

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten vom 30.04.2018 (Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihr Ansprechpartner
Bernward Ostrop
Telefon-Durchwahl 030/284447-53

Ihr Ansprechpartner
Tobias Mohr
Telefon-Durchwahl 0761/200-475

Ihre Ansprechpartnerin
Elke Tießler-Marenda
Telefon-Durchwahl 0761/200-371

www.caritas.de

Datum 3. Mai 2018

I. Einleitung

Der Deutsche Caritasverband bedankt sich für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten Stellung zu nehmen und weist darauf hin, dass angesichts der kurzen Frist zur Stellungnahme eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Regelungen nicht möglich ist. Wir halten diese Frist nicht für ausreichend, um Verbände und Fachkreise rechtzeitig im Sinne der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zu beteiligen. Wir werden deshalb neben unseren grundsätzlichen Bedenken, den Familiennachzug einzuschränken, nur vereinzelte Änderungsvorschläge bewerten und behalten uns vor, nach eingehender Durchsicht des Gesetzesentwurfs zu weiteren Punkten Stellung zu nehmen.

Mit der Einführung der erleichterten Familienzusammenführung für subsidiär Geschützte zum 1.8.2015 erfolgte durch den Gesetzgeber eine Gleichstellung von Personen mit subsidiärem Schutz mit Flüchtlingen. Mit dem Inkrafttreten des Asylpakets II am 17. März 2016 wurde der Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz für den Zeitraum von zwei Jahren ausgesetzt. Nunmehr soll der Familiennachzug zu subsidiär Geschützten auf 1.000 Personen pro Monat begrenzt werden. Betroffen sind davon auch viele Personen, die bereits durch die Aussetzung des Familiennachzugs lange Zeit von ihrer Familie getrennt waren. Die dauerhafte Kontingentierung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte wird damit begründet, dass die staatlichen und gesellschaftlichen Aufnahme- und Integrationssysteme trotz Rückgangs der Asylbewerberzahlen im Vergleich zu 2015/2016 weiterhin belastet seien.

Subsidiär Geschützte haben ein Recht in Deutschland zu bleiben, solange sich die Verhältnisse im Herkunftsland, die zur Flucht geführt haben, nicht dauerhaft, unumkehrbar und fundamental geändert haben.

Nach Erfahrung der Caritas dauert es, bis die Rückkehr in Sicherheit und Würde möglich ist, in der Regel einen längeren Zeitraum, bei dem eher von Jahren auszugehen ist. Familientrennungen über lange Zeiträume sind unangemessen und inhuman. Dies gilt insbesondere für Familien, die noch unter schwierigen Bedingungen leben und vor allem für Kleinkinder, die den möglicherweise nur vorübergehenden Charakter einer räumlichen Trennung nicht begreifen können und rasch als endgültigen Verlust erfahren (vgl. BVerfG 2 BvR 1935/05 -, NVwZ 2006, S. 682 <683>).

Der Familiennachzug ist vor dem Hintergrund europarechtlicher als auch verfassungs- und menschenrechtlicher Vorgaben zu sehen. Ehe und Familie stehen unter besonderem grund- und menschenrechtlichem Schutz stehen. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach betont, welch hohen Rang die Familie in unserer Verfassung genießt. Bereits im Jahr 1987 hat es entschieden, dass eine dreijährige, erzwungene Trennung von Eheleuten verfassungswidrig ist. Es entschied damals über den Nachzug von Ehepartnern zu in Deutschland lebenden Arbeitsmigrant(inn)en (vgl. BVerfG, Rn. 88, Beschl. v. 12.5.1987 – 2 BvR 1226/83; 2 BvR 101/84; 2 BvR 313/84). Geflüchtete befinden sich darüber hinaus in der Regel in einer speziellen und schwierigen Situation, die bei der genannten Entscheidung noch gar nicht berücksichtigt wurde.

Der Deutsche Caritasverband hat erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bei einer dauerhaften Kontingentierung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte, die bereits lange Trennungszeiten in Kauf nehmen mussten.

Darüber hinaus ist nach unserer Erfahrung aus den Beratungsdiensten die Ermöglichung des Familienlebens für die Integration von besonderer Bedeutung. Die Sorge um die Familienangehörigen, die sich noch nicht in Sicherheit befinden, erschwert eine Integration häufig erheblich. Dementsprechend ist die Kontingentierung des Familiennachzugs auch aus integrationspolitischen Gründen fragwürdig und daher abzulehnen.

II. Kurzbewertung einzelner Änderungsvorschläge

1. Erweiterung der Versagungsgründe für einen Familiennachzug

Es soll ein neuer Versagungsgrund für den Familiennachzug geschaffen werden (§ 27 Abs. 3a AufenthG neu). Der Familiennachzug wäre u.a. schon dann zu versagen, wenn derjenige, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll, sich zur Verfolgung politischer oder religiöser Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt hat oder zu Hass gegen Teile der Bevölkerung aufruft. Im Einzelfall kann eine Ausnahme gemacht werden, wenn sich derjenige, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll, den Behörden offenbart und glaubhaft von seinem sicherheitsgefährdenden Handeln Abstand nimmt.

Bewertung

Die geplante Neuregelung würde den Familiennachzug zu allen Ausländer(inne)n (außer EU-Bürger(inne)n) und auch zu Deutschen betreffen. Mit Blick auf Deutsche und Ausländer(innen) mit gesichertem Aufenthaltsrecht begegnet die Neuregelung u.a. verfassungsrechtlichen Bedenken: es ist Deutschen und anerkannten Flüchtlingen generell nicht, Ausländer(inne)n mit gesichertem Aufenthaltsrecht nur in Ausnahmefällen zumutbar, die Familieneinheit im Ausland zu leben. Die in der Gesetzesbegründung vorgebrachten Sicherheitsinteressen genügen als Begründung für diesen Eingriff in das Nachzugsrecht nicht, da sie weder geeignet sind, die Si-

cherheitslage in Deutschland zu verbessern, noch verhältnismäßig. Die Gefährder-Tatbestände orientieren sich am Ausweisungsrecht. Hier geht es aber nicht um eine Ausweisung, sondern um die Einreise von Angehörigen, die nicht in eigener Person gefährlich sind. Die Gefahr, die vom Stamberechtigten ausgeht, lässt sich durch fehlende Familienzusammenführung nicht verringern – im Gegenteil fehlt ggf. die deeskalierende Wirkung des familiären Zusammenlebens. Die in der Gesetzesbegründung erhobene Behauptung, dass „Extremisten in familiären Strukturen häufig eine stark ideologisierte Lebensweise pflegen“ und damit der Familiennachzug eine Deradikalisierung erschwert oder verhindert (S. 20), ist nicht belegt und in dieser Allgemeinheit nicht haltbar. Im Übrigen sind von der Regelung auch Personen betroffen, die nicht aus religiösen Gründen politisch aktiv sind und auch Personen, die nicht radikal sind.

Problematisch ist weiter, dass anders als im Ausweisungsrecht, wo immer die Gefahr, die von den Betroffenen ausgeht, und das Bleibeinteresse abgewogen werden müssen, eine irgendwie geartete Abwägung hier nicht stattfinden soll. Damit ist die Regelung, anders als in der Gesetzesbegründung behauptet (S. 19), nicht geeignet, dem Schutz von Ehe und Familie aus Art. 6 GG und Art. I 8 der EMRK im Einzelfall gerecht zu werden. Auch die Härtefallklausel ist dafür nicht ausreichend, da sie nur in eng begrenzten Ausnahmefällen greift.

Sind die nachzugswilligen Personen tatsächlich selbst gefährlich, kann ihnen schon jetzt eine Aufenthaltserlaubnis verwehrt werden. Die Regelung des § 27 Abs. 3a neu ist insoweit überflüssig.

2. Einschleusen

Das Einschleusen soll als besonders schwerwiegende Straftat qualifiziert werden, wenn es sich bei den Geschleusten um minderjährige ledige Ausländer(innen) ohne Begleitung eines personensorgeberechtigten Elternteils handelt (§ 96 Abs. 2 AufenthG neu).

Bewertung

Mit der Neuregelung soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass allein reisende Minderjährige auf der Flucht besonderen Gefahren ausgesetzt sind, die sie nicht überblicken können. Daher sei deren Schleusung besonders verwerflich (S. 27).

Die bereits bestehenden Qualifizierungstatbestände des gewerbsmäßigen, gefährlichen oder bandenmäßigen Schleusens sind tatsächlich eigennützig und führen zu einer Erhöhung der Gefahr für die Betroffenen. Das ist aber, anders als in der Gesetzesbegründung behauptet, bei der Schleusung von Minderjährigen nicht per se der Fall. Die vorgesehene Regelung wird die Situation von Minderjährigen auf der Flucht nicht verbessern, da sie ihnen kein Mehr an Schutz bietet. Minderjährige einzuschleusen (und damit in vielen Fällen zu retten) kann daher nicht ohne weiteres als schwerere Begehungsform des Schleusens qualifiziert und damit beispielsweise mit bandenmäßigem Einschleusen gleichgesetzt werden.

3. Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

3.1. Vorliegen humanitärer Gründe und Berücksichtigung von Integrationsaspekten

Gemäß § 36a Abs. 1 AufenthG neu kann den Angehörigen der Kernfamilie eines subsidiär Schutzberechtigten ein Familiennachzug aus humanitären Gründen gewährt werden. Im Gesetzestext werden hierfür beispielhaft einige Fallgruppen benannt. Laut Gesetzesbegründung sind bei der Bestimmung der Personen, bei denen humanitäre Gründe vorliegen und denen ein Vi-

sum erteilt werden soll, Integrationsaspekte besonders zu berücksichtigen. Genannt werden u.a. deutsche Sprachkenntnisse oder die Sicherung von Lebensunterhalt und Wohnraum.

Bewertung

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sollten Integrationsaspekte bei dem bereits humanitär begründetem Familiennachzug keine Rolle spielen und allenfalls bei einem zusätzlichen Nachzug berücksichtigt werden. Zudem wird die Prüfung dieser zusätzlichen Kriterien sehr zeitaufwändig sein und dürfte zu weiteren erheblichen Verzögerungen beim Familiennachzug führen.

3.2. Ausschlussgründe

In § 36a Abs. 3 AufenthG neu werden verschiedene Gründe benannt, bei deren Vorliegen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in der Regel ausgeschlossen ist. Unter anderem gilt dies, wenn die Person, zu der der Familiennachzug stattfinden soll, zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr verurteilt worden ist oder wenn die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis und die Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels nicht zu erwarten ist.

Bewertung

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes kann und muss das Ausländerrecht zur Abwehr von Gefährdungen Maßnahmen beinhalten. Diese müssen aber dazu geeignet sein ihr Ziel, Deutschland vor der Anwesenheit gefährlicher Ausländer(innen) zu schützen, zu erreichen.

Dafür dient insbesondere die Ausweisung. Lässt sich diese nicht realisieren – insbesondere weil bei der notwendigen Abwägung die Bleibeinteressen überwiegen, kann nicht „ersatzweise“ zum Mittel der verweigerten Familienzusammenführung gegriffen werden. Zudem ist der Ausschlussgrund, „wenn eine Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis oder Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels nicht zu erwarten ist“ unscharf und wird zu einer erheblich divergierenden Anwendungspraxis führen.

3.3. Nachzug weiterer Familienmitglieder

Gemäß § 32 Abs. 4 AufenthG neu wird die bisher bestehende Möglichkeit, bei Bestehen eines Härtefalls ein weiteres Familienmitglied, z.B. minderjährige Geschwister, nachziehen zu lassen, für subsidiär Geschützte grundsätzlich ausgeschlossen.

Bewertung

Dieser zusätzliche Ausschluss des Familiennachzugs in Härtefällen ist im Koalitionsvertrag nicht vereinbart. Im Gegenteil wurde vereinbart, dass Härtefälle unabhängig von der Neuregelung berücksichtigt werden sollen. Grundsätzlich ist die Idee von Härtefallregelungen, besonders außergewöhnliche Situationen, die in der gesetzlichen Normalregelung nicht umfasst werden können, zu berücksichtigen. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sollte dies auch bei subsidiär Schutzberechtigten weiterhin möglich sein.

3.4. Ruhen des Verfahrens

Gemäß § 79 Abs. 3 AufenthG neu ruht das Verfahren zum Familiennachzug bis zum rechtskräftigen Abschluss dieses Verfahrens, soweit gegen den hier lebenden subsidiär Schutzberechtigten beispielsweise ein Strafverfahren (nach § 36a Abs. 3 Nr. 2 AufenthG neu) eingeleitet wurde, dieses aber noch nicht abgeschlossen ist.

Bewertung

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes darf die Frage, ob die in Deutschland lebende Person mit subsidiärem Schutz straffällig geworden ist oder ein Strafverfahren eingeleitet wurde, keinen Einfluss auf den Familiennachzug haben. Die Abwehr von Gefährdungen mittels des Ausländerrechts muss Maßnahmen beinhalten, die dazu geeignet sind, das Ziel zu erreichen. Das dahinterliegende Sicherheitsinteresse kann durch den Ausschluss des Familiennachzugs nicht verfolgt werden. Zudem wird diese Regelung den Familiennachzug weiter verzögern.

Freiburg, 03.05.2018
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstand Sozial- und Fachpolitik
Eva M. Welskop-Deffaa

Kontakt:

Bernward Ostrop, Referent Migration und Flüchtlinge, DCV (Berlin)
Tel. 030/284447-53, Bernward.Ostrop@caritas.de

Tobias Mohr, Referent für Flüchtlingsfragen, DCV (Freiburg),
Tel. 0761/200-475, Tobias.Mohr@caritas.de

Elke Tießler-Marenda, Referentin Migration und Integration, DCV (Freiburg),
Tel. 0761/200-371, Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de