Bundesrat **Drucksache** **175/18**

11.05.18

In - AIS - FJ - FS - Fz - R

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

A. Problem und Ziel

In den vergangenen Jahren war die Bundesrepublik Deutschland Zielland einer hohen Zahl Asylsuchender. Dies stellt die Aufnahme- und Integrationssysteme der Bundesrepublik Deutschland bis auf weiteres vor erhebliche Herausforderungen.

Die nachfolgende Statistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zeigt die Entwicklung der Zahl der Schutzberechtigten in den letzten Jahren:

Jahr	Entscheidungen	Anerkennungen als Flüchtling (§ 2 Abs. 1 AsylG / Art. 16a GG)	Anerkennungen als subsidiär Schutzberechtigter (§ 4 Abs. 1 AsylG)
2013	80.978	10.915	7.005
2014	128.911	33.310	5.174
2015	282.726	137.136	1.707
2016	695.733	256.136	153.700
2017	603.428	123.909	98.074

Mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016, BGBl I, 390 wurde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für die Dauer von zwei Jahren bis 16. März 2018 ausgesetzt (§ 104 Absatz 13 des Aufenthaltsgesetzes). Dies erfolgte im Interesse der Aufnahme- und Integrationssysteme von Staat und Gesellschaft, da aufgrund der hohen Zahl von Asylsuchenden aus Herkunftsländern mit hoher Anerkennungsquote eine zusätzliche hohe Zahl von Anträgen auf Familiennachzug zu erwarten war, die die Kapazitäten der Institutionen von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Zivilgesellschaft bei gleichzeitig weiterem hohen Zuzug von Asylsuchenden überfordert hätte.

Fristablauf: 22.06.18

besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

Die Belastung der staatlichen und gesellschaftlichen Aufnahme- und Integrationssysteme besteht trotz des Rückgangs der Asylbewerberzahlen im Vergleich zu 2015/2016 weiterhin. Beispielhaft zeigt sich dies bei den für eine erfolgreiche Integration besonders wichtigen Kriterien, der Verfügbarkeit von Wohnraum, dem Zugang zu Ausbildung oder Erwerbstätigkeit und der Möglichkeit zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse. Die damit verbundenen Schwierigkeiten führten zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung in derzeit fünf Kommunen zur Einführung von lageangepassten, zuzugshindernden Wohnsitzregelungen für Schutzberechtigte nach § 12a Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes. Die Bundesregierung erwartet, dass die an Staat und Gesellschaft bezüglich der Integration der großen Zahl anerkannt Schutzberechtigter gestellten erheblichen Herausforderungen bis auf weiteres anhalten. Ein Indikator dafür ist, dass eine große Zahl von Schutzberechtigten bisher keine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ausübt (rund 155.000 der rund 594.000 schutzberechtigten Leistungsberechtigten im SGB II sind mit Stand Dezember 2017 im erwerbsfähigen Alter arbeitslos, Quelle: Fluchtmigration: Bundesagentur für Arbeit). Zudem findet weiterhin ein Zuzug von Asylbewerbern statt, der über dem Niveau der Jahre 1994-2013 liegt (im Jahr 2017 186.644 Personen). Gleichzeitig ist sich die Bundesregierung ihrer humanitären Verantwortung gegenüber anerkannten Schutzberechtigten, bei denen eine Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft im Herkunftsstaat nicht möglich ist, bewusst. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Bundesregierung, auch Familienangehörigen der Kernfamilie (Ehegatte, Eltern von minderjährigen Ausländern und minderjährige ledige Ausländer) von subsidiär Schutzberechtigten einen geordneten und gestaffelten Familiennachzug zu ermöglichen. Um einen ausgewogenen Ausgleich zwischen der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland und den Interessen der subsidiär Schutzberechtigten an der Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet unter Berücksichtigung von völker-, europa- und verfassungsrechtlichen Anforderungen zu schaffen, wurde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zunächst mit dem Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzuges vom 8. März 2018 (BGBl I, 342) weiter bis zum 31. Juli 2018 ausgesetzt und zugleich bestimmt, dass ab dem 1. August 2018 der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aus humanitären Gründen für 1.000 Personen pro Monat gewährt wird. Das Nähere soll durch ein weiteres Bundesgesetz geregelt werden. Der Gesetzentwurf dient dieser Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ab 1. August 2018. Damit wird eine Regelung zur Steuerung des Familiennachzugs zu diesen Personen für die Bundesrepublik Deutschland geschaffen.

B. Lösung

Für die Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist Kapitel 2 Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes anzupassen. Dabei kommt dem Gesetzgeber der grundsätzlich weite Gestaltungsspielraum bei der Steuerung der Zuwanderung zu. Bei dessen Ausfüllung ist allerdings der völker-, europa- und grundrechtlich gebotene Ehe- und Familienschutz in einen Interessenausgleich mit dem öffentlichen Interesse an der Steuerung von Zuwanderung zu bringen und im Zuge einer Gesamtabwägung, die auch Raum für die Berücksichtigung des Einzelfalls lässt, zu berücksichtigen.

Ein individueller Anspruch subsidiär Schutzberechtigter, die zunächst ein nur befristetes Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet haben, auf Familienzusammenführung in einem bestimmten Staat besteht nicht. Aus Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und anderen völkerrechtlichen Verträgen lässt sich weder das Recht eines Drittstaatsangehörigen auf Aufenthalt oder Einreise in einen bestimmten Staat noch eine Verpflichtung des Staates ableiten, einen solchen Aufenthalt zu autorisieren oder eine bestimmte Aufenthaltsgenehmigung zu erteilen. Ist das Recht auf Familienleben berührt, sind die besonderen Umstände der betroffenen Personen zu berücksichtigen und mit dem legitimen

Interesse des Staates an der Steuerung von Zuwanderung in einen fairen Ausgleich zu bringen. In Bezug auf beide Kriterien haben die Staaten einen gewissen Beurteilungsspielraum (vgl. bspw. EGMR, 3. Oktober 2014, 12738/10, Case Jeunesse ./. Niederlande).

Auch das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass der Gesetzgeber Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des rechtlichen Rahmens für den Familiennachzug hat (BVerfGE 76, 1, 51). Der Staat habe dabei die verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter von Ehe und Familie, die familiären Belange und die gegenläufigen öffentlichen oder privaten Belange mit dem Ziel eines schonenden Ausgleichs gegeneinander abzuwägen.

Mit den Regelungen zum Familiennachzug in den §§ 27 bis 36 des Aufenthaltsgesetzes berücksichtigt der Gesetzgeber den nach Art. 6 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich gebotenen Schutz bzw. die Förderung der familiären Belange der betroffenen Personen. Diese Regelungen sind für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten auch vor dem Hintergrund der zunächst befristet erteilten Aufenthaltserlaubnis und unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationssysteme der Bundesrepublik Deutschland und seiner Institutionen weiter zu konkretisieren. Dies kann auch durch Festlegung der Anzahl von nachzugsberechtigten Familienangehörigen und den Voraussetzungen für den individuellen Familiennachzug erfolgen, da es das Grundgesetz weitgehend der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt überantwortet, festzulegen, in welcher Zahl und unter welchen Voraussetzungen der Zugang zum Bundesgebiet ermöglicht wird (vgl. BVerfGE 76, 1, 47).

Der Gesetzentwurf regelt entsprechend § 104 Absatz 13 des Aufenthaltsgesetzes näher, unter welchen Voraussetzungen ab dem 1. August 2018 ausländische Familienangehörige der Kernfamilie zu subsidiär Schutzberechtigten in das Bundesgebiet nachziehen können. Im Rahmen der Gewährung des Familiennachzuges nach dem neuen § 36a des Aufenthaltsgesetzes wird sowohl die individuelle Lebenssituation des in der Bundesrepublik Deutschland lebenden subsidiär Schutzberechtigten als auch des im Ausland befindlichen Familienangehörigen berücksichtigt. Die Begrenzung des Familiennachzugs auf 1.000 nachziehende Angehörige der Kernfamilie im Monat entspricht der Personenzahl, zu deren Übernahme sich die Bundesregierung im Rahmen eines gemeinsamen Vorgehens der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bis März 2018 gegenüber Italien und Griechenland im Rahmen von Relocation-Programmen verpflichtet hatte.

Die Begrenzung des Nachzugs Angehöriger der Kernfamilie zu subsidiär Schutzberechtigten nach § 36a des Aufenthaltsgesetzes ist so bemessen, dass die Integration gelingen kann und die Aufnahmesysteme der staatlichen Institutionen die Aufnahme und Integration bewältigen können. Die gesetzliche Neuregelung enthält zudem Fallgruppen, für die der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten in der Regel ausgeschlossen bleibt. Ehen, die erst nach der Flucht aus dem Herkunftsland geschlossen wurden, berechtigen in der Regel nicht zum Familiennachzug. Gleiches gilt, wenn die Ausreise des subsidiär Schutzberechtigten kurzfristig zu erwarten ist oder es sich um Personen handelt, die schwerwiegende Straftaten begangen haben oder bei denen es sich um sogenannte Gefährder handelt. Weiterhin soll mit dem Gesetzentwurf der Anreiz, dass Minderjährige von ihren Eltern unter Gefährdung des Kindeswohls auf die gefährliche Reise in die Bundesrepublik Deutschland vorgeschickt werden, weiter reduziert werden.

Neben dem auf 1.000 Personen im Monat begrenzten Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten bleibt weiter die Möglichkeit bestehen, dass bei Vorliegen insbesondere dringender humanitärer Gründe Familienangehörigen von subsidiär Schutzberechtigten in Einzelfällen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes erteilt wird oder Familienangehörige im Rahmen von Aufnahmeprogrammen des Bundes oder der Länder nach § 23 des Aufenthaltsgesetzes berücksichtigt werden.

Mit dem Gesetzentwurf werden zudem die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, um die Anzahl derjenigen Personen, die aus Gründen des Familiennachzuges zu Personen mit humanitärem Aufenthaltstitel in das Bundesgebiet einreisen, statistisch zu erfassen. Dies erfordert Änderungen im Aufenthaltsgesetz als Vorbereitung für Speicherungen im Ausländerzentralregister (AZR).

Außerdem wird ein genereller Versagungstatbestand für den Familiennachzug zu Personen, die die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingeführt.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine. Der Gesetzentwurf ersetzt und konkretisiert die nach der geltenden Fassung des § 104 Absatz 13 des Aufenthaltsgesetzes bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits bestehenden Möglichkeiten des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten begrenzt auf 1.000 Personen im Monat, so dass gegenüber der geltenden Regelung Mehrausgaben für den Bundeshaushalt nicht entstehen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entstehen durch die gesetzlichen Änderungen keine zusätzlichen Kosten.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen durch die gesetzlichen Änderungen keine zusätzlichen Kosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Asylverfahren vom 11. März 2016 wurde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für die Dauer von zunächst zwei Jahren ausgesetzt. Das Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzuges vom 8. März 2018 setzt den Familiennachzug bis zum 31. Juli 2018 aus. Gleichzeitig enthält dieses Gesetz in der Neufassung des § 104 Absatz 13 des Aufenthaltsgesetzes die Regelung, dass ab 1. August 2018 aus humanitären Gründen 1.000 Aufenthaltserlaubnisse im Monat an Familienangehörige von im Bundesgebiet lebenden subsidiär Schutzberechtigten erteilt werden können, wenn humanitäre Gründe vorliegen.

Mit dem Gesetzentwurf zur Neuregelung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten wird diese Regelung konkretisiert. Neben den Voraussetzungen für die Gewährung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten werden Regelausschlussgründe definiert und klargestellt, welche allgemeinen Vorschriften des Familiennachzugs auf den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten Anwendung finden bzw. welche

Vorschriften ausgeschlossen sind. Mit dem Gesetzentwurf wird erstmals geregelt, welche humanitären Gründe insbesondere zum Familiennachzug und welche Aspekte bei der Auswahlentscheidung besonders zu berücksichtigen sind. Diese Neuregelung führt zu einem im Vergleich zu anderen Visaverfahren größeren Prüfaufwand bei den Auslandsvertretungen und den Ausländerbehörden sowie beim Auswärtigen Amt und dem Bundesverwaltungsamt für die Etablierung eines Verfahrens zur Bestimmung der Nachzugsberechtigten, deren Zahl auf 1.000 Personen pro Monat begrenzt ist:

- Prüfung der humanitären Gründe (§ 36a Absatz 1 neu des Aufenthaltsgesetzes): Die Auslandsvertretungen werden die auslandsbezogenen und die Ausländerbehörden die inlandsbezogenen Aspekte prüfen.

- Bestimmung der monatlich 1.000 Nachzugsberechtigten: Anhand der von Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden beigebrachten Informationen zu humanitären Gründen und zu berücksichtigender Aspekte trifft das Bundesverwaltungsamt im Rahmen des Visumverfahrens eine intern rechtlich verbindliche Entscheidung, welche Familienangehörigen zu den monatlich bis zu 1.000 Nachzugsberechtigten gehören.

- Ausschlussgründe (§ 36a Absatz 3 neu des Aufenthaltsgesetzes): Der Nachweis, dass eine zum Ehegattennachzug berechtigende Ehe bereits vor der Flucht geschlossen wurde (Nr. 1), wird von der Auslandsvertretung geprüft. Die Prüfung der Regelausschlusstatbestände begangener Straftaten (Nr. 2) sowie der nicht kurzfristig zu erwartenden Ausreise (Nrn. 3 und 4) obliegt den Ausländerbehörden.

Der neu eingeführte Versagungstatbestand für den Familiennachzug zu sogenannten Gefährdern (§ 27 Absatz 3a des Aufenthaltsgesetzes) führt beim Auswärtigen Amt und den beteiligten Innenbehörden zu einem Erfüllungsaufwand in personeller Hinsicht.

Durch diese neuen Prüfsachverhalte und das Bestimmungsverfahren entsteht bei den Ausländerbehörden und beim Auswärtigen Amt sowie beim Bundesverwaltungsamt im Visumverfahren personeller Mehrbedarf. Weiterhin entsteht beim Auswärtigen Amt Personalmehrbedarf durch mögliche Klagen.

In personeller Hinsicht kann der Mehraufwand nicht konkret beziffert werden. Weder liegen Erfahrungen zum Mehraufwand durch die einzelnen Prüfschritte vor, noch existieren Kenntnisse über die Art der zu bearbeitenden Anträge, insbesondere mit Blick auf das Vorliegen humanitärer Gründe und die Ausübung der Auswahlentscheidung. Geschätzt wird, dass für das Auswärtige Amt und das Bundesverwaltungsamt aufgrund des Mehraufwandes insgesamt etwa 95 Planstellen benötigt werden. Für das Auswärtige Amt und seine Auslandsvertretungen wird der Personalbedarf auf 35 Planstellen geschätzt (davon 2xh.D. (Inland) 20xg.D. (5 Inland, 15 Ausland) und 13xm.D. (alle Ausland)), hinzukommen 20 lokal Beschäftigte. Für das Bundesverwaltungsamt wird der Personalbedarf auf 60 Planstellen geschätzt, davon 50 (davon 2xh.D., 42xg.D., 6xm.D.) Planstellen für das Verwaltungsverfahren und 10 (davon 3x h.D., 7x g.D.) Planstellen für den Bereich der Informationstechnik. Hinzu kommt eine nicht bezifferbare Anzahl von Beschäftigten beim Dienstleister ITZBund oder einem anderen IT-Dienstleister. Die Auslandsvertretungen werden Unterstützung von Organisationen wie IOM (International Organisation for Migration) benötigen, wofür ebenfalls Kosten anfallen werden.

Zusätzlich zu berücksichtigen ist ein nicht bezifferbarer Personalbedarf bei den Ausländerbehörden. Dem liegt weiter zu Grunde, dass von einer großen Anzahl von Visaanträgen ausgegangen wird: Seit der Aussetzung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten im März 2016 wurde im Zeitraum 1. März 2016 bis 31. März 2018 für 256.534 Personen subsidiärer Schutz gemäß § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes gewährt (Quelle: Asylgeschäftsberichte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge). Mit Stand 31. März 2018 hielten sich ausweislich des Ausländerzentralregisters 205.660 Personen

mit subsidiärem Schutzstatus im Bundesgebiet auf. Es ist weder bekannt noch belastbar schätzbar, ob und in welcher Anzahl unter den subsidiär Schutzberechtigten bereits Angehörige der Kernfamilie sind und in welcher Anzahl subsidiär Schutzberechtigte nachzugsberechtigte Angehörige im Ausland haben, die mit Inkrafttreten der Neuregelung Anträge auf Familiennachzug stellen werden. Dem Auswärtigen Amt liegen derzeit bereits rd. 26.000 Anträge auf Terminvereinbarungen zur Beantragung eines Visums auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten vor. Zudem erkennt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weiter Antragstellern subsidiären Schutz in relevanter Größenordnung zu, deren Angehörigen der Kernfamilie ebenfalls die Nachzugsmöglichkeit des § 36a des Aufenthaltsgesetzes offen steht. Im Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. März 2018 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für 8.179 Personen subsidiären Schutz anerkannt.

Mit der gesetzlichen Neuregelung werden Anpassungen bei bestehenden und Neuentwicklung von Informationssystemen für das Visum- und Bestimmungsverfahren beim Bundesverwaltungsamt notwendig, die zu einmaligen Kosten führen. Die Kosten werden auf insgesamt etwa 5 Mio. EUR für folgende Änderungen geschätzt:

Für das Bestimmungsverfahren ist ein neues IT-Verfahren zu entwickeln und einzurichten. Anpassungen sind notwendig, um nachvollziehen zu können, wie viele Visa zum Zwecke des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten erteilt werden. Diese Auswertung ist aktuell nicht möglich. IT-Anpassungen sind im Hinblick auf die seitens der Ausländerbehörden zu übersendenden Informationen gemäß § 36a des Aufenthaltsgesetzes für die inlandsbezogenen Voraussetzungen und Ausschlussgründe zum Familiennachzug notwendig (Suchverfahren). Mit der in § 73 Absatz 3b des Aufenthaltsgesetzes geregelten Übermittlungspflicht wird die bereits bestehende Regelung von § 73 Absatz 3a des Aufenthaltsgesetzes auf Fälle nach § 27 Absatz 3a des Aufenthaltsgesetzes ausgeweitet.

Die vorgesehenen Änderungen in § 30 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 e) und in § 32 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes sind Grundlage für die erforderliche differenziertere statistische Erfassung des Familiennachzugs im Ausländerzentralregister (AZR). Die konkrete Umsetzung der Veränderungen im AZR bedarf einer Änderung der Ausländerzentralregistergesetz-Durchführungsverordnung. Es ist davon auszugehen, dass die künftige Erfassung durch die Ausländerbehörden nur geringen Mehraufwand verursachen wird, da bereits jetzt der betroffene Personenkreis im AZR zu erfassen ist. Mit der gesetzlichen Neuregelung erfolgt allerdings eine differenziertere Erfassung im Hinblick auf den Aufenthaltszweck, die wiederum Anpassungen in den IT-Systemen der Ausländerbehörden mit Kosten in unbekannter Höhe erforderlich machen. Auch bei den Auslandsvertretungen werden IT-Anpassungen erforderlich werden.

Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

F. Weitere Kosten

Keine.

Bundesrat **Drucksache** **175/18**

11.05.18

In - AIS - FJ - FS - Fz - R

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 11. Mai 2018

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Michael Müller

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

mit Begründung und Vorblatt.

Der Gesetzentwurf ist besonders eilbedürftig. Die derzeitige Regelung für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten sieht eine Aussetzung längstens bis zum 31. Juli 2018 vor. Einzelheiten der ab 1. August 2018 geltenden Regelung sollen in einem weiteren Bundesgesetz erfolgen. Der vorliegende Gesetzentwurf, der diese Einzelheiten festlegt, muss daher bis zu diesem Zeitpunkt in Kraft getreten sein.

Fristablauf: 22.06.18
besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG

Federführend ist das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates ist als Anlage 2 beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Angela Merkel

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

(Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. März 2018 (BGBl. I S. 342) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 36 folgende Angabe zu § 36a eingefügt:

   „§ 36a Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten".

2. § 27 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 2 wird nach der Angabe „31," die Angabe „36a," eingefügt.

   b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

   „(3a) Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs ist zu versagen, wenn derjenige, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll,

   1. die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet; hiervon ist auszugehen, wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass er einer Vereinigung angehört oder angehört hat, die den Terrorismus unterstützt oder er eine derartige Vereinigung unterstützt oder unterstützt hat oder er eine in § 89a Absatz 1 des Strafgesetzbuches bezeichnete schwere staatsgefährdende Gewalttat nach § 89a Absatz 2 des Strafgesetzbuches vorbereitet oder vorbereitet hat,

   2. zu den Leitern eines Vereins gehörte, der unanfechtbar verboten wurde, weil seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet,

   3. sich zur Verfolgung politischer oder religiöser Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht, oder

   4. zu Hass gegen Teile der Bevölkerung aufruft; hiervon ist auszugehen, wenn er auf eine andere Person gezielt und andauernd einwirkt, um Hass auf Angehörige bestimmter ethnischer Gruppen oder Religionen zu erzeugen oder zu verstärken

oder öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften in einer Weise, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören,

a) gegen Teile der Bevölkerung zu Willkürmaßnahmen aufstachelt,

b) Teile der Bevölkerung böswillig verächtlich macht und dadurch die Menschenwürde anderer angreift oder

c) Verbrechen gegen den Frieden, gegen die Menschlichkeit, ein Kriegsverbrechen oder terroristische Taten von vergleichbarem Gewicht billigt oder dafür wirbt.

Von Satz 1 können in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zugelassen werden, wenn sich derjenige, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll, gegenüber den zuständigen Behörden offenbart und glaubhaft von seinem sicherheitsgefährdenden Handeln Abstand nimmt. Das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle kann in begründeten Einzelfällen vor der Einreise des Ausländers für den Grenzübertritt und einen anschließenden Aufenthalt von bis zu sechs Monaten Ausnahmen von Satz 1 zulassen.“

c) § 27 Absatz 4 Satz 4 wird wie folgt geändert:

Nach dem Wort „Aufenthaltserlaubnis“ werden die Wörter „vorbehaltlich des Absatz 3a Satz 3“ eingefügt.

3. § 30 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 wird wie folgt geändert:

a) In Buchstabe c wird die Angabe „§ 25 Abs. 1 oder Abs. 2“ durch die Wörter „§ 25 Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 erste Alternative“ ersetzt.

b) In Buchstabe d wird das Komma am Ende durch ein Semikolon ersetzt und werden die Wörter „dies gilt nicht für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative,“ angefügt.

c) In Buchstabe e werden nach dem Wort „Aufenthaltserlaubnis“ die Wörter „nach § 7 Absatz 1 Satz 3 oder nach den Abschnitten 3, 4, 5 oder 6 oder § 37 oder 38“ eingefügt, wird das Komma am Ende durch ein Semikolon ersetzt und werden die Wörter „dies gilt nicht für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative,“ angefügt.

4. § 32 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil einen der folgenden Aufenthaltstitel besitzt:

1. Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Absatz 1 Satz 3 oder nach den Abschnitten 3 oder 4,

2. Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 erste Alternative,

3. Aufenthaltserlaubnis nach § 28, § 30, § 31, § 36 oder § 36a,

4. Aufenthaltserlaubnis nach den übrigen Vorschriften mit Ausnahme einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative,

5. Blaue Karte EU, ICT-Karte, Mobiler-ICT-Karte,

6. Niederlassungserlaubnis oder

7. Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU.“

b) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Für minderjährige ledige Kinder von Ausländern, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative besitzen, gilt § 36a.“

5. In § 36 Absatz 1 wird die Angabe „oder 2“ durch die Wörter „oder Absatz 2 Satz 1 erste Alternative“ ersetzt.

6. Nach § 36 wird folgender § 36a eingefügt:

„§ 36a

Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

(1) Dem Ehegatten oder dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative besitzt, kann aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Gleiches gilt für die Eltern eines minderjährigen Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative besitzt, wenn sich kein personensorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhält; § 5 Absatz 1 Nummer 1 und § 29 Absatz 1 Nummer 2 finden keine Anwendung. Ein Anspruch auf Familiennachzug besteht für den genannten Personenkreis nicht. Die §§ 22, 23 bleiben unberührt.

(2) Humanitäre Gründe im Sinne dieser Vorschrift liegen insbesondere vor, wenn

1. die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft seit langer Zeit nicht möglich ist,

2. ein minderjähriges lediges Kind betroffen ist,

3. Leib, Leben oder Freiheit des Ehegatten, des minderjährigen ledigen Kindes oder der Eltern eines minderjährigen Ausländers im Aufenthaltsstaat ernsthaft gefährdet sind oder

4. der Ausländer, der Ehegatte oder das minderjährige ledige Kind oder ein Elternteil eines minderjährigen Ausländers schwerwiegend erkrankt oder pflegebedürftig im Sinne schwerer Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten ist oder eine schwere Behinderung hat. Die Erkrankung, die Pflegebedürftigkeit oder die Behinderung sind durch eine qualifizierte Bescheinigung glaubhaft zu machen, es sei denn, beim Familienangehörigen im Ausland liegen anderweitige Anhaltspunkte für das Vorliegen der Erkrankung, der Pflegebedürftigkeit oder der Behinderung vor.

Monatlich können 1 000 nationale Visa für eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 Satz 1 und 2 erteilt werden. Das Kindeswohl ist besonders zu berücksichtigten. Bei Vorliegen von humanitären Gründen sind Integrationsaspekte besonders zu berücksichtigen.

(3) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 Satz 1 oder Satz 2 ist in der Regel ausgeschlossen, wenn

1. im Fall einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 Satz 1 erste Alternative die Ehe nicht bereits vor der Flucht geschlossen wurde,

2. der Ausländer, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll,

   a) wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist,

   b) wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe verurteilt worden ist, sofern die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist oder eine Straftat nach § 177 des Strafgesetzbuches ist; bei serienmäßiger Begehung von Straftaten gegen das Eigentum gilt dies auch, wenn der Täter keine Gewalt, Drohung oder List angewendet hat,

   c) wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt und die Vollstreckung der Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, oder

   d) wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten nach § 29 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Betäubungsmittelgesetzes rechtskräftig verurteilt worden ist,

3. hinsichtlich des Ausländers, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll, die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis und die Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels nicht zu erwarten ist, oder

4. der Ausländer, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll, eine Grenzübertrittsbescheinigung beantragt hat.

(4) § 30 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, Absatz 2 Satz 1 und Absatz 4 sowie § 32 Absatz 3 gelten entsprechend.

(5) § 27 Absatz 3 Satz 2 und § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 finden keine Anwendung.

7. In § 44 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b wird in der Klammer nach der Angabe „36“ ein Komma und die Angabe „,36a“ eingefügt.

8. In § 44a Absatz 1 Nummer 1b wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt und nach der Angabe „30“ die Wörter „oder § 36a Absatz 1 Satz 1 erste Alternative,“ eingefügt.

9. § 73 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „§ 5 Abs. 4“ durch die Wörter „§ 5 Absatz 4, § 27 Absatz 3a“ ersetzt.

   b) Nach Absatz 3a wird folgender Absatz 3b eingefügt:

   „(3b) Die in Absatz 1 genannten Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste teilen dem Bundesverwaltungsamt unverzüglich mit, ob Versagungsgründe nach § 27 Absatz 3a vorliegen. Werden den in Satz 1 genannten Behörden während des nach Absatz 3 Satz 2 mitgeteilten Gültigkeitszeitraums des Aufenthaltstitels Versagungsgründe nach § 27 Absatz 3a bekannt, teilen sie dies der zuständigen Ausländerbehörde oder der zuständigen Auslandsvertretung unverzüglich mit. Die in Satz 1 genannten Behörden dürfen die übermittelten Daten verarbeiten,

soweit dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist. Übermittlungsregelungen nach anderen Gesetzen bleiben unberührt."

10. Dem § 79 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Wird ein Aufenthaltstitel gemäß § 36a Absatz 1 zum Zwecke des Familiennachzugs zu einem Ausländer beantragt,

1. gegen den ein Strafverfahren oder behördliches Verfahren wegen einer der in § 27 Absatz 3a genannten Tatbestände eingeleitet wurde,

2. gegen den ein Strafverfahren wegen einer oder mehrerer der in § 36a Absatz 3 Nummer 2 genannten Straftaten eingeleitet wurde, oder

3. bei dem ein Widerrufsverfahren nach § 73b Absatz 1 Satz 1 des Asylgesetzes oder ein Rücknahmeverfahren nach § 73b Absatz 3 des Asylgesetzes eingeleitet wurde,

ist die Entscheidung über die Erteilung des Aufenthaltstitels gemäß § 36a Absatz 1 bis zum Abschluss des jeweiligen Verfahrens, im Falle einer gerichtlichen Entscheidung bis zu ihrer Rechtskraft, auszusetzen, es sei denn, über den Aufenthaltstitel gemäß § 36a Absatz 1 kann ohne Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens entschieden werden. Im Fall von Satz 1 Nummer 3 ist bei einem Widerruf oder einer Rücknahme der Zuerkennung des subsidiären Schutzes auf das Verfahren zur Entscheidung über den Widerruf des Aufenthaltstitels des Ausländers nach § 52 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 abzustellen."

11. § 96 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Ebenso wird bestraft, wer in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 Buchstabe a zugunsten eines minderjährigen ledigen Ausländers handelt, der ohne Begleitung einer personensorgeberechtigten Person oder einer dritten Person, die die Fürsorge oder Obhut für ihn übernommen hat, in das Bundesgebiet einreist."

b) In Absatz 4 werden die Wörter „Absatz 2 Nr. 1" durch die Wörter „Absatz 2 Satz 1 Nummer 1" ersetzt.

12. § 104 Absatz 13 wird wie folgt gefasst:

(13) Die Vorschriften von Kapitel 2 Abschnitt 6 in der bis zum 31. Juli 2018 geltenden Fassung finden weiter Anwendung auf den Familiennachzug zu Ausländern, denen bis zum 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, wenn der Antrag auf erstmalige Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zwecke des Familiennachzugs zu dem Ausländer bis zum 31. Juli 2018 gestellt worden ist.

Artikel 2

Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

In § 8 Absatz 2 Nummer 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952; 2012 I S. 197), das zuletzt durch Artikel 71 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist, werden die Wörter „§ 30 oder den §§ 32 bis 34“ durch die Wörter „§ 30, den §§ 32 bis 34 oder § 36a“ ersetzt.

Artikel 3

Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

In § 132 Absatz 3 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch … des Gesetzes vom … (BGBl. I S. …) geändert worden ist, werden die Wörter „§ 30 oder den §§ 32 bis 34“ durch die Wörter „§ 30, den §§ 32 bis 34 oder § 36a“ ersetzt.

Artikel 4

Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes

In § 8 Absatz 2 Nummer 2 des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juni 2016 (BGBl. I S. 1450), das durch Artikel 73 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist, werden die Wörter „§ 30 oder den §§ 32 bis 34“ durch die Wörter „§ 30, den §§ 32 bis 34 oder § 36a“ ersetzt.

Artikel 5

Einschränkungen von Grundrechten

Durch Artikel 1 Nummer 2 b) wird das Grundrecht der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 2 des Grundgesetzes) eingeschränkt. Durch Artikel 1 Nummer 10 wird das Grundrecht des Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes) und das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 2 bis 5 des Grundgesetzes) eingeschränkt.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. August 2018 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit dem Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsrechts vom 8. März 2018, BGBl. I 342 wurde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten bis zum 31. Juli 2018 weiter ausgesetzt. Zugleich wurde geregelt, dass ab 1. August 2018 der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aus humanitären Gründen begrenzt auf 1.000 Personen im Monat eröffnet wird. Daran knüpft das Familiennachzugsneuregelungsgesetz an und gestaltet den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ab 1. August 2018 im Einzelnen aus. Das Familiennachzugsneuregelungsgesetz legt ausdrückliche Voraussetzungen für die legale Einreise im Wege des Familiennachzugs von Familienangehörigen zu subsidiär Schutzberechtigten aus humanitären Gründen fest.

Mit der Neuregelung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten wird eine Regelung geschaffen, die nicht mehr befristet ist und auch bei einem Anstieg der Zahl subsidiär Schutzberechtigter die Steuerung des Familiennachzugs zu diesen Personen ermöglicht.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem Gesetzentwurf werden die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten konkretisiert. Das Grundgesetz überantwortet es der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt, festzulegen „in welcher Zahl und unter welchen Voraussetzungen Fremden der Zugang zum Bundesgebiet ermöglicht wird.[…] In dem von ihm gesteckten weiten Rahmen obliegt es der Entscheidung der Legislative und - in den von dieser zulässigerweise gezogenen Grenzen - der Exekutive, ob und bei welchem Anteil Nichtdeutscher an der Gesamtbevölkerung die Zuwanderung von Ausländern ins Bundesgebiet begrenzt wird oder ob und bis zu welchem Umfang eine solche Zuwanderung geduldet oder gefördert wird“ (BVerfGE 76, 1, 47). Dieser dem Gesetzgeber zustehende Regelungsspielraum wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ausgefüllt.

Dabei werden die bestehenden rechtlichen und humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt. Gleichzeitig wird aber auch gewichtet, dass die Integrationskapazitäten der Aufnahmegesellschaft bereits und voraussichtlich bis auf weiteres stark belastet sind. Der Deutsche Landkreistag hat zuletzt am 25. Januar 2018 in seiner Stellungnahme zur Anhörung im Hauptausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzuges (BT-Drs. 19/439) darauf hingewiesen, dass die Herausforderungen der Aufnahme von Flüchtlingen trotz rückläufiger Zahlen unverändert fortbestehen und „die integrativen Kapazitäten Deutschlands […] nahezu erschöpft [sind] und […] - auch im Interesse des gesellschaftlichen Friedens - nicht durch einen in seinem Ausmaß nur schwer einschätzbaren Familiennachzug [Anmerkung: zu subsidiär Schutzberechtigten] weiter strapaziert werden [sollten].“

Vor diesem Hintergrund wird mit dem Familiennachzugsneuregelungsgesetz festgelegt, in welchem Rahmen Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten gewährt wird. Die Ermöglichung von Familiennachzug aus humanitären Gründen bedeutet, dass neben der Herstellung und Wahrung der familiären Gemeinschaft humanitäre Gründe vorliegen müssen, um den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zu eröffnen. Dabei sind bei Vorliegen humanitärer Gründe bei der Bestimmung der Familienangehörigen, denen der Familiennachzug im Rahmen des monatlichen Kontingents gewährt wird, auch

Integrationsaspekte zu berücksichtigen. Humanitäre Gründe können dabei sowohl bei dem bereits im Bundesgebiet befindlichen Schutzberechtigten als auch bei dem noch im Ausland befindlichen Angehörigen der Kernfamilie vorliegen. Im Gesetzentwurf werden darüber hinaus konkrete Regelausschlussgründe für diesen Familiennachzug festgelegt. Weiterhin sollen durch die Einführung eines weiteren Qualifikationstatbestands zum Straftatbestand des Einschleusens von Ausländern Anreize reduziert werden, die dazu führen können, dass Minderjährige von ihren Eltern auf die gefährliche unbegleitete Reise vorgeschickt werden.

Der Gesetzentwurf schafft zudem Voraussetzungen für die statistische Erfassung des Familiennachzugs zu Ausländern mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis, um künftig über eine bessere statistische Grundlage für die Steuerung zu verfügen. Darüber hinaus wird ein allgemeiner Versagungstatbestand für den Familiennachzug zu terroristischen Gefährdern eingeführt.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht) sowie aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 des Grundgesetzes (Ausbildungsbeihilfen) - jeweils in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes. Ohne eine bundeseinheitliche Regelung bestünde jeweils die Gefahr einer Rechtszersplitterung, die sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hinnehmbar ist; erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Beeinträchtigungen des länderübergreifenden Rechtsverkehrs bei der Gewährung von Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten wären zu erwarten und eine im gesamtstaatlichen Interesse liegende Steuerung nicht möglich. Eine bundesgesetzliche Regelung ist folglich zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Soweit strafrechtliche Regelungen betroffen sind, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Änderungen im Dritten Buch des Sozialgesetzbuches ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 des Grundgesetzes (Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Die Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung schließt nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c) Personen von ihrem Anwendungsbereich aus, deren Aufenthalt in einem Mitgliedstaat aufgrund subsidiärer Schutzformen gemäß internationalen Verpflichtungen, einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Praktiken der Mitgliedstaaten genehmigt wurde oder die um die Genehmigung des Aufenthalts aus diesem Grunde nachsuchen und über deren Status noch nicht entschieden wurde.

Art. 7 der Grundrechtecharta geht nicht über Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention hinaus. Aus diesen völkerrechtlichen Normen ist weder das Recht eines Drittstaatsangehörigen auf Aufenthalt oder Einreise in einen bestimmten Staat noch eine Ver-

pflichtung des Staates abzuleiten, einen solchen Aufenthalt zu autorisieren oder einen bestimmten Aufenthaltstitel zu erteilen. Das in ihnen ebenso wie in Art. 6 des Grundgesetzes kodifizierte Recht auf Familienleben erfordert es jedoch, dass die Belange und besonderen Umstände der betroffenen Personen im Einzelfall berücksichtigt und mit dem legitimen Interesse des Staates an der Steuerung des Zuzugs von Ausländern in Ausgleich gebracht werden. Diesen Anforderungen trägt der Gesetzentwurf Rechnung.

Soweit Regelungen aus dem Assoziationsrecht EWG-Türkei Anwendung finden, bleiben diese unberührt.

Der Gesetzentwurf steht auch im Einklang mit der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-Kinderrechtskonvention). Die in Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention (vorrangige Berücksichtigung von Kindeswohlinteressen) und Art. 10 der UN-Kinderrechtskonvention (wohlwollende, humane und beschleunigte Bearbeitung von Anträgen auf Familiennachzug) normierten Vorgaben sind bei der Feststellung, ob humanitäre Gründe für den Familiennachzug im Einzelfall vorliegen, umfassend zu berücksichtigen. Aus ihnen ist jedoch nicht per se ein Anspruch auf Familienzusammenführung abzuleiten. Auch andere Menschenrechtskonventionen gewähren keine weitergehenden Rechte.

VI. Gesetzesfolgen

Mit der Neuregelung wird der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten unter den im Gesetz benannten Bedingungen gewährt. Damit wird für die Mitglieder der Kernfamilie eines subsidiär Schutzberechtigten die Möglichkeit des legalen Nachzugs in die Bundesrepublik wieder eröffnet, zugleich steuert die Bundesrepublik Deutschland die Zuwanderung.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit dem Gesetzesvorhaben wird insbesondere der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigte neu ausgestaltet. Es setzt die Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 12. März 2018 um und konkretisiert die mit dem Gesetz vom 8. März 2018, BGBl. I S. 342, eingeführte Regelung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Insbesondere dient er der Verwirklichung der Zielbeschreibung Ziffer 16: „Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“. Dieses Prinzip beinhaltet das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland zum Schutz der Menschenrechte und der UN-Kinderrechtkonvention. Die Bundesregierung leistet in diesem Zusammenhang „signifikante Beiträge für die Förderung, den Schutz und die Beteiligung dieser verletzlichen […] Zielgruppe“ (Quelle: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016, S. 208). Die Verantwortung der Bundesregierung für die Einhaltung von Menschenrechten und der UN-Kinderrechtskonvention spiegelt sich auch in dem Gesetzentwurf wieder. Vor diesem Hintergrund wird der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten begrenzt auf 1.000 Personen im Monat aus humanitären Gründen unter Berücksichtigung des Kindeswohls und von Integrationsaspekten zugelassen. Die Strafvorschriften für die Schleusung von Minderjährigen wurden weiter geschärft, um die sensible Gruppe der Minderjährigen und damit die Kindeswohlinteressen besser schützen und die Verwerflichkeit eines derartigen Handelns künftig noch stärker sanktionieren zu können.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch diesen Gesetzentwurf entstehen keine Haushaltsaufgaben ohne Erfüllungsaufwand. Mit dem Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten vom 8. März 2018 wurde neben der Aussetzung bis zum 31. Juli 2018 geregelt, dass ab dem 1. August 2018 der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigte für 1.000 Personen im Monat gewährt werden kann. Bereits durch das Gesetz vom 8. März 2018 wurde daher die Grundlage für die mit dem Zuzug von Familienangehörigen zusammenhängenden Leistungen, wie bspw. Integrationsmaßnahmen und Sozialleistungen geschaffen. Durch den Gesetzentwurf entstehen keine darüber hinausgehenden Kosten.

4. Erfüllungsaufwand

Für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft entsteht durch die gesetzliche Neuregelung kein Erfüllungsaufwand.

Mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Asylverfahren vom 11. März 2016 wurde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für die Dauer von zunächst zwei Jahren ausgesetzt. Das Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzuges vom 8. März 2018 schließt den Familiennachzug bis zum 31. Juli 2018 aus. Gleichzeitig enthält dieses Gesetz in der Neufassung des § 104 Absatz 13 des Aufenthaltsgesetzes die Regelung, dass ab 1. August 2018 1.000 Aufenthaltserlaubnisse im Monat an Familienangehörige von im Bundesgebiet lebenden subsidiär Schutzberechtigten erteilt werden können, wenn humanitäre Gründe vorliegen.

Mit dem Gesetzentwurf zur Neuregelung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten wird diese Regelung konkretisiert. Neben den Voraussetzungen für die Gewährung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten werden Ausschlussgründe definiert und klargestellt, welche allgemeinen Vorschriften des Familiennachzugs auf den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten Anwendung finden bzw. welche Vorschriften ausgeschlossen sind. Mit dem Gesetzentwurf werden erstmals beispielhafte Fallgruppen für humanitäre Gründe, die zum Familiennachzug berechtigen und welche Aspekte bei der Auswahlentscheidung besonders zu berücksichtigen sind, benannt. Diese Neuregelung führt zu einem im Vergleich zu anderen Visaverfahren größeren Prüfaufwand bei den Auslandsvertretungen und den Ausländerbehörden sowie beim Auswärtigen Amt und dem Bundesverwaltungsamt für die Etablierung eines Verfahrens zur Bestimmung deren monatlich bis zu 1.000 Nachzugsberechtigten:

- Prüfung der humanitären Gründe (§ 36a Absatz 1 neu des Aufenthaltsgesetzes): Die Auslandsvertretungen werden die auslandsbezogenen und die Ausländerbehörden die inlandsbezogenen Aspekte prüfen.

- Bestimmung der monatlich 1.000 Nachzugsberechtigten: Anhand der von Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden beigebrachten Informationen zu humanitären Gründen und zu berücksichtigenden Aspekten trifft das Bundesverwaltungsamt im Rahmen des Visumverfahrens eine intern rechtliche verbindliche Entscheidung, welche Familienangehörigen zu den monatlich bis zu 1.000 Nachzugsberechtigten gehören.

- Regelausschlussgründe (§ 36a Absatz 3 neu des Aufenthaltsgesetzes): Der Nachweis, dass eine zum Ehegattennachzug berechtigende Ehe bereits vor der Flucht geschlossen wurde (Nr. 1), wird von der Auslandsvertretung geprüft. Die Prüfung der Ausschlusstatbestände begangener Straftaten (Nr. 2) sowie der nicht kurzfristig zu erwartenden Ausreise (Nrn. 3 und 4) obliegt den Ausländerbehörden.

Der neu eingeführte Versagungstatbestand für den Familiennachzug zu sogenannten Gefährdern (§ 27 Absatz 3a des Aufenthaltsgesetzes) führt beim Auswärtigen Amt und den beteiligten Innenbehörden zu einem Erfüllungsaufwand in personeller Hinsicht.

Durch diese neuen Prüfsachverhalte und das Bestimmungsverfahren entsteht bei den Ausländerbehörden und beim Auswärtigen Amt sowie beim Bundesverwaltungsamt für das Auswärtige Amt personeller Mehrbedarf. Weiterhin entsteht beim Auswärtigen Amt Personalmehrbedarf durch mögliche Klagen.

In personeller Hinsicht kann der Mehraufwand nicht konkret beziffert werden. Weder liegen Erfahrungen zum Mehraufwand durch die einzelnen Prüfschritte vor, noch existieren Kenntnisse über die Art der zu bearbeitenden Anträge, insbesondere mit Blick auf das Vorliegen humanitärer Gründe und die Ausübung der Auswahlentscheidung. Geschätzt wird, dass für das Auswärtige Amt und das Bundesverwaltungsamt aufgrund des Mehraufwandes insgesamt etwa 95 Planstellen benötigt werden. Für das Auswärtige Amt und seine Auslandsvertretungen wird der Personalbedarf auf 35 Planstellen geschätzt (davon 2xh.D. (Inland) 20xg.D. (5 Inland, 15 Ausland) und 13xm.D. (alle Ausland)), hinzukommen 20 lokal Beschäftigte. Für das Bundesverwaltungsamt wird der Personalbedarf auf 60 Planstellen geschätzt, davon 50 (davon 2 x h.D., 42 x g.D., 6 x m.D.) Planstellen für das Verwaltungsverfahren und 10 (davon 3x h.D., 7x. g.D.) Planstellen für den Bereich der Informationstechnik. Hinzu kommt eine nicht bezifferbare Anzahl von Beschäftigten beim Dienstleister ITZBund oder einem anderen IT-Dienstleister. Die Auslandsvertretungen werden Unterstützung von Organisationen wie IOM (International Organisation for Migration) benötigen, wofür ebenfalls Kosten anfallen werden.

Zusätzlich zu berücksichtigen ist ein nicht bezifferbarer Personalbedarf bei den Ausländerbehörden. Dem liegt weiter zu Grunde, dass von einer großen Anzahl von Visaanträgen ausgegangen wird: Seit der Aussetzung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten im März 2016 wurde im Zeitraum 1. März 2016 bis 31. März 2018 für 256.534 Personen subsidiärer Schutz gemäß § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes gewährt (Quelle: Asylgeschäftsberichte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge). Mit Stand 31. März 2018 hielten sich ausweislich des Ausländerzentralregisters 205.660 Personen mit subsidiärem Schutzstatus im Bundesgebiet auf. Es ist weder bekannt noch belastbar schätzbar, ob und in welcher Anzahl unter den subsidiär Schutzberechtigten bereits Angehörige der Kernfamilie sind und in welcher Anzahl subsidiär Schutzberechtigte nachzugsberechtigte Angehörige im Ausland haben, die mit Inkrafttreten der Neuregelung Anträge auf Familiennachzug stellen werden. Dem Auswärtigen Amt liegen derzeit bereits rd. 26.000 Anträge auf Terminvereinbarungen zur Beantragung eines Visums auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten vor. Zudem erkennt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weiter Antragstellern subsidiären Schutz in relevanter Größenordnung zu, deren Angehörigen der Kernfamilie ebenfalls die Nachzugsmöglichkeit des § 36a des Aufenthaltsgesetzes neu offen steht. Im Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. März 2018 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für 8.179 Personen subsidiären Schutz anerkannt.

Mit der gesetzlichen Neuregelung werden Anpassungen bei bestehenden und Neuentwicklung von Informationssystemen für das Visum- und Bestimmungsverfahren beim Bundesverwaltungsamt notwendig, die zu einmaligen Kosten führen. Die Kosten werden auf insgesamt etwa 5 Mio. EUR für folgende Änderungen geschätzt:

Für das Bestimmungsverfahren ist ein neues IT-Verfahren zu entwickeln und einzurichten. Anpassungen sind notwendig, um nachvollziehen zu können, wie viele Visa zum Zwecke des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten erteilt werden. Diese Auswertung ist aktuell nicht möglich.IT-Anpassungen sind im Hinblick auf die seitens der Ausländerbehörden zu übersendenden Informationen gemäß § 36a des Aufenthaltsgesetzes für die inlandsbezogenen Voraussetzungen und Ausschlussgründe zum Familiennachzug notwendig (Suchverfahren). Mit der in § 73 Absatz 3b des Aufenthaltsgesetzes geregelten

Übermittlungspflicht wird die bereits bestehende Regelung von § 73 Absatz 3a des Aufenthaltsgesetzes auf Fälle nach § 27 Absatz 3a des Aufenthaltsgesetzes ausgeweitet. Die vorgesehenen Änderungen in § 30 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 e) und in § 32 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes sind Grundlage für die erforderliche differenziertere statistische Erfassung des Familiennachzugs im Ausländerzentralregister (AZR). Die konkrete Umsetzung der Veränderungen im AZR bedarf einer Änderung der Ausländerzentralregistergesetz-Durchführungsverordnung. Es ist davon auszugehen, dass die künftige Erfassung durch die Ausländerbehörden nur geringen Mehraufwand verursachen wird, da bereits jetzt der betroffene Personenkreis im AZR zu erfassen ist. Mit der gesetzlichen Neuregelung erfolgt allerdings eine differenziertere Erfassung im Hinblick auf den Aufenthaltszweck, die wiederum Anpassungen in den IT-Systemen der Ausländerbehörden mit Kosten in unbekannter Höhe erforderlich machen. Auch bei den Auslandsvertretungen werden IT-Anpassungen erforderlich werden.

Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung, Evaluierung

Mit der Neuregelung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten soll eine unbefristete Regelung geschaffen werden. Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner Evaluierung.

Die Änderung durch Artikel 3 wirkt nur befristet, da die zu ändernde Regelung in § 132 Absatz 3 Sozialgesetzbuch III selbst befristet ist.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer1

Die Neueinfügung von § 36a erfordert eine Ergänzung des Inhaltsverzeichnisses des Aufenthaltsgesetzes.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Es handelt sich um eine Folgeänderung der Neueinfügung von § 36a.

Zu Buchstabe b

§ 27 Absatz 3a Satz 1 ermöglicht es, den Nachzug von Familienangehörigen zu terroristischen Gefährdern, Hasspredigern und Leitern verbotener Vereine zu versagen. Betroffen ist hiervon auch der Familiennachzug zu Deutschen. Die Tatbestände orientieren sich an den Voraussetzungen für das Vorliegen eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses nach § 54 Absatz 1 Nummern 2 bis 5. § 27 Absatz 3a Satz 2 und 3 entsprechen den Ausnahmevorschriften des § 5 Absatz 4 Satz 2 und 3, die es ermöglichen, den besonderen Belangen des Schutzes von Ehe und Familie aus Artikel 6 des Grundgesetzes und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention im Einzelfall gerecht zu werden. Um übermäßige Härten im Hinblick auf den Schutz von Ehe und Familie, der beim Familiennachzug zu Deutschen in besonderer Weise zu berücksichtigen ist, ausgleichen zu können, können nach Satz 2 in begründeten Einzelfällen entsprechend § 5 Absatz 4 Satz 2 Ausnahmen insbesondere dann zugelassen werden, wenn die Person, zu der der Familiennachzug erfolgen soll, glaubhaft von ihrem sicherheitsgefährdenden Verhalten Abstand nimmt. Satz 3 lässt in besonders gelagerten und konkreten Einzelfällen Ausnahmen durch das Bundesministerium des Innern oder eine von ihm bestimmte Stelle zu. Die Ausnahme muss vor Einreise ausgesprochen werden.

Personen, die sich im unmittelbaren Umfeld jihadistischer oder sonstiger terroristischer oder extremistischer Gruppierungen im Ausland aufgehalten haben und nach Deutschland zurückkehren, stellen grundsätzlich ein erhöhtes Gefährdungspotential dar, da diese in besonderer Weise mit verfassungsfeindlichen Ideologien indoktriniert sind. Ziel ist es, vor dem Hintergrund einer anhaltend hohen Bedrohungslage zu verhindern, dass sich durch den Nachzug von Familienangehörigen beispielsweise zu zurückgekehrten Jihadreisenden und terroristischen Gefährdern eine verfassungsfeindliche Grundhaltung perpetuiert und in Familienverbünden verfestigt. Gerade im Bereich des islamistischen Extremismus zeigen sowohl Erfahrungen aus einzelnen Beratungskonstellationen als auch wissenschaftliche und behördliche Erkenntnisse, dass Extremisten in familiären Strukturen häufig eine stark ideologisierte Lebensweise pflegen und somit mögliche Interventionen beispielsweise durch Deradikalisierungsakteure erschweren oder unmöglich machen. § 27 Absatz 4 Satz 4 wurde um den Vorbehalt zu Absatz 3a Satz 3 ergänzt, um eine konsistente Regelung zu schaffen.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Die Einfügung folgt daraus, dass für die Entscheidung über die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis zum Ehegattennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten allein die Neuregelung des § 36a maßgeblich ist.

Zu Buchstabe b

Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten richtet sich künftig ausschließlich nach § 36a. Es wird daher klargestellt, dass auch § 30 Absatz 1 Nummer 3d nicht Grundlage für einen Anspruch auf Ehegattennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ist.

Zu Buchstabe c

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018 stellen die Koalitionspartnerfest, dass die Zuwanderungszahlen die Spanne von jährlich 180.000 bis 220.000 (inklusive Kriegsflüchtlinge, Familiennachzügler, Relocation, Resettlement, abzüglich Rückführungen und freiwillige Ausreisen künftiger Flüchtlinge und ohne Erwerbsmigration) nicht übersteigen werden. In dieser Spanne soll auch der Familiennachzug zu Ausländern mit einem Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen berücksichtigt werden. Um die Zahlenspanne nachhalten zu können, ist eine statistische Erfassung des Familiennachzugs speziell zu Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen erforderlich, die bisher nicht existiert. Die Verweisung auf § 7 Absatz 1 Satz 3 und die Abschnitte 3 bis 6 ist notwendig, um eine entsprechend getrennte Erfassung des Familiennachzugs im Ausländerzentralregister vornehmen zu können. Eine Änderung der bisher geltenden Rechtslage zum Ehegattennachzug ergibt sich durch die Aufschlüsselung nicht.

Da sich der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten künftig nach § 36a richtet, wird zudem klargestellt, dass auch § 30 Absatz 1 Nummer 3 e nicht Grundlage für einen Anspruch auf Ehegattennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ist.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

Für die erforderliche statistische Erfassung des Familiennachzugs wird die Grundlage für entsprechende Speichersachverhalte für den Kindernachzug im Ausländerzentralregister geschaffen. Eine Änderung der bisher geltenden Rechtslage zum Kindernachzug ergibt sich durch die Aufschlüsselung nicht.

Nach der neu eingefügten Nummer 1 ist ein Kindernachzug weiterhin für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Absatz 1 Satz 3 und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung nach Abschnitt 3 und zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Abschnitt 4 möglich, konkret für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16, § 16b, § 17, § 17a, § 17b, § 18, § 18a, § 18c, § 18d, § 20, § 20b oder 21.

Der Kindernachzug zu Asylberechtigten und Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention wird von der neu eingefügten Nummer 2 erfasst. Mit der Ergänzung in Nummer 2 wird klargestellt, dass der Kindernachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nicht mehr von der Norm umfasst wird. Der Kindernachzug zu dieser Personengruppe richtet sich zukünftig nach § 36a.

Zu Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen ist nach der neu eingefügten Nummer 3 ein Nachzug der Kinder eines ausländischen Elternteils mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 28, der Kinder von Ehegatten (Stiefkinder), die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 30 oder § 36a besitzen, für Kinder von Ehegatten eines Ausländers mit eigenständigem Aufenthaltsrecht nach § 31, für Kinder von Eltern, die für den Elternnachzug eine Aufenthaltserlaubnis nach § 36 oder § 36a erhalten haben (sogenannter Geschwisternachzug) und für Kinder sonstiger Familienangehöriger möglich.

Der Kindernachzug zu Ausländern mit einer sonstigen Aufenthaltserlaubnis ist - mit Ausnahme der Aufenthaltserlaubnis für subsidiär Schutzberechtigte nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative, für die § 36a gilt - von der neu eingefügten Nummer 4 erfasst. Dazu zählen unter Berücksichtigung des § 29 Absatz 3 und 4 der Kindernachzug zu Ausländern, die auf Grundlage von § 22 aus völkerrechtlichen, dringenden humanitären oder politischen Gründen aufgenommen wurden, zu über Landes- oder Bundesaufnahmeprogramme aufgenommenen Ausländern (§ 23) sowie zu Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis

nach § 25 Absatz 3, zu Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz nach EU-Richtlinie 2001/55/EG (§ 24 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes), zu Opfern einer Straftat nach den §§ 232 und 233a des Strafgesetzbuches (§ 25 Absatz 4a) und zu Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis für geduldete Ausländer bei nachhaltiger Integration (§ 25b Absatz 1). Ebenso erfasst wird von Nummer 4 der Kindesnachzug zu Ausländern, die im Wege des Resettlements aufgenommen wurden (§ 23 Absatz 4) sowie zu Ausländern, die eine Aufenthaltserlaubnis nach der Entscheidung einer Härtefallkommission eines Landes erhalten haben (§ 23a).

Zu Buchstabe b

Mit der Ergänzung wird klargestellt, dass für den Familiennachzug von minderjährigen ledigen Kindern eines subsidiär Schutzberechtigten allein § 36a maßgeblich ist.

Zu Nummer 5

Mit der Ergänzung wird klargestellt, dass der Familiennachzug von Eltern zu subsidiär schutzberechtigten Kindern nur gemäß § 36a gewährt wird.

Zu Nummer 6

Zu Absatz 1

Mit den Regelungen zum Familiennachzug wird den Kapazitäten von Aufnahme- und Integrationssystemen bei einer gleichzeitigen angemessenen Berücksichtigung der ehelichen und familiären Bindungen Rechnung getragen. Dies umfasst Regelungen zur Anzahl und den Voraussetzungen für einen Nachzug von ausländischen Familienangehörigen zu im Bundesgebiet lebenden subsidiär Schutzberechtigten.

Aus Verfassungs- und Völkerrecht resultiert indes weder ein Anspruch darauf, die familiäre Lebensgemeinschaft in einem bestimmten Staat zu führen, noch ein Anspruch auf Einreise zum Zweck des Nachzugs zu im Bundesgebiet lebenden Familienangehörigen (vgl. BVerfGE 76, 1 ff.; EGMR, 3. Oktober 2014, 12738/10, Case Jeunesse ./. Niederlande). Dem Gesetzgeber steht ein Gestaltungsspielraum zu, in welchem Rahmen ein Familiennachzug stattfinden soll. Dies gilt auch für subsidiär Schutzberechtigte vor dem Hintergrund der zunächst befristet erteilten Aufenthaltserlaubnis. Dabei hat der Gesetzgeber die verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter von Ehe und Familie auf der einen Seite und die Integrations- und Aufnahmefähigkeit des Staates und der Gesellschaft und das daraus folgende legitime Interesse an einem gesteuerten und geordneten Zuzug von Ausländern auf der anderen Seite zu berücksichtigen.

Die die Bundesregierung tragenden Parteien haben sich im Koalitionsvertrag ausdrücklich sowohl zu ihren rechtlichen und humanitären Verpflichtungen bezüglich der anerkannt Schutzberechtigten als auch zu einer Steuerung und Begrenzung der Migrationsbewegungen nach Deutschland und Europa im Hinblick auf die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Gesellschaft bekannt. Vor diesem Hintergrund soll monatlich 1.000 Familienangehörigen von subsidiär Schutzberechtigten aus humanitären Gründen die legale Einreise zum Zwecke des Familiennachzuges in das Bundesgebiet ermöglicht werden.

Nachzugsberechtigt sind nur Angehörige der Kernfamilie, d.h. Ehepartner, Eltern minderjähriger Ausländer und minderjährige ledige Ausländer. Sonstige Familienangehörige, einschließlich Geschwister, fallen nicht in den Anwendungsbereich der Neuregelung. Die allgemein für den Familiennachzug geltenden Vorschriften (§§ 27, 29, 31, 33, 34, 35 und 36 Absatz 2) finden auch auf den neuen § 36a Anwendung, sofern sie nicht ausdrücklich

ausgeschlossen sind. Für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug relevante humanitäre Aspekte können sowohl in der Person des im Bundesgebiet aufhältigen subsidiär Schutzberechtigten als auch in der Person des im Ausland befindlichen Familienangehörigen vorliegen.

Die Nichtanwendbarkeit von § 5 Absatz 1 Nummer 1 und § 29 Absatz 1 Nummer 2 entspricht der Regelung in § 36 Absatz 1, nach der für den Elternnachzug weder der Lebensunterhalt zu sichern ist, noch ausreichend Wohnraum zur Verfügung stehen muss. Für den Ehegatten- und Kindernachzug gilt selbiges bereits nach § 29 Absatz 2 Satz 1, so dass insofern keine gesonderte Regelung erforderlich ist.

Insbesondere aus dringenden humanitären Gründen kann darüber hinaus im Einzelfall auch Angehörigen der Kernfamilie subsidiär Schutzberechtigter eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 1 erteilt werden. Dies ist anzunehmen, wenn die Aufnahme des Familienangehörigen sich aufgrund des Gebotes der Menschlichkeit aufdrängt und eine Situation vorliegt, die ein Eingreifen zwingend erforderlich macht: Dies gilt zum Beispiel beim Bestehen einer erheblichen und unausweichlichen Gefahr für Leib und Leben des Familienangehörigen im Ausland. Die dringenden humanitären Gründe im Sinne des § 22 können sowohl beim bereits im Bundesgebiet befindlichen subsidiär Schutzberechtigten als auch beim im Ausland befindlichen Familienangehörigen vorliegen.

Weiterhin bleibt die Möglichkeit einer Aufenthaltsgewährung aufgrund von Programmen des Bundes oder der Länder gemäß § 23 bestehen.

Zu Absatz 2

Humanitäre Gründe Sie können aus unterschiedlichen Konstellationen resultieren, eine abschließende Aufzählung ist nicht möglich. Für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten werden aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit beispielhaft die wichtigsten Fallgruppen im Gesetzestext genannt. Die in § 36a vorgenommeine Aufzählung stellt jedoch keine Legaldefinition für an anderen Stellen des Aufenthaltsgesetzes relevante „humanitäre Gründe“ dar (insbes. § 22, § 25 Absatz 4).

Zu Nummer 1: Ein humanitärer Grund resultiert aus der Dauer der Trennung, da diese im Rahmen des Schutz- und Förderungsgebots des Art. 6 Absatz 1 des Grundgesetzes zu berücksichtigen ist. Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der Dauer der Trennungszeit ist in der Regel das Stellen des Asylantrages durch den im Bundesgebiet lebenden des subsidiär Schutzberechtigten.

Die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft ist seit langer Zeit insbesondere dann nicht möglich, wenn die Familienzusammenführung in einem Drittstaat wegen der fehlenden Möglichkeit der legalen Einreise des subsidiär Schutzberechtigten in den Drittstaat nicht möglich oder aus anderen Gründen unzumutbar ist. Gründe für die Unzumutbarkeit liegen zum Beispiel vor, wenn

– die Bleibeperspektive im Drittstaat unsicher ist, bspw. weil zu erwarten ist, dass der Ausländer keine Aufenthaltserlaubnis erhalten wird oder keine Möglichkeit der Erwerbstätigkeit besteht,

– die Lebensumstände im Drittstaat einen weiteren Aufenthalt unzumutbar machen.

Zu Nummer 2: Die Bestimmung der Minderjährigkeit richtet sich nach deutschem Recht, § 80 Absatz 1und 3 Satz 1. Ein Ausländer ist minderjährig, solange er das 18. Lebensjahr nicht vollendet hat.

Zu Nummer 3: Leib, Leben oder Freiheit des Familienangehörigen, muss im Aufenthaltsstaat ernsthaft gefährdet sein. Eine solche Gefährdung kann sich beispielsweise aus

drohender Gewalt, drohender Rekrutierung als Kindersoldat, drohendem Menschen- oder Kinderhandel oder drohender Zwangsheirat ergeben. Es sollte sich dabei nicht nur um eine rein abstrakte Gefahr handeln.

Zu Nummer 4: Ausgangspunkt für die Entscheidung über die Schwere einer Erkrankung oder Pflegebedürftigkeit muss sein, dass sie jedenfalls nicht nur vorübergehender Natur und nicht im Staat des gewöhnlichen Aufenthalts im Ausland behandelbar sein darf. Es geht vielmehr um die Fälle einer gesundheitlichen Einschränkung oder eines pflegerischen Hilfebedarfs, in denen es angesichts der Schwere des Falles geboten erscheint, die Familienangehörigen zusammenzuführen.

Eine Krankheit ist schwerwiegend, wenn sie lebensbedrohlich ist oder aufgrund der Schwere der durch sie verursachten Gesundheitsstörung die Lebensqualität auf Dauer nachhaltig beeinträchtigt.

Pflegebedürftig im Sinne des deutschen Rechts sind Personen, die auf Dauer, voraussichtlich für mindestens sechs Monate, gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten aufweisen und deshalb der Hilfe durch andere bedürfen.

Maßgeblich für das Vorliegen von gesundheitlich bedingten Beeinträchtigungen der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten sind die in den Bereichen Mobilität, kognitive und kommunikative Fähigkeiten, Verhaltensweisen und psychische Problemlagen, Selbstversorgung, Bewältigung von und selbständiger Umgang mit krankheits- oder therapiebedingten Anforderungen und Belastungen und Gestaltung des Alltagslebens und sozialer Kontakte in § 14 Absatz 2 des Elften Buches des Sozialgesetzbuches genannten pflegefachlich begründeten Kriterien.

Der Gesetzgeber geht hier davon aus, dass mindestens schwere Beeinträchtigungen der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten in den genannten Bereichen (entsprechend dem Pflegegrad 3 oder höher) einen humanitären Grund darstellen, der den Familiennachzug rechtfertigen kann. Hinsichtlich der Anforderungen an eine qualifizierte Bescheinigung wird die Regelung des § 60a Absatz 2c Satz 3 entsprechend herangezogen. Für die Einschätzung der Pflegebedürftigkeit sind die Beeinträchtigungen der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten mit Angabe der entsprechenden Schwere anzugeben. Für den im Ausland den Antrag auf Familiennachzug stellenden Familienangehörigen können anderweitige Anhaltspunkte für eine schwerwiegende Erkrankung, eine schwere Beeinträchtigung der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten oder eine schwere Behinderung ausreichen. In diesen Fällen ist durch die Auslandsvertretung eine Bewertung dazu abzugeben, ob aufgrund der Situation vor Ort die Krankheit behandelt oder der notwendige Pflegebedarf gesichert werden kann.

Eine schwere Behinderung liegt vor, wenn aufgrund der Schwere der durch sie verursachten Teilhabestörung die Lebensqualität auf Dauer nachhaltig beeinträchtigt ist.

Ob humanitäre Gründe vorliegen, die zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 36a führen können, stellt das Bundesverwaltungsamt im Rahmen des Visumverfahrens durch Prüfung aller relevanten Aspekte des jeweiligen Einzelfalls als intern rechtlich verbindlich fest. Für die Steuerung der monatlich 1.000 möglichen Einreisen wird auf die durch die Auslandsvertretungen ausgestellten Visa abgestellt.

Das Kindeswohl ist besonders zu berücksichtigen: Mit der Ratifizierung der UN-Kinderechtskonvention hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, in Anerkennung der dort geregelten Grundsätze zu handeln. Gemäß Art. 3 Absatz 1 der UN-Kinderechtskonvention „ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“ Gemäß Art. 10 der UN-Kinderrechtskonvention sind „von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat […] wohlwollend, human und beschleunigt [zu] bearbeiten.“ Darüber

hinaus gebieten Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) sowie Art. 24 Absatz 2 der EU-Grundrechtecharta („Wohl des Kindes…vorrangige Erwägung“) die besondere Beachtung des Kindeswohls. Aus diesen Regelungen leitet sich auch für Minderjährige kein Anspruch auf Gewährung von Familiennachzug aus humanitären Gründen ab. Gleichwohl sind die Kindeswohlinteressen bei der Prüfung, ob Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten gewährt wird, von besonderer Relevanz. Dies gilt umso mehr, je jünger ein Kind ist. Eine besondere Schutzwürdigkeit ist für Kinder unter 14 Jahren anzunehmen, wie sich aus einer vergleichenden Wertung mit § 7 Absatz 1 Sozialgesetzbuch VIII ergibt. Bei der Prüfung schutzwürdiger Kindeswohlinteressen ist auch die Unterkunfts-, Betreuungs- und Personensorgesituation des Minderjährigen zu berücksichtigen, unabhängig davon, ob sich der Minderjährige im Bundesgebiet oder im Ausland aufhält. Dazu zählt, ob der Minderjährige ohne andere Familienangehörige in seiner räumlichen Nähe lebt, zu denen er ein vertrauensvolles Verhältnis hat und die ggf. bereits als Vormund bestellt sind. Hinsichtlich der Dauer der Trennung des Minderjährigen von seinen Eltern ist auch das kindliche Zeitempfinden zu berücksichtigen. Art. 9 der UN-Kinderrechtskonvention findet Beachtung.

Bei der Bestimmung der Ausländer, bei denen humanitäre Gründe vorliegen und denen im Rahmen des Familiennachzugs zu einem subsidiär Schutzberechtigten ein nationales Visum erteilt werden kann, sind Integrationsaspekte besonders zu berücksichtigen:

– Integrationsaspekte beim nachziehenden Familienangehörigen, wie beispielsweise Kenntnisse der deutschen Sprache oder anderweitige Aspekte, die für eine positive Prognose einer gelingenden Integration sprechen, sind bei der Entscheidung über den Familiennachzug positiv zu berücksichtigen.

– Zu den Integrationsaspekten des subsidiär Schutzberechtigten zählen insbesondere die eigenständige Sicherung von Lebensunterhalt und Wohnraum auch für den nachziehenden Familienangehörigen, besondere Fortschritte beim Erlernen der deutschen Sprache, gesellschaftliches Engagement, ehrenamtliche Tätigkeit, das nachhaltige Bemühen um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Absolvierung einer Berufsausbildung. Diese Aspekte zeigen, dass der Ausländer eine Integration in die Bundesrepublik Deutschland verfolgt.

– Straftaten des subsidiär Schutzberechtigten unterhalb der in § 36a Absatz 3 Nummer 2 genannten Schwelle sind zu berücksichtigen; in besonderer Weise, wenn es sich um Intensiv- oder Mehrfachtäter handelt.

Ist bekannt, dass die familiäre Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet nicht fortgeführt werden soll, beispielsweise auch weil der subsidiär Schutzberechtigte den Nachzug des Familienangehörigen nicht befürwortet, kann dies insbesondere aus Kindeswohl- und Gewaltschutzgründen negativ berücksichtigt werden. Zudem kann berücksichtigt werden, ob die Unmöglichkeit der Familienzusammenführung im Drittstaat darauf zurückzuführen ist, dass beispielsweise eine gesicherte Erwerbstätigkeit und eine damit verbundene gesicherte Bleibeperspektive mit der Möglichkeit zur Familienzusammenführung aufgegeben wurden. Ferner sind z.B. auch die Gründe der Trennung der Familie zu berücksichtigen.

Für die Erteilung des Visums ist die Zustimmung der am vorgesehenen Aufenthaltsort zuständigen Ausländerbehörde notwendig, § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 der Aufenthaltsverordnung. Von der Ausländerbehörde sind insbesondere die inlandsbezogenen Aspekte zu erheben. Eine Globalzustimmung nach § 32 Aufenthaltsverordnung kann beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nicht erteilt werden, da die Ausländerbehörden stets inlandsbezogene Aspekte der humanitären Gründe und Ausschlussgründe nach Absatz 3 zu prüfen haben. Sofern Familiennachzug gewährt wird, erfolgt dieser an den Wohnort des im Inland befindlichen subsidiär Schutzberechtigten. Eine anderweitige örtliche Verteilung, ist aufgrund der Intention der Regelung - die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft - nicht möglich.

Zu Absatz 3

Absatz 3 bestimmt Regelausschlussgründe für den Familiennachzug aus überwiegenden schutzwürdigen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Danach ist der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nach Absatz 1 in den nachfolgenden Fällen regelmäßig ausgeschlossen.

zu Nummer 1: Ehen, die nicht bereits vor der Flucht geschlossen wurden, berechtigen nicht zum Ehegattennachzug zum subsidiär Schutzberechtigten. Anderes gilt für nach dem Verlassen des Herkunftslandes geborene Kinder.

zu Nummer 2: Der Familiennachzug ist ausgeschlossen, wenn derjenige, zu dem der Familiennachzug erfolgen soll, wegen einer schwerwiegenden Straftat verurteilt worden ist. Die in dieser Vorschrift genannten Straftaten entsprechen weitgehend denjenigen, die ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse begründen (§ 54 Absatz 2 Nummern 1 bis 3). Bei Nummer 2 d) kommt es darauf an, dass der Betroffene wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten nach § 29 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Betäubungsmittelgesetzes verurteilt worden ist. Für den Nachzug zu Gefährdern gilt zusätzlich § 27 Absatz 3a, der den Familiennachzug zu solchen Personen umfassend, d.h. auch zu subsidiär Schutzberechtigten, ausschließt. Ist der nachzugsberechtigte Angehörige ein Gefährder, gilt § 5 Absatz 4.

zu Nummer 3: Der Familiennachzug ist ausgeschlossen, wenn die Ausreise des subsidiär Schutzberechtigten kurzfristig zu erwarten ist. Dies wird z.B. der Fall sein, wenn das BAMF die Gewährung des subsidiären Schutzes widerrufen oder die Zuerkennung desselben zurückgenommen hat (vgl. § 73b Asylgesetz), die Ausländerbehörde im Anschluss von einem Widerruf der Aufenthaltserlaubnis zwar absieht, aber zu erwarten ist, dass die Ausländerbehörde die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative nicht mehr verlängern wird. Kommt in diesem Fall auch die Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels nicht in Betracht (z.B. die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis), ist keine hinreichende Bleibeperspektive in Deutschland als Anknüpfungspunkt für den Familiennachzug gegeben.

zu Nummer 4: Mit dem Antrag auf Grenzübertrittsbescheinigung dokumentiert der Betroffene, dass er beabsichtigt, das Bundesgebiet zu verlassen. Eine Grenzübertrittsbescheinigung ist beispielsweise erforderlich für die Teilnahme an einem nach REAG/GARP geförderten Programm zur freiwilligen Rückkehr.

Zu Absatz 4

Die Regelungen der § 30 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, Absatz 2 Satz 1 und Absatz 4 sowie § 32 Absatz 3 sind auf die Regelung des § 36a entsprechend anzuwenden, da die Regelungsintention der Vorschriften gleichermaßen den nun in § 36a geregelten Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten betreffen.

Zu Absatz 5

§ 27 Absatz 3 Satz 2 wird ausdrücklich ausgeschlossen. Der Regelerteilungsgrund des § 5 Absatz 1 Nummer 2 findet Anwendung: Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ist in der Regel ausgeschlossen, wenn ein Ausweisungsinteresse in der Person des nachziehenden Familienangehörigen besteht. Über die Prüfung im Rahmen des § 5 Absatz 1 Nummer 2 wird ermöglicht, den besonderen Belangen des Schutzes von Ehe und Familie aus Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gerecht zu werden. Die Frist des § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 ist für die Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten nicht angemessen, da humanitäre Gründe nicht an eine Frist gebunden werden können. Zudem erhalten subsidiär Schutzberechtigte zunächst eine auf ein Jahr befristetete Aufenthaltserlaubnis, § 26 Absatz 1 Satz 3. Subsidiär Schutzberechtigte sollen die Möglich-

keit der Prüfung haben, ob sie eine über diesen Zeitraum hinausgehende Aufenthaltserlaubnis erhalten, um zu entscheiden, ob der Familiennachzug, der letztlich auch mit einer Aufgabe der bisherigen Lebensumstände für die im Drittstaat verbliebenen Familienangehörigen verbunden ist, beantragt werden soll.

Für die Härtefallregelung des § 32 Absatz 4 besteht neben § 36a kein Bedarf.

Zu Nummer 7

Mit der Einfügung des § 36a wird klargestellt, dass auch bei einem Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten die Berechtigung der nachziehenden Person zur Teilnahme an einem Integrationskurs besteht.

Zu Nummer 8

Mit der Einfügung des § 36a wird geregelt, dass im Fall des Ehegattennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs in gleicher Weise wie für andere Ehegatten besteht.

Zu Nummer 9

Zu Buchstabe a

Die Ergänzung ist eine Folgeänderung zu § 27 Absatz 3a. Sie ist notwendig, um sicherzustellen, dass das Verfahren nach § 73 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes auch im Falle des neu geschaffenen Versagungsgrundes Anwendung findet und die zuständigen Behörden über die notwendigen Informationen verfügen. Damit der Informationsfluss an die zuständigen Behörden gewährleistet ist und einheitlich erfolgt, wird diejenige Person, zu der der Familiennachzug stattfinden soll, als sonstige Referenzperson erfasst.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um notwendige Folgeänderungen zu § 27 Absatz 3a und § 73 Absatz 1 Satz 1. Bei Antragstellern aus Staaten, die nicht dem Konsultationsverfahren Zentraler Behörden unterliegen, findet ein Datenabgleich nach § 72a statt.

Zu Nummer 10

Die Aussetzung der Entscheidung über den Familiennachzug ist geboten, soweit gegen den Ausländer, zu dem der Familiennachzug beantragt wurde, wegen eines der in § 27 Absatz 3a genannten Gründe oder einer der in § 36a Absatz 3 Nummer 2 genannten Straftaten ein Strafverfahren eingeleitet wurde, dieses aber noch nicht abgeschlossen ist. Das Gleiche gilt im Hinblick auf § 27 Absatz 3a Satz 1 Nummer 2, wenn der Ausländer, zu dem der Familiennachzug beantragt wurde, zu den Leitern eines Vereins gehört und zu diesem Verein ein behördliches Verbotsverfahren nach § 3 Absatz 1 Satz 1 des Vereinsgesetzes eingeleitet wurde. Zudem soll auch in den Fällen, in denen bei dem Ausländer, zu dem der Familiennachzug erfolgen soll, ein Widerrufsverfahren oder Rücknahmeverfahren nach § 73b Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 3 des Asylgesetzes eingeleitet wurde, die Entscheidung über den Familiennachzug mindestens bis zum Abschluss des Widerrufs- oder Rücknahmeverfahrens ausgesetzt werden. Sofern es zum Widerruf oder einer

Rücknahme der Zuerkennung des subsidiären Schutzes kommt, erfolgt die Aussetzung der Entscheidung über den Familiennachzug bis zur Rechtskraft der Entscheidung über den Widerruf der Aufenthaltserlaubnis des Ausländers, zu dem der Familiennachzug beantragt wurde.

Zu Nummer 11

Zu Buchstabe a

Mit dem in § 96 Absatz 2 neu eingefügten Satz 2 wird das eigennützige Anstiften oder Hilfeleisten zur unerlaubten Einreise eines minderjährigen ledigen Ausländers in das Bundesgebiet als ein weiteres Qualifikationsmerkmal erfasst, wenn die unerlaubte Einreise des Minderjährigen ohne Begleitung einer personensorgeberechtigten Person oder einer dritten Person, die die Fürsorge oder Obhut für ihn übernommen hat, erfolgt. Da außer der personensorgeberechtigten Person eine Begleitperson nur eine dritte Person bei Vorliegen einer Fürsorge- oder Obhutsfunktion für den minderjährigen ledigen Ausländer sein kann, kommt der Schleuser als Begleitperson nicht in Betracht. Ein Fürsorge- und Obhutsverhältnis setzt eine nicht nur gelegentliche Übernahme der Verantwortung für das körperliche und psychische Wohl des Minderjährigen voraus. Ein Gefälligkeitsverhältnis genügt nicht. Das Fürsorge- oder Obhutsverhältnis kann auf Gesetz (z.B. Personensorge der Eltern oder eines Vormundes) oder auf einer freiwilligen und vom Minderjährigen gewollten Übernahme beruhen. Gerade Minderjährige, die sich ohne den Schutz ihrer Eltern oder einer anderen Person, deren Fürsorge oder Obhut sie anvertraut wurden oder sich selbst anvertraut haben, auf die lange Reise in die Bundesrepublik Deutschland begeben, sind auf dieser Reise einer besonders hohen Gefahr für Leib oder Leben ausgesetzt. Die eigennützige Anstiftung oder Beihilfe eines Minderjährigen zu einer solchen unbegleiteten Reise ist mit Blick auf die möglichen Gefahren, den Umstand, dass ein Minderjähriger aufgrund seiner geringeren Lebenserfahrung das Ausmaß der Gefahren regelmäßig nicht wie eine erwachsene Person abschätzen kann, sowie die Tatsache, dass der Täter zum eigenen Vorteil handelt, besonders verwerflich und damit strafschärfend zu berücksichtigen.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine Folgeänderung im Hinblick auf den neu eingefügten § 96 Absatz 2 Satz 2.

Zu Nummer 12

Mit der Übergangsregelung wird gewährleistet, dass für Familienangehörige zu subsidiär Schutzberechtigten, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1, 2. Alternative vor dem 18. März 2016 erhalten haben und die vor dem 1. August 2018 einen Antrag auf erstmalige Erteilung eines Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug gestellt haben, auch weiterhin die vorherige Rechtslage Anwendung findet. Soweit die Familienangehörigen nach der bis zum 17. März 2016 geltenden Rechtslage eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug zu einem subsidiär Schutzberechtigten erhalten haben, gilt die damalige Rechtslage auch für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis fort.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu der nunmehr im neuen § 36a des Aufenthaltsgesetzes gesondert getroffenen Regelung des Familiennachzugs zu subsidiär

Schutzberechtigten, die nicht länger in den Anwendungsbereich der §§ 30 und 32 des Aufenthaltsgesetzes fallen. Zur Bestimmung der Förderungsberechtigten knüpft § 8 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes bei Ausländerinnen und Ausländern im Regelfall an ihren aufenthaltsrechtlichen Status an. Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten, die eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 30 oder 32 des Aufenthaltsgesetzes besitzen, haben derzeit gegebenenfalls einen Anspruch auf Ausbildungsförderung. Damit diese Personengruppe ihre bisherige Berechtigung zur Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz durch die Änderung des Aufenthaltsgesetzes zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nicht verliert, ist der neu geschaffene Titel nach § 36a des Aufenthaltsgesetzes zusätzlich zu der schon bisherigen Bezugnahme auf die §§ 30 und 32 des Aufenthaltsgesetzes in den Katalog der in § 8 Absatz 2 Nummer 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes genannten Aufenthaltstitel aufzunehmen.

Durch die Bezugnahme von § 8 Absatz 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes in § 59 Absatz 1 Satz 2 des Sozialgesetzbuches III gilt die Anpassung für Inhaber eines Aufenthaltstitels nach § 36a des Aufenthaltsgesetzes, die sich seit mindestens 15 Monaten rechtmäßig, gestattet oder geduldet in Deutschland aufhalten, auch für die Berufsausbildungsbeihilfe und weitere Leistungen des Sozialgesetzbuch III.

Zu Artikel 3 (Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu der nunmehr im neuen § 36a des Aufenthaltsgesetzes gesondert getroffenen Regelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, die nicht länger in den Anwendungsbereich der §§ 30 und 32 des Aufenthaltsgesetzes fallen. Zur Bestimmung des förderungsfähigen Personenkreises knüpfen bestimmte Leistungen des Sozialgesetzbuches III bei Ausländerinnen und Ausländern an ihren aufenthaltsrechtlichen Status an. Insbesondere verweist dazu § 59 Absatz 1 Satz 2 des Sozialgesetzbuches III auf § 8 Absatz 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes. Die Regelung in § 8 Absatz 2 Nummer 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes wird durch § 132 Absatz 3 des Sozialgesetzbuches III ergänzt. Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten, die eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 30 oder 32 des Aufenthaltsgesetzes besitzen, haben so derzeit bereits nach drei Monaten rechtmäßigem, gestattetem oder geduldetem Aufenthalt im Bundesgebiet Zugang zu den in § 132 Absatz 3 des Sozialgesetzbuches III aufgezählten Leistungen der Ausbildungsförderung nach dem Sozialgesetzbuch III. Damit für diese Personengruppe ihr bisheriger Zugang zu den genannten Leistungen durch die Änderung des Aufenthaltsgesetz zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nicht eingeschränkt wird, ist der neu geschaffene Titel nach § 36a des Aufenthaltsgesetzes zusätzlich zu der schon bisherigen Bezugnahme auf die §§ 30 und 32 des Aufenthaltsgesetzes auch in den Katalog der in § 132 Absatz 3 des Sozialgesetzbuches III genannten Aufenthaltstitel aufzunehmen.

Zu Artikel 4 (Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu der nunmehr im neuen § 36a des Aufenthaltsgesetzes gesondert getroffenen Regelung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten, die nicht länger in den Anwendungsbereich der §§ 30 und 32 des Aufenthaltsgesetzes fallen. Zur Bestimmung der Förderungsberechtigten knüpft § 8 des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes bei Ausländerinnen und Ausländern im Regelfall an ihren aufenthaltsrechtlichen Status an. Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten, die eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 30 oder 32 des Aufenthaltsgesetzes besitzen, haben derzeit gegebenenfalls einen Anspruch auf Förderung. Damit diese Personengruppe ihre bisherige Berechtigung zur Förderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz durch die Änderung des Aufenthaltsgesetzes zum Familiennachzug zu

subsidiär Schutzberechtigten nicht verliert, ist der neu geschaffene Titel nach § 36a des Aufenthaltsgesetzes zusätzlich zu der schon bisherigen Bezugnahme auf die §§ 30 und 32 des Aufenthaltsgesetzes in den Katalog der in § 8 Absatz 2 Nummer 2 des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes genannten Aufenthaltstitel aufzunehmen.

Zu Artikel 5 (Einschränkungen von Grundrechten)

Die Vorschrift erhält das erforderliche Zitat der eingeschränkten Grundrechte.

§ 27 Absatz 3a des Aufenthaltsgesetzes soll auch auf den Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen Anwendung finden, die bei einer Ablehnung des Familiennachzugs wegen der Erhöhung der Gefährlichkeit dieser deutschen Staatsangehörigen gegebenenfalls die eheliche oder familiäre Gemeinschaft nur im Ausland und damit unter Einschränkungen des Grundrechts aus Artikel 11 des Grundgesetzes herstellen können.

Die Erweiterung von § 96 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes führt mittelbar zu einer Erweiterung der Regelungen in § 100a Absatz 2 Nummer 5 Buchstabe a, § 100b Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a, § 100c Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit § 100b Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a und § 100g Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 Buchstabe a der Strafprozessordnung, die für alle Fälle des § 96 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes unter bestimmten weiteren Voraussetzungen eine Telekommunikationsüberwachung, eine Online-Durchsuchung, eine akustische Wohnraumüberwachung und eine Erhebung von Verkehrsdaten erlauben. Der Eingriff in die Grundrechte aus Artikel 10 des Grundgesetzes und aus Artikel 13 des Grundgesetzes durch die §§ 100a, 100b, 100c und 100g Strafprozessordnung wird insofern verstärkt, so dass die Erweiterung von § 96 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes in Verbindung mit diesen Bestimmungen der Strafprozessordnung diese beiden Grundrechte weiter einschränkt.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)

Die in § 36a des Aufenthaltsgesetzes enthaltene Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten erfordert organisatorische Vorbereitungen. Um diese sachgerecht vornehmen zu können, tritt die Neuregelung am 1. August 2018 in Kraft.

Anlage

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG:

Entwurf eines Gesetzes für die Regelung des Familiennachzugs subsidiär Schutzberechtigter (NKR-Nummer 4442, BMI)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

Grundsätzliche Vorbemerkungen

Das vorliegende Regelungsvorhaben geht mit **erheblichen Unsicherheiten für den Vollzug** einher. Zum einen wird das ohnehin schon komplizierte Ausländer- und Aufenthaltsrecht weiter ausdifferenziert und mit einer Reihe neuer Prüfvorschriften versehen. Zum anderen bleibt unklar, wie die Umsetzung in der Praxis konkret erfolgen soll; insbesondere was die Ausgestaltung des Auswahlmechanismus zur Durchsetzung der Quotierungsregelung von 1.000 Nachziehenden pro Monat betrifft.

Der Gesetzentwurf ist bemüht, die politischen Vorgaben rechtlich umzusetzen; die Umsetzbarkeit in die Praxis spielt dabei jedoch eine untergeordnete Rolle und wird sich erst noch erweisen müssen. Schon jetzt ist absehbar, dass auf die an der Umsetzung beteiligten Behörden (Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden, Bundesverwaltungsamt, Sicherheitsbehörden) **erhebliche Aufwände** zukommen werden. Dies gilt nicht nur für das Verwaltungsverfahren, sondern auch in Bezug auf die zu erwartenden Gerichtsverfahren. Dass das Regelungsvorhaben und sein Vollzug nicht evaluiert werden sollen, ist für den NKR nicht nachzuvollziehen. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten **sollte eine Evaluierung in jedem Fall erfolgen**.

Die wenigen Angaben zum Erfüllungsaufwand basieren auf Schätzungen, die ohne fundierte Datengrundlage auskommen müssen. Grund hierfür sind **fehlende Informationen** darüber, wie viele subsidiär Schutzberechtigte tatsächlich in deutschen Kommunen leben, wie viele Familienangehörige bereits nach Deutschland gekommen sind und mit wie vielen Nachziehenden noch zu rechnen ist. Dass diese Informationen bisher nicht erhoben oder zumindest nicht aggregiert, etwa im Ausländerzentralregister, abgerufen werden können, zeigt den **fortbestehenden Bedarf, das Ausländerzentralregister zu der Datendrehscheibe auszubauen**, die notwendig ist, um sachgerechte politische Entscheidungen zu ermöglichen und den Vollzug zu erleichtern.

Der NKR sieht dringenden Handlungsbedarf dergestalt, dass der **Vollzugstauglichkeit** in diesem Regelungsvorhaben aber auch darüber hinaus seitens der Politik **mehr Aufmerksamkeit und ein größerer Stellenwert** eingeräumt werden. Dafür ist es

erforderlich, dass in der Gesetzgebung die nötige Zeit eingeräumt wird, über vollzugstauglichere und aufwandsärmere Alternativen zu diskutieren und die Praktiker stärker zu beteiligen.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	
Jährlicher Zeitaufwand:	Geringfügige Auswirkungen
Jährliche Sachkosten:	Geringfügige Auswirkungen
Wirtschaft	Keine Auswirkungen
Verwaltung	
Bund	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Teilweise quantifiziert mit 10,0 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	Teilweise quantifiziert mit 5,0 Mio. Euro
Länder und Kommunen	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Nicht quantifiziert
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	Nicht quantifiziert
Evaluierung	Eine Evaluierung ist seitens der Bundesregierung nicht vorgesehen. Dies steht im Widerspruch zum Beschluss des Staatssekretärs-Ausschusses Bürokratieabbau vom 23.01.2013, wonach alle wesentlichen Regelungsvorhaben mit einem Erfüllungsaufwand über 1 Mio. Euro zu evaluieren sind. Zudem ist eine Evaluierung schon allein aufgrund der erheblichen Vollzugsunsicherheiten angezeigt.
Erwägungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung und zur Alternativendarstellung	Die vorliegenden Regelungen führen zu einer weiteren Verkomplizierung des Ausländer- und Aufenthaltsrechts. Zudem bestehen erhebliche Unsicherheiten bezüglich der Umsetzbarkeit. Mit der Einrichtung einer Zentralstelle beim Bundesverwaltungsamt wurde gegenüber ersten Regelungsentwürfen eine Vollzugsalternative gefunden, die sich positiv auf die Umsetzung auswirken kann. Die Möglichkeit eines Losverfahrens wurde nicht geprüft.
Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwands teilweise dargestellt. So wurden Stellenschätzungen für das Auswärtige Amt und seine Auslandsvertretungen sowie für das Bundesverwaltungsamt vorgenommen. Auf welchen Annahmen diese Schätzungen beruhen, wurde nicht erläutert. Daraus ergeben sich jährliche Personalaufwände von 8,7 Mio. Euro. Hinzu kommen 5 Mio. Euro IT-Umstellungskosten. Aufgrund fehlender Informationen zu erwarteten Fallzahl	

und den Aufwänden pro Fall, können diese Schätzungen nicht plausibilisiert werden. Zusätzliche Personalaufwände beim IT-Dienstleistungszentrum Bund sowie bei den Sicherheitsbehörden des Bundes wurden nicht beziffert. Nicht quantifiziert wurden Aufwände auf Landes- und Kommunalebene, die den Ausländer- und den Sicherheitsbehörden entstehen.

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags deshalb Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsentwurf. Er hat mit dem Ressort Einvernehmen darüber hergestellt, dass die fehlenden Angaben zum Erfüllungssaufwand bis zum 3. September 2018 nacherfasst werden.

Seinem Prüfauftrag folgend, möchte der NKR zudem folgende Einschätzung zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung und zur Alternativendarstellung geben:

Mit dem Regelungsvorhaben wird das Ausländer- und Aufenthaltsrecht weiter verkompliziert und die Gefahr einer strukturellen Überforderung der Rechtsanwender und einer zunehmenden Fehleranfälligkeit des Systems erhöht. Aus Sicht des Normenkontrollrats **bedarf es der Konsolidierung und gezielten Vereinfachung des Rechtsbestands** im Rahmen eines Zuwanderungsgesetzbuchs.

Wie sich die Umsetzung der neuen gesetzlichen Vorgaben in der Praxis gestalten soll, ist noch weitgehend unklar. Dies gilt für die Prüfung der grundsätzlichen Erlaubnis als Familienangehöriger zu subsidiär Schutzberechtigten nach Deutschland reisen zu dürfen. Dies gilt aber insbesondere auch für die Ausgestaltung des Quotierungsmechanismus, mit dem die monatlich 1.000 Nachziehenden aus dem Gesamtpool der Nachzugsberechtigten ausgewählt werden sollen. Zu beidem sollte vor Verabschiedung des Gesetzes jedoch Klarheit bestehen, um **Risiken für den Vollzug** möglichst zu minimieren. Die denkbare Möglichkeit eines Losverfahrens als einfacher Ausgestaltung eines Quotierungsmechanismus wurde von der Bundesregierung nicht geprüft und dargestellt.

II. Im Einzelnen

Mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Aslypaket II) wurde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für die Dauer von zwei Jahren bis 16. März 2018 ausgesetzt. Mit dem Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzuges wurde diese Regelung bis zum 31. Juli 2018 ausgedehnt. Zugleich wurde bestimmt, dass ab dem 1. August 2018 der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aus humanitären Gründen für bis zu 1.000 Personen pro Monat gewährt wird; das Nähere soll durch ein weiteres Bundesgesetz geregelt werden. Der vorliegende Gesetzentwurf dient dieser Konkretisierung. Ziel ist es, einen Steuerungsmechanismus einzuführen, der einen Ausgleich zwischen der aus humanitären Gründen gebotenen „Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft“ und der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik ermöglicht.

Im Gegensatz zum Familiennachzug für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge sieht der Gesetzentwurf einen erweiterten Kriterienkatalog vor, nach dem entschieden wird, ob der in Deutschland lebenden subsidiär Schutzberechtigte als auch seine im Ausland befindlichen Familienangehörigen die Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllen. Die Erlaubnis zum Familiennachzug kann aufgrund humanitärer Gründe und unter

besonderer Würdigung der individuellen Integrationsbemühungen erteilt werden. Es wird klargestellt, dass ein Anspruch auf Familiennachzug nicht besteht.

Zudem werden eine Reihe von Kriterien definiert, nach denen der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten grundsätzlich ausgeschlossen bleibt; etwa wenn eine Ehe nicht schon vor der Flucht geschlossen wurde, sich der in Deutschland befindende Ausländer strafbar gemacht hat oder in absehbarer Zeit seine Aufenthaltserlaubnis verliert.

Daneben bleibt die Möglichkeit bestehen, dass bei Vorliegen dringender humanitärer Gründe Familienangehörigen von subsidiär Schutzberechtigten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 1 AufenthG erteilt wird (Härtefallregel) oder Familienangehörige bei Aufnahmeprogrammen des Bundes oder der Länder nach § 23 AufenthG berücksichtigt werden.

Neben der Konkretisierung der Voraussetzungen für den Familiennachzug subsidiär Schutzberechtigter werden auch für die Fallgruppen der Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlinge neue Versagensgründe definiert. Diese zielen darauf ab, den Familiennachzug für s.g. Gefährder auszuschließen.

Mit dem Gesetzentwurf werden zudem die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, um die Anzahl derjenigen Personen, die aus Gründen des Familiennachzuges zu Personen mit humanitärem Aufenthaltstitel in das Bundesgebiet einreisen, statistisch zu erfassen. Dies erfordert Änderungen im Aufenthaltsgesetz als Vorbereitung für Speicherungen im Ausländerzentralregister (AZR).

Weiterhin soll mit dem Gesetzentwurf der Anreiz reduziert werden, dass Minderjährige von ihren Eltern unter Gefährdung des Kindeswohls auf die gefährliche Reise in die Bundesrepublik Deutschland vorgeschickt werden.

II.1 Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwands teilweise, d.h. in Bezug auf die Auslandsvertretungen und das Bundesverwaltungsamt dargestellt. Auf welchen Annahmen diese Schätzungen beruhen, wurde nicht erläutert. Absehbare Aufwände beim IT-Dienstleistungszentrum Bund sowie bei den Sicherheitsbehörden des Bundes wurden nicht beziffert. Dies gilt auch für Aufwände auf Landes- und Kommunalebene.

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags deshalb **Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen** im vorliegenden Regelungsentwurf. Er hat mit dem Ressort Einvernehmen darüber hergestellt, dass die **fehlenden Angaben zum Erfüllungssaufwand bis zum 3. September 2018 nacherfasst** werden.

Bürgerinnen und Bürger

In Einzelfällen können die neu eingeführten Voraussetzungen für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten bei den betroffenen Ausländern zu Mehraufwand führen, z.B. wenn die Vorlage von zusätzlichen Nachweisen wie ärztlichen Bescheinigungen oder Heiratsurkunden verlangt wird.

Die **Wirtschaft** ist nicht betroffen.

Verwaltung (Bund, Länder/Kommunen)

Die vorliegenden Neuregelungen führen zu einem im Vergleich zu anderen Visaverfahren **größeren Prüfaufwand beim Auswärtigen Amt und den Auslandsvertretungen, beim Bundesverwaltungsamt sowie bei den Ausländerbehörden** für die Etablierung eines Verfahrens zur Bestimmung der Nachzugsberechtigten. So werden die Auslandsvertretungen die auslandsbezogenen und die Ausländerbehörden die inlandsbezogenen Aspekte prüfen. Anhand der von den Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden beigebrachten Informationen trifft das Bundesverwaltungsamt die Entscheidung, welche Familienangehörigen wann nach Deutschland nachziehen dürfen.

Unabhängig vom Familiennachzugsverfahren für subsidiär Schutzberechtigte führt der neu eingeführte Versagungstatbestand für den Familiennachzug zu sogenannten Gefährdern (§ 27 Abs. 3a des Aufenthaltsgesetzes) beim Auswärtigen Amt und den beteiligten Innenbehörden zu zusätzlichem Erfüllungsaufwand.

Laut Aussage des Ressorts kann der **Mehraufwand**, der sich aus den neuen Prüf- und Auswahlverfahren ergibt, **nicht konkret beziffert** werden. Es lägen weder Erfahrungen zum Mehraufwand der einzelnen Prüfschritte vor, noch existierten Kenntnisse über die Art der zu bearbeitenden Anträge, insbesondere mit Blick auf das Vorliegen humanitärer Gründe und die Ausübung der Auswahlentscheidung.

Gleichwohl hat das Ressort für das Auswärtige Amt und das Bundesverwaltungsamt einen Personalbedarf von 95 Mitarbeitern ausgewiesen. Da vom Ressort die zugrundeliegenden Annahmen dieser Schätzung nicht erläutert werden konnten, kann der Normenkontrollrat die **Plausibilität der Schätzung nicht beurteilen**.

Hinzu kommt eine unbekannte Anzahl von Beschäftigten beim Dienstleister ITZ-Bund oder einem anderen IT-Dienstleister, die laut Ressort nicht beziffert werden konnte. Dies gilt auch für zusätzlichen Personal- und IT-Umstellungsbedarf bei den Ausländerbehörden. Aufgrund der äußerst kurzen Beteiligungsfristen für die Länder und Kommunalen Spitzenverbände konnten keine konkreten Zahlen ermittelt werden. Der Deutsche Landkreistag geht jedoch von „erheblichen Aufwänden aus“.

Insgesamt ergibt sich folgende Darstellung des jährlichen Erfüllungsaufwandes.

	MAK	einfacher Dienst	mitt-lerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	Durchschnitt	Lohnkosten	personalbez. Sachkosten
		27,80 €/h	*31,70 €/h*	*43,40 €/h*	*65,40 €/h*	*46,80 €/h*	*1600 h je MAK und Jahr*	*20.000 € je MAK und Jahr*
AA Auswärtiger Dienst	35		13	20	2		2,3 Mio. €	0,7 Mio. €
AA lokal Beschäftige	20					20	1,2 Mio. €	0,4 Mio. €
BVA Verwaltungsverfahren	50		6	42	2		3,4 Mio. €	1,0 Mio. €
BVA IT	10			7	3		0,8 Mio. €	0,2 Mio. €
ITZ-Bund	n.n.						n.n.	n.n.
Sicherheitsbehörden Bund	n.n.						n.n.	n.n.
Sicherheitsbehörden Länder	n.n.						n.n.	n.n.
Ausländer-behörden	n.n.						n.n.	n.n.
Zwischensumme							**7,7 Mio. €**	**2,3 Mio. €**
Jährlicher Erfüllungsaufwand gesamt								**ca. 10,0 Mio. €**

Hinzu kommen laut Ressort einmalige IT-Umstellungskosten von ca. 5 Mio. Euro beim Bundesverwaltungsamt sowie in unbekannter Höhe bei den Auslandsvertretungen. Die Auslandsvertretungen werden zudem die Unterstützung von Organisationen wie IOM (International Organisation for Migration) benötigen, wofür ebenfalls Kosten anfallen werden.

Es war dem Ressort **nicht möglich, Fallzahlen zu schätzen**. Insbesondere in Bezug auf den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ist lediglich bekannt, dass mit Stand 31. März 2018 ausweislich des Ausländerzentralregisters 205.660 Personen mit subsidiärem Schutzstatus gezählt wurden. Es ist dem Ressort weder bekannt noch belastbar schätzbar, ob und in welcher Anzahl unter den subsidiär Schutzberechtigten bereits Angehörige der Kernfamilie sind und in welcher Anzahl subsidiär Schutzberechtigte nachzugsberechtigte Angehörige im Ausland haben, die mit Inkrafttreten der Neuregelung Anträge auf Familiennachzug stellen werden. Dem Auswärtigen Amt liegen derzeit bereits ca. 26.000 Anträge auf Terminvereinbarungen zur Beantragung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten vor.

Dass die notwendigen Informationen bisher nicht erhoben oder zumindest nicht aggregiert, etwa im Ausländerzentralregister, abgerufen werden können, zeigt den **fortbestehenden Bedarf, das Ausländerzentralregister zu der Datendrehscheibe auszubauen**, die notwendig ist, um sachgerechte politische Entscheidungen zu

ermöglichen und den Vollzug zu erleichtern. Es ist zu begrüßen, dass mit dem vorliegenden Regelungsvorhaben, die Voraussetzungen geschaffen werden, die notwendigen Daten zukünftig im Ausländerzentralregister zu erfassen. Zurzeit sind die Ausländerbehörden angehalten, händische Statistiken zu erstellen und über ein manuelles Verfahren über die Länder an den Bund zu melden.

II.2 Weitere Kosten

Weitere Kosten sind aufgrund dieses Regelungsvorhabens im Bereich der **gerichtlichen Nachprüfung** zu erwarten. Zum einen Betrifft dies Klagen gegen mögliche Negativbescheide, wenn der beantragte Familiennachzug abgelehnt wird. Zum anderen kann damit gerechnet werden, dass auch gegen die Kontingentierungsentscheidungen gerichtlich vorgegangen wird, etwa, wenn Familienangehörige grundsätzlich nachzugsberechtigt sind, sie aber nicht nach Deutschland reisen können, da sie – ggf. für einen längeren Zeitraum – nicht Teil des monatlichen 1.000-Kontingents sind.

Etwaige Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme entstehen nicht. Sie ergeben sich ggf. aus dem Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzuges vom 8. März 2018.

II.3 Erwägungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung und zu anderen Lösungsmöglichkeiten

Der Gesetzentwurf spezifiziert Vorgaben für ein Verwaltungsverfahren, das für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten besondere, d.h. gegenüber anderen Fallgruppen abweichende Berechtigungsvoraussetzungen bzw. Ausschlusskriterien vorsieht.

Damit einher geht eine weitere Ausdifferenzierung und **Verkomplizierung des Ausländer- und Aufenthaltsrechts**. Dieses ist gerade im Kontext der Flüchtlingskrise in relativ schneller Abfolge geändert worden und stellt die Regelungsadressaten, insbesondere auch die Verwaltungsmitarbeiter in den Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen vor wachsende Herausforderungen. Es besteht die **Gefahr der strukturellen Überforderung der Rechtsanwender** und einer zunehmenden **Fehleranfälligkeit des Systems**. Solche Entwicklungen haben regelmäßig gerichtliche Nachprüfungsverfahren zur Folge, deren Anzahl umso mehr zunimmt, je höher die Wahrscheinlichkeit ist, Verfahrensfehler zu identifizieren und mit einer Klage Erfolg zu haben. Vor diesem Hintergrund und im Sinne einer „Besseren Rechtsetzung“ erscheint es notwendig, das im Koalitionsvertrag vorgesehene Zuwanderungsgesetz dafür zu nutzen, das **Asyl-, Ausländer- und Aufenthaltsrecht im Ganzen zu ordnen, in einem Gesetzbuch zu konsolidieren und dabei systematisch nach**

Vereinfachungsmöglichkeiten zu suchen. Zur Nützlichkeit einer solchen Konsolidierung hat auch der Sachverständigenrat Migration und Integration in seinem jüngsten Jahresgutachten Stellung genommen.

Wie sich die **Umsetzung** der neuen gesetzlichen Vorgaben in Praxis gestalten soll, ist noch **weitgehend unklar**. Jedoch ist absehbar, dass die gesetzlichen Vorgaben in den bestehenden Strukturen nicht ohne weiteres administriert werden können. Dies betrifft zum einen die erste Stufe des Auswahlverfahrens, bei der es um die grundsätzliche Entscheidung geht, ob Familienangehörige überhaupt nachzugsberechtigt sind. Werden pro Monat mehr als 1.000 Nachzugsberechtigungen festgestellt, muss in einer zweiten Stufe entschieden werden, wer im Rahmen des monatlichen 1.000-Kontingents tatsächlich nach Deutschland reisen darf. Bisher ist **nicht abzusehen**, wie diese Abwägungsentscheidung getroffen werden soll, d.h. **wie der Quotierungsmechanismus konkret ausgestaltet wird**.

Aufgrund der hohen **Risiken für die Administrierbarkeit** der neuen gesetzlichen Vorgaben hat der NKR insbesondere geprüft, inwiefern die Bundesregierung **Alternativen** erwogen hat. Da diese komplexeren Prüf- und Abwägungsverfahren nicht durch die Auslandsvertretungen im Rahmen des üblichen Visaverfahrens geleistet werden können, wurde im Zuge der Ressortabstimmung geprüft, inwiefern eine **zentrale Stelle** unterstützend tätig werden kann. Als Alternative zum ursprünglichen Vorgehensvorschlag soll nun das Bundesverwaltungsamt die Entscheidungsverfahren übernehmen und auch die Quotierungsentscheidung bündeln. Das BVA übernimmt damit eine Art Back-Office-Funktion für die Auslandsvertretungen. Diese neue Form der Arbeitsteilung ist zu begrüßen, da sie Ressourcen und Expertise bündelt und einen – wie auch immer gearteten – Auswahlmechanismus überhaupt erst ermöglicht. Gleichzeitig werden **neue organisatorische und technische Schnittstellen** etabliert, die ggf. zu Reibungsverlusten führen. Bisher ist **unklar, wie die Kommunikation zwischen den Beteiligten**, d.h. den Auslandsvertretungen, den Ausländerbehörden, den Sicherheitsbehörden und dem Bundesverwaltungsamt ausgestaltet werden soll und in welchen Umfang eine digitale Kommunikation ermöglicht wird. Ein postalisches Verfahren sollte jedenfalls weitestgehend vermieden werden.

Nicht weiter geprüft wurde die **Möglichkeit eines Losverfahrens** zur einfacheren Umsetzung des Quotierungsmechanismus für die Auswahl der 1.000 konkret Nachziehenden aus dem Pool der grundsätzlich Nachzugsberechtigten. Auch wenn der NKR nicht abschließend bewerten kann, ob ein Losverfahren den rechtlichen Anforderungen an eine gerechte Auswahl genügt, so bleibt zu befürchten, dass ein kompliziertes Abwägungsverfahren oder – wenn dieses nicht praktikabel ist – ein chronologisches Verfahren nicht zwingend gerechter ausfallen würden.

II.4 Evaluierung

Eine **Evaluierung** ist seitens der Bundesregierung **nicht vorgesehen**. Dies steht im **Widerspruch zum Beschluss des Staatssekretärs-Ausschusses Bürokratieabbau** vom 23. Januar 2013, wonach alle wesentlichen Regelungsvorhaben mit einem Erfüllungsaufwand über 1 Mio. EUR zu evaluieren sind.

Aus Sicht des Normenkontrollrats ist eine Evaluierung auch deshalb **erforderlich**, da erhebliche **Unsicherheiten bezügliche der praktikablen Umsetzung** bestehen und eine Arbeitsteilung zwischen Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden und Bundesverwaltungsamt etabliert wird, die in dieser Form Neuland darstellt.

III. Ergebnis

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwands teilweise dargestellt. So wurden Stellenschätzungen für das Auswärtige Amt und seine Auslandsvertretungen sowie für das Bundesverwaltungsamt vorgenommen. Auf welchen Annahmen diese Schätzungen beruhen, wurde nicht erläutert. Daraus ergeben sich jährliche Personalaufwände von 8,7 Mio. Euro. Hinzu kommen 5 Mio. Euro IT-Umstellungskosten. Aufgrund fehlender Informationen zu erwarteten Fallzahl und den Aufwänden pro Fall, können diese Schätzungen nicht plausibilisiert werden. Zusätzliche Personalaufwände beim IT-Dienstleistungszentrum Bund sowie bei den Sicherheitsbehörden des Bundes wurden nicht beziffert. Nicht quantifiziert wurden Aufwände auf Landes- und Kommunalebene, die den Ausländer- und den Sicherheitsbehörden entstehen.

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags deshalb Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsentwurf. Er hat mit dem Ressort Einvernehmen darüber hergestellt, dass die fehlenden Angaben zum Erfüllungssaufwand bis zum 3. September 2018 nacherfasst werden.

Seinem Prüfauftrag folgend, möchte der NKR zudem folgende Einschätzung zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung und zur Alternativendarstellung geben:

Mit dem Regelungsvorhaben wird das Ausländer- und Aufenthaltsrecht weiter verkompliziert und die Gefahr einer strukturellen Überforderung der Rechtsanwender und einer zunehmenden Fehleranfälligkeit des Systems erhöht. Aus Sicht des Normenkontrollrats **bedarf es der Konsolidierung und gezielten Vereinfachung des Rechtsbestands** im Rahmen eines Zuwanderungsgesetzbuchs.

Wie sich die Umsetzung der neuen gesetzlichen Vorgaben in der Praxis gestalten soll, ist noch weitgehend unklar. Dies gilt für die Prüfung der grundsätzlichen Erlaubnis als

Familienangehöriger zu subsidiär Schutzberechtigten nach Deutschland reisen zu dürfen. Dies gilt aber insbesondere auch für die Ausgestaltung des Quotierungsmechanismus, mit dem die monatlich 1.000 Nachziehenden aus dem Gesamtpool der Nachzugsberechtigten ausgewählt werden sollen. Zu beidem sollte vor Verabschiedung des Gesetzes jedoch Klarheit bestehen, um **Risiken für den Vollzug** möglichst zu minimieren. Die denkbare Möglichkeit eines Losverfahrens als einfacher Ausgestaltung eines Quotierungsmechanismus wurde von der Bundesregierung nicht geprüft und dargestellt.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Kuhlmann
Berichterstatterin

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung

des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

(Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

(NKR-Nummer 4442, BMI)

Die Bundesregierung nimmt zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates vom 7. Mai 2018 wie folgt Stellung:

Das Regelungsvorhaben setzt den zwischen den die Bundesregierung tragenden Parteien geschlossenen Koalitionsvertrag um. Dieser sieht vor, dass ab 1. August 2018 der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten begrenzt auf 1.000 Personen pro Monat ermöglicht werden soll. Bis 31. Juli 2018 ist der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten noch ausgesetzt. Eine Folgeregelung ab dem 1. August 2018 wurde zwar mit Gesetz vom 8. März 2018 geregelt, allerdings hat der Gesetzgeber bereits dort vorgesehen, dass eine Konkretisierung durch ein noch zu erlassendes Gesetz erfolgen soll; die Konkretisierung wird mit dem vorgelegten Gesetzentwurf vorgenommen.

Gemäß der Vereinbarung zwischen den Koalitionsparteien wird der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten künftig an Voraussetzungen und das Nichtvorliegen von Regelausschlussgründen geknüpft sein, die nach der bis zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten im März 2016 geltenden Rechtslage nicht Gegenstand der Prüfung waren. Diese Voraussetzungen wurden durch den Gesetzentwurf konkretisiert; sie bedingen zwangsläufig einen höheren Prüfungsaufwand bei den mit der Entscheidung betrauten Stellen. Der Gesetzentwurf konkretisiert die Anforderungen und schafft daher Rechtsklarheit für die Anwendung der Regelung. Das grundsätzliche Verfahren wird sich mit der neuen gesetzlichen Regelung nicht ändern. Der konkrete Verfahrensablauf zwischen den einzelnen Stellen kann erst auf der Grundlage eines abgestimmten Gesetzentwurfes konkretisiert werden. Eine entsprechende Erarbeitung ist vorgesehen. Bei der Ausgestaltung des konkreten Verfahrens werden verschiedene Möglichkeiten geprüft werden. Das vom Nationalen Normenkontrollrat angesprochene Losverfahren erscheint im Hinblick auf den völker-, europa- und grundrechtlich gebotenen verfassungsrechtlichen Schutz von familiären Lebensgemeinschaften nur als nachrangiges Instrument der Auswahl vorstellbar.

Der mit dem Gesetzentwurf verbundene Personalmehraufwand sowie der Mehraufwand im Hinblick auf die IT-Kosten sind angesichts der systematisch neuen und in der Praxis noch unerprobten Bestimmung der monatlich nachzugsberechtigen Familienangehörigen nur grob schätzbar. Zudem kann der Mehraufwand aufgrund der Erhöhung der Prüfdichte nicht konkret bemessen werden, da das Verfahren im Einzelnen noch nicht feststeht. Auch ist nicht bekannt, wie viele Familienangehörige subsidiär Schutzberechtigter Familiennachzug beantragen werden, zumal vor allem für eine Entscheidung über den Zeitpunkt der Gewährung des Nachzugsantrags die individuelle Situation und Sicht des jeweils Betroffenen entscheidend ist, sodass eine pauschale Betrachtung ausscheidet. Erfahrungswerte zur Zahl der antragstellenden Familienangehörigen fehlen, da der Familiennachzug unabhängig vom Status des Stammberechtigten statistisch erfasst wird. Die statistische Erhebung des Familiennachzugs zu ausländischen Staatsangehörigen insgesamt soll mit dem vorliegenden Gesetzentwurf im Hinblick auf die Erfassung des Status des Stammberechtigten, zu dem der Nachzug erfolgt, differenzierter ausgestaltet werden, was der Nationale Normenkontrollrat begrüßt.

Im Hinblick auf eine allgemeine Vereinfachung des Aufenthaltsrechts wird die Bundesregierung entsprechend dem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag in dieser Legislaturperiode einen Entwurf für ein „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ erarbeiten und dabei auch das Ziel, bestehende Regelungen des Aufenthaltsgesetzes zur Fachkräfteeinwanderung durch strukturelle Vereinfachungen sowie Anpassungen bei Definitionen, Verfahren und Zuständigkeiten klarer und transparenter zu gestalten, verfolgen. Jedenfalls kann die vorgeschlagene Neuregelung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten nicht bis zum Abschluss der vom NKR geforderten systematischen Neuordnung des Aufenthaltsrechts zurückgestellt werden.

Hinsichtlich der vom NKR kritisierten, nicht ausdrücklich vorgesehenen Evaluierung ist anzumerken, dass aufgrund der hohen politischen Bedeutung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten mit einer engen Begleitung durch die Öffentlichkeit und regelmäßigen Rückmeldungen durch die Vollzugsebene an die Bundesregierung zu rechnen ist. Daher ist fraglich, ob eine formelle Evaluierung demgegenüber einen praktischen Mehrwert ergeben würde.