Deutscher Bundestag **Drucksache 19/241**

19. Wahlperiode 12.12.2017

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Brigitte Freihold, Amira Mohamed Ali, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

A. Problem

Mit dem am 17. März 2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“) wurde eine zweijährige Wartefrist beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten eingeführt. Dabei ging zumindest die mitregierende SPD davon aus, dass syrische Flüchtlinge von dieser Maßnahme nicht und insgesamt nur wenige Personen betroffen sein würden. Infolge einer geänderten Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sind es jedoch vor allem Geflüchtete aus Syrien, die von der Aussetzung des Familiennachzugs betroffen sind. Mit Inkrafttreten des „Asylpakets II“ stieg der Anteil subsidiären Schutzes bei syrischen Asylsuchenden drastisch an, von 0,1 Prozent im Jahr 2015 auf 41,2 Prozent im Jahr 2016 und 57 Prozent bis Oktober 2017. Auch irakische Flüchtlinge sind häufig betroffen; einen Familiennachzug in relevanter Größenordnung zu anderen Flüchtlingsgruppen gibt es nicht. Der Familiennachzug verläuft aufgrund unzureichender Kapazitäten der deutschen Visastellen und wegen organisatorischer Anforderungen ohnehin nur schleppend und mit großer zeitlicher Verzögerung.

Die erzwungene Familientrennung führt im Einzelfall regelmäßig zu unerträglichen Härten. Ehegatten, Eltern und Kinder werden gegen ihren Willen mitunter viele Jahre voneinander getrennt, denn zur gesetzlichen zweijährigen Wartefrist kommt noch die Zeit der langen Asylbearbeitung in Deutschland und des Visumverfahrens hinzu. Die noch nicht in Deutschland lebenden Angehörigen befinden sich regelmäßig in höchst prekären Lebensverhältnissen in Drittstaaten oder gar in Lebensgefahr, etwa in Syrien. Es gibt auch Fälle, bei denen von der zweijährigen Wartezeit betroffene Angehörige bei dem Versuch einer „illegalen“ Einreise nach Deutschland ums Leben gekommen sind. Der Verweis auf die Möglichkeit einer Familienzusammenführung im Einzelfall nach den besonders strengen Kriterien einer Härtefallprüfung nach § 22 des Aufenthaltgesetzes (AufenthG) ist untauglich. Bis Dezember 2017 wurden gerade einmal 66 Visa zur Ermöglichung des Familiennachzugs im Härtefall erteilt, angesichts Zehntausender Betroffener ist das eine verschwindend geringe Zahl.

Eine gelingende Integration der bereits hier lebenden Angehörigen mit Schutzstatus ist kaum möglich, wenn ihr Leben und ihre Gedanken bestimmt sind von der

Sorge um ihre engsten Familienangehörigen. Deshalb forderte zuletzt auch der Sachverständigenrat für Migration und Integration die Ermöglichung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten zur Erleichterung der Integration.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde die Vereinbarkeit der Aussetzung des Familiennachzugs mit internationalem und Verfassungsrecht bezweifelt. Das Deutsche Institut für Menschenrechte beklagte insbesondere einen Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention und forderte, dass, wenn Kinder betroffen seien, der Familiennachzug regelmäßig zumindest über die Regelung des § 22 AufenthG ermöglicht werden müsse.

B. Lösung

Die Warteregelung beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten wird aus verfassungsrechtlichen, humanitären und integrationspolitischen Gründen mit sofortiger Wirkung wieder aufgehoben. Angesichts aktueller Überlegungen einzelner Parteien, den Familiennachzug weiter auszusetzen, benötigen die Betroffenen ein schnelles positives Signal des Bundestages.

Es hat sich zudem herausgestellt, dass ursprüngliche Prognosen zum Umfang des Familiennachzugs zu anerkannten Flüchtlingen zur Rechtfertigung der Gesetzesverschärfung unzutreffend und deutlich überhöht waren. Der Bundesminister des Innern Dr. Thomas de Maizière hatte im November 2015 im Bundestag gewarnt: „Wir können unsere hohen Flüchtlingszahlen nicht durch Familiennachzug verdoppeln oder gar verdreifachen“ (Plenarprotokoll 18/135, S. 13206). Tatsächlich lag der reale Nachzug zu anerkannten Flüchtlingen mit einem Anspruch auf Familiennachzug jedoch nicht beim Faktor eins bis zwei, sondern lediglich bei etwa 0,5: Im Zeitraum 2015 bis Mitte 2017 erhielten etwa 360 000 syrische und irakische Asylsuchende einen Flüchtlingsstatus, der zum Familiennachzug berechtigt, im gleichen Zeitraum wurden nur gut 100 000 Visa für den Familiennachzug zu diesen Schutzberechtigten erteilt bzw. warteten noch etwa 70 000 Familienangehörige auf einen entsprechenden Vorsprachetermin. Auch dies spricht dafür, die Warteregelung sofort zurückzunehmen und sie nicht erst zum März 2018 auslaufen zu lassen. Ohnehin hat die Bundesregierung erklärt, das Auswärtige Amt werde ab Anfang 2018 wieder Anträge auf Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten bearbeiten, um eine schnelle Familienzusammenführung ab Mitte März 2018 zu ermöglichen.

C. Alternativen

Die Beibehaltung der jetzigen Warteregelung oder eine dauerhafte Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten wären mit internationalem und Verfassungsrecht unvereinbar und zudem ein Verstoß gegen humanitäre und rechtsstaatliche Grundsätze, zumal die Betroffenen nach geltender Rechtslage darauf vertrauen können, dass ein Nachzugsanspruch ab März 2018 wieder gegeben sein wird.

D. Kosten

Kosten in unbekannter Größenordnung können dadurch entstehen, dass nachziehende Familienangehörige für eine Übergangszeit Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Insgesamt wird die Regelung volkswirtschaftlich betrachtet vermutlich Einsparungen mit sich bringen, da die Familieneinheit nach Einschätzung vieler

Expertinnen und Experten eine wichtige Voraussetzung für eine gelingende Integration der bereits in Deutschland lebenden Angehörigen ist. Vorliegend geht es um die Gewährleistung eines Grund- und Menschenrechts, bei dem Kostenüberlegungen keine Rolle spielen dürfen.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

§ 104 Absatz 13 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 4 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(13) Für Ausländer, denen nach dem 17. März 2016 bis zum … [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt wurde, beginnt die Frist des § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 ab dem … [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] zu laufen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 12. Dezember 2017

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Mit dem am 17. März 2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“) wurde eine zweijährige Wartefrist beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten eingeführt. Dabei ging zumindest die mitregierende SPD davon aus, dass syrische Flüchtlinge von dieser Maßnahme nicht betroffen sein würden und es nur um eine „kleine Gruppe“ gehe (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration Aydan Özoguz, Plenarprotokoll 18/158, Seite 15478). Infolge einer geänderten Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sind jedoch vor allem Geflüchtete aus Syrien von der Aussetzung des Familiennachzugs betroffen. Mit Inkrafttreten des „Asylpakets II“ stieg der Anteil subsidiären Schutzes bei syrischen Asylsuchenden drastisch an, von 0,1 Prozent im Jahr 2015 (Bundestagsdrucksache 18/7625) auf 41,2 Prozent im Jahr 2016 (Bundestagsdrucksache 18/11262) und 57 Prozent im Jahr 2017 (bis Ende Oktober; Asylgeschäftsstatistik des BAMF). Auch irakische Flüchtlinge sind häufiger betroffen. Einen Familiennachzug in relevanter Größenordnung zu anderen Flüchtlingsgruppen gibt es hingegen nicht: Obwohl von 2015 bis Mitte 2017 beispielsweise 30 000 afghanische und 32 000 eritreische Asylsuchende einen Flüchtlingsstatus erhielten, der zum Familiennachzug berechtigt, wurden im gleichen Zeitraum nur 3 000 Familiennachzugsvisa in Afghanistan ausgestellt, in Khartum nur 148 Visa an eritreische Staatsangehörige (www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/966613/familiennachzug-aus-afghanistan-und-eritrea-sehr-gering). Der Familiennachzug verläuft aufgrund unzureichender Kapazitäten der deutschen Visastellen und wegen organisatorischer Anforderungen ohnehin nur schleppend und mit großer zeitlicher Verzögerung (vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 18/11473, Frage 24).

Die erzwungene Familientrennung führt im Einzelfall regelmäßig zu unerträglichen Härten. Ehegatten, Eltern und Kinder werden gegen ihren Willen mitunter viele Jahre voneinander getrennt, denn zur gesetzlichen zweijährigen Wartefrist kommt noch die Zeit der langen Asylbearbeitung in Deutschland und des Visumverfahrens hinzu. Die noch nicht in Deutschland lebenden Angehörigen befinden sich regelmäßig in höchst prekären Lebensverhältnissen in Drittstaaten oder gar in Lebensgefahr, etwa in Syrien. Es gibt auch dokumentierte Fälle, bei denen von der zweijährigen Wartezeit betroffene Angehörige bei dem Versuch einer „illegalen“ Einreise nach Deutschland ums Leben gekommen sind, etwa eine syrische Mutter mit ihren beiden kleinen Kindern, die bei dem Versuch, mit einem Schlauchboot nach Griechenland überzusetzen, ertrunken sind (vgl. http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2017/Kein-Familiennachzug-Von-der-Willkommenskultur-zur-Abschreckung,familiennachzug106.html).

Der Verweis auf die Möglichkeit einer Familienzusammenführung im Einzelfall nach den besonders strengen Kriterien einer Härtefallprüfung nach § 22 AufenthG ist völlig unzureichend. Über einen langen Zeitraum hinweg wurde kein einziges Visum zur Ermöglichung des Familiennachzugs im Härtefall erteilt, mit Stand 4. Dezember 2017 waren es gerade einmal 66 Visa, gut 200 weitere Fälle befanden sich noch in Bearbeitung (Antwort des Auswärtigen Amtes vom 6. Dezember 2017 auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke Nr. 11-263). Angesichts Zehntausender Betroffener ist das eine verschwindend geringe Zahl.

Eine gelingende Integration der bereits hier lebenden Angehörigen mit Schutzstatus ist kaum möglich, wenn ihr Leben und ihre Gedanken bestimmt sind von der Sorge um ihre engsten Familienangehörigen. So forderte zuletzt beispielsweise auch der Sachverständigenrat für Migration und Integration die Ermöglichung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten zur Erleichterung der Integration (www.svr-migration.de/presse/presse-forschung/wie_gelingt_integration/). Die beiden Kirchen in Deutschland haben sich vor dem Hintergrund des christlichen Menschenbildes mehrfach vehement gegen die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ausgesprochen (vgl. z. B. Ausschussdrucksache 18(4)508; www.domradio.de/themen/kirche-und-politik/2017-10-14/fragen-und-antworten-zu-asylregelungen-beim-familiennachzug).

Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde die Vereinbarkeit der Aussetzung des Familiennachzugs mit internationalem und Verfassungsrecht bezweifelt (vgl.: www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a04/anhoerungen#url=L2F1c3NjaHVlc3NlL2F1c3NjaHVlc3NlMTgvYTA0L2FuaG9lcnVuZ2VuL-

zcyLXNpdHp1bmctaW5oYWx0LzQwODgzNA==&mod=mod458740). Das Deutsche Institut für Menschenrechte beklagte insbesondere einen Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention und forderte, dass insbesondere, wenn Kinder betroffen sind, der Familiennachzug regelmäßig zumindest über die Regelung des § 22 Absatz 1 AufenthG ermöglicht werden muss (www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Das_Recht_auf_Famile.pdf).

Es hat sich herausgestellt, dass ursprüngliche Prognosen zum Umfang des Familiennachzugs zu anerkannten Flüchtlingen zur Rechtfertigung der Gesetzesverschärfung unzutreffend und deutlich überhöht waren. Bundesminister des Innern Dr. Thomas de Maizière hatte im November 2015 im Bundestag gewarnt: „Wir können unsere hohen Flüchtlingszahlen nicht durch Familiennachzug verdoppeln oder gar verdreifachen“ (Plenarprotokoll 18/135, S. 13206; unklar ist, ob hiermit die Zahl der Asylsuchenden oder der anerkannten Flüchtlinge gemeint war). Tatsächlich aber lag der reale Nachzug zu anerkannten Flüchtlingen mit einem Anspruch auf Familiennachzug nicht beim Faktor eins bis zwei – oder noch höher, wie von anderen unterstellt (http://faktenfinder.tagesschau.de/inland/familiennachzug-syrien-afd-101.html) –, sondern nur bei etwa 0,5: Während im Zeitraum 2015 bis Mitte 2017 etwa 360 000 syrische und irakische Asylsuchende einen Flüchtlingsstatus erhielten, der zum Familiennachzug berechtigt, wurden nur gut 100 000 Visa für den Familiennachzug zu diesen Schutzberechtigten erteilt bzw. warteten noch etwa 70 000 Familienangehörige auf einen entsprechenden Vorsprachetermin. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) kam aufgrund einer repräsentativen Befragung Geflüchteter auf einen Nachzugsfaktor bei syrischen Flüchtlingen von etwa 0,34 und rechnete mit einem zusätzlichen Familiennachzug zu subsidiär Geschützten in einer Größenordnung von 50 000 bis 60 000 (www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehepartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland/). All dies spricht ebenfalls dafür, die Warteregelung sofort zurückzunehmen und sie nicht erst zum März 2018 auslaufen zu lassen. Ohnehin hat die Bundesregierung erklärt, das Auswärtige Amt werde ab Anfang 2018 wieder Anträge auf Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten bearbeiten, um eine schnelle Familienzusammenführung ab Mitte März 2018 zu ermöglichen (Bericht der Bundesregierung im Innenausschuss am 31.3.2017 zu TOP 31, Ausschussdrucksache 18(4)912).

Die erneute Gewährleistung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten könnte auch zu einer Verringerung der anhängigen Gerichtsverfahren im Asylbereich und damit zu einer Entlastung der überforderten Gerichte führen. Ende Mai 2017 waren 276.492 Asyl-Gerichtsverfahren anhängig, darunter 69.068, bei denen es um eine Verbesserung des erteilten subsidiären Schutzes geht (Bundestagsdrucksache 18/13551, Frage 14ff), Ende Juni 2017 waren es bereits 321.837 Gerichtsverfahren (Bundestagsdrucksache 18/13703, Frage 8). Die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist ein Hauptgrund für viele Betroffene, gegen eine Entscheidung des BAMF zu klagen, wobei diese Klagen eine hohe Erfolgschance haben: Bei inhaltlichen Gerichtsentscheidungen wurde 2017 zu 79 Prozent den subsidiär Schutzberechtigten durch die Gerichte nachträglich ein Flüchtlingsstatus zugesprochen (Bundestagsdrucksache 18/13551, 14a). Auch infolge dieser Rechtsprechung wird die Zahl der Nachzugsberechtigten zu subsidiär Schutzberechtigten geringer sein als zunächst angenommen, weil sich viele Betroffene ihr Nachzugsrecht gerichtlich erstreiten. Es ist unbekannt, wie viele Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten sich angesichts der langen gesetzlichen Wartefrist als Asylsuchende auf den gefährlichen illegalisierten Weg gemacht haben, um nach Deutschland zu ihren Angehörigen zu kommen.

Beim Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen handelt es sich um einen der wenigen legalen und sicheren Einreisewege für schutzbedürftige Menschen. Im Regelfall ist die Integration der auf diese Weise Nachziehenden dadurch erleichtert, dass sie von Beginn an über einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus verfügen und von den bereits hier lebenden Angehörigen in jeder Hinsicht unterstützt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich auf den aktuell politisch besonders umstrittenen Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten. Darüber hinaus gibt es nach Auffassung der einbringenden Fraktion DIE LINKE. weiteren Änderungsbedarf zur Erleichterung der Familienzusammenführung, etwa beim so genannten Geschwisternachzug und bei sonstigen Familienangehörigen, aber auch beim regulären Familiennachzug zu hier lebenden Migrantinnen und Migranten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

§ 104 Absatz 13 AufenthG wird dahingehend geändert, dass die vorübergehende Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten mit Inkrafttreten dieses Gesetzes vorzeitig endet. Der privilegierte Familiennachzug ohne Nachweis eigenen Einkommens oder Wohnraums ist zu den von der Wartezeit betroffenen subsidiär Schutzberechtigten möglich, wenn der Antrag innerhalb der dreimonatigen Frist nach § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 AufenthG ab Inkrafttreten dieses Gesetzes gestellt wird. Bei ab dem 17. März 2016 bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits gestellten, noch anhängigen Anträgen auf Familiennachzug gilt die dreimonatige Frist als erfüllt. Die in dieser Zeit nach bisheriger Rechtslage abgelehnten Anträge können neu gestellt werden.

Die mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung Mitte 2015 vorgenommene Gleichstellung subsidiär Schutzberechtigter mit Asylberechtigten bzw. Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) beim Familiennachzug war sachlich und menschlich geboten. Subsidiär Schutzberechtigte sind nicht weniger schutzbedürftig als Asylberechtigte oder Flüchtlinge im Sinne der GFK und gelten wie diese EU-rechtlich als international Schutzberechtigte (vgl. § 2 Absatz 13 AufenthG und Artikel 2 Absatz 2 a der EU-Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011). Bei allen international Schutzberechtigten sind die Wiederherstellung der Familieneinheit und das familiäre Zusammenleben im Regelfall weder im Herkunftsstaat noch in einem Drittstaat möglich, so dass der Familiennachzug vor dem Hintergrund des international und verfassungsrechtlich geschützten Rechts auf Familie grundsätzlich zu gewährleisten ist (Artikel 6 Absatz 1 und 2 GG, Artikel 8 EMRK, die Artikel 3 und 10 UN-Kinderrechtskonvention).

Das konkrete Beispiel der syrischen Geflüchteten zeigt, dass eine Ungleichbehandlung nach dem gewährten Schutzstatus zu willkürlichen und für die Betroffenen nicht nachvollziehbaren Ergebnissen führt: Obwohl sich die Schutzberechtigten in einer völlig vergleichbaren Situation befinden und eine Rückkehr unabhängig vom gewährten Status in absehbarer Zeit nicht möglich ist, wird den einen der Nachzug ihrer engsten Familienangehörigen gewährt – anderen hingegen nicht.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
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 0722-8333