Deutscher Bundestag **Drucksache 19/2523**

19. Wahlperiode 05.06.2018

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Christian Lindner, Stephan Thomae, Konstantin Kuhle, Benjamin Strasser, Manuel Höferlin, Linda Teuteberg, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Christian Dürr, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Dr. Marcel Klinge, Katharina Kloke, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Alexander Graf Lambsdorff, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Oliver Luksic, Till Mansmann, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Hagen Reinhold, Christian Sauter, Frank Schäffler, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Bettina Stark-Watzinger, Katja Suding, Michael Theurer, Gerald Ullrich, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

A. Problem

Der Bundesgesetzgeber hat durch das am 17. März 2016 in Kraft getretene Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“) den Familiennachzug für Familienangehörige von Ausländern im Bundesgebiet, die gemäß § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative Aufenthaltsgesetz (AufenthG) subsidiären Schutz nach § 4 Absatz 1 Asylgesetz (AsylG) genießen, bis zum 16. März 2018 ausgesetzt (§ 104 Absatz 13 AufenthG). Mit dem Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsrechts vom 8. März 2018 hat der Bundesgesetzgeber den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten längstens bis zum 31. Juli 2018 weiter ausgesetzt. Zugleich wurde geregelt, dass ab 1. August 2018 der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aus humanitären Gründen eröffnet, dieser allerdings auf 1000 Personen pro Monat begrenzt wird. Schließlich wurde ein Anspruch auf Familiennachzug ausdrücklich ausgeschlossen (§ 104 Absatz 13 Satz 3 AufenthG). Auch der Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz, Bundesrats-Drucksache 175/18) beschränkt den Familiennachzug auf ein Kontinent von 1000 Personen pro Monat.

Die Kapazitäten zur Integration sind weiterhin angespannt und würden durch einen Familiennachzug der Familienangehörigen subsidiär Schutzbedürftiger zusätzlich stark belastet werden. Eine Begrenzung des Familiennachzugs auf 1000 Personen mindert diese Belastung zwar und macht sie kalkulierbar. Allerdings bringt eine solche Regelung die Schwierigkeit mit sich, unter mehreren gleichermaßen berechtigten Personen eine Auswahlentscheidung treffen zu müssen. Viele der Personen, die einen Familiennachzug beantragt haben, werden diesen nicht bewilligt bekommen, obwohl sie die gleichen Voraussetzungen erfüllen, wie andere Personen, denen der beantragte Familiennachzug gewährt wird, oder obwohl in ihrem Fall Voraussetzungen vorliegen, die eine Familienzusammenführung ebenfalls rechtfertigen würden. Die Wartezeit bis zu einer Zusammenführung der Familie stellt bereits jetzt für die Betroffenen eine große Härte dar.

B. Lösung

Der Nachzug von Angehörigen von Personen, die subsidiären Schutz genießen, wird für weitere zwei Jahre ausgesetzt. Zugleich werden hiervon aber auch verschiedene Ausnahmen für Fälle vorgesehen, in denen eine weitere Verzögerung der Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft aus Gründen nicht gerechtfertigt ist; dies können Gründe sein, die in der Person in Deutschland liegen, zu welcher der Zuzug erfolgen soll, aber auch in der Person des Nachzugsberechtigten. Bei der Aussetzung des Familiennachzugs kann es sich nur um eine Übergangslösung handeln, bis der Gesetzgeber das Aufenthalts- und Asylrecht in einem Einwanderungsgesetzbuch neu geregelt hat.

C. Alternativen

Eine dauerhafte Regelung, die einen kompletten Ausschluss des Familiennachzugs oder eine starre Kontingentierung auf 1000 Personen pro Monat oder Quotierung vorsieht, verletzt das Grundrecht auf Ehe und Familie (Artikel 6 Absatz 1 und 2 Grundgesetz) sehr viel stärker als eine zeitlich begrenzte weitere Aussetzung mit entsprechenden Ausnahmetatbeständen. Sie lässt unter Umständen nicht ausreichen Raum für die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und insbesondere konkreter Härtefälle.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Wie hoch die Kosten durch die Verabschiedung des Gesetzentwurfs wären, lässt sich nicht beziffern, da sich die Zahl der Personen, die im Rahmen eines Familiennachzugs nach Deutschland kommen, nicht zuverlässig prognostizieren lässt.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand dürfte bei Verabschiedung der vorgeschlagenen Regelung geringer ausfallen, als wenn der Familiennachzug ab dem 1. August 2018 unter bestimmten Umstände zugelassen, aber auf eine Höchstzahl von Personen begrenzt wird. Denn neben Verwaltungskosten für die Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug würden bei einer Kontingentlösung auch Verwaltungskosten für die Auswahl der Personen entstehen, denen ein Nachzug gewährt wird. So müsste letztlich ein Punktesystem oder Ranking sämtlicher Personen erfolgen, die einen Familiennachzug beantragt haben. Ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für Verwaltung und Justiz kann sich in beiden Fällen dadurch ergeben, dass Personen, denen lediglich subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, weiterhin auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Anerkennung als Asylberechtigter klagen werden und insbesondere die Auswahlentscheidung im Rahmen der Kontingentierung angreifen werden, um so einen uneingeschränkten Nachzug ihrer Angehörigen zu ermöglichen (vgl. auch Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG zum Entwurf eines Gesetzes für die Regelung des Familiennachzugs subsidiär Schutzberechtigter (NKR-Nummer 4442, BMI), S. 1).

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

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 1 des Gesetzes vom 8. März 2018 (BGBl. I S. 342) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(13) Bis zum 1. August 2020 wird ein Familiennachzug zu Personen, denen nach dem 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, nach diesem Gesetz nur gewährt, wenn

1. eine Verzögerung der Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft eine besondere Härte für die Person, zu welcher der Zuzug erfolgen soll, oder die nachzugsberechtigten Familienangehörigen darstellen würde; hierbei ist das Kindeswohl besonders zu berücksichtigen;
2. der Lebensunterhalt der nachzugsberechtigten Familienangehörigen gemäß § 5 Absatz 1 Nummer 1 gesichert ist; von den Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 1 kann abgesehen werden, wenn der Ausländer, zu dem der Zuzug erfolgt, die Voraussetzungen nach § 25b Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 bis 5 erfüllt oder
3. Leib, Leben oder Freiheit der nachzugsberechtigten Personen im Aufenthaltsstaat ernsthaft gefährdet sind.

Für Ausländer, denen nach dem 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt wurde, beginnt die Frist des § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 nach dem 1. August 2020 zu laufen. Die §§ 22, 23 bleiben unberührt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 5. Juni 2018

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Gesetzgeber hat in der letzten Legislaturperiode den Familiennachzug für Personen, denen nach dem 17. März 2016 subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, durch das am 17. März 2016 in Kraft getretene Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“) bis zum 16. März 2018 ausgesetzt. Zur Begründung führte er damals an, dies erfolge angesichts der hohen Zahlen von nachzugsberechtigten Personen „im Interesse der Aufnahme- und Integrationssysteme in Staat und Gesellschaft“ (Bundestags-Drucksache 18/7538, S. 1). Mit dem Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsrechts vom 8. März 2018 hat der Bundesgesetzgeber den 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 eröffnet, dieser allerdings auf 1000 Personen pro Monat begrenzt wird.

Die Herausforderungen durch die Aufnahme und Integration von Schutzsuchenden in Deutschland, insbesondere für Städte und Gemeinden, bestehen weiterhin fort. So betont der Deutsche Städte- und Gemeindebund, es fehle bereits jetzt an Kinderbetreuungs- und Schulplätzen sowie Wohnraum für die Geflüchteten. Zudem bestehe die Gefahr, dass ein weiterer Zuzug die Integrationsbereitschaft in der Gesellschaft negativ beeinflusse (Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 26. Oktober 2017). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz nur einen Teil der Herausforderungen darstellt, denen sich die Städte und Gemeinden gegenübersehen. Im Gegensatz zum Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen etwa, der unionsrechtlich determiniert ist, hat der Gesetzgeber in Bezug auf den Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz einen Spielraum (zum Unionsrecht unter V.).

Allerdings fallen die Prognosen, wie viele Personen zu subsidiär Schutzberechtigten nachzugsberechtigt sind, sehr unterschiedlich aus, auch weil in der Diskussion selten zwischen den einzelnen Gruppen von Schutzsuchenden differenziert wird. Es hielten sich zum 30. September 2017 nach Angaben der Bundesregierung 176.889 Personen in der Bundesrepublik Deutschland auf, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist; der größte Teil von ihnen (124.707 Personen) stammt aus Syrien (Bundestags-Drucksache 19/136, S. 6 und 7). Es ist davon auszugehen, dass die meisten Personen aus Syrien von der Aussetzung des Familiennachzugs betroffen sind; denn nahezu zeitgleich mit dem Erlass des „Asylpakets II“ änderte sich die Verwaltungspraxis dahingehend, dass sie nur noch subsidiären Schutz erhielten. Die Bundesregierung hat eingeräumt, es gebe keine nachhaltig belegbaren Zahlen, wie viele Familienangehörige der Kernfamilie im Schnitt zu einem in Deutschland anerkannten international Schutzberechtigten nachziehen (Bundestags-Drucksache 19/45, S. 9). Das Auswärtige Amt schätzt, dass bis 2018 etwa 100.000 bis 200.000 Visaanträge zum Familiennachzug von Syrern und Irakern gestellt werden könnten; Basis dieser Schätzung ist, dass das Auswärtige Amt zwischen Anfang 2015 bis Mitte 2017 102.000 Visa zum Familiennachzug für Syrer und Iraker erteilt hat (FAZ v. 21. September 2017). An anderer Stelle nennt das Auswärtige Amt bis zu 300.000 nachzugsberechtigte Personen (https://www.welt.de/politik/deutschland/article166430599/Bis-zu-300-000-Fluechtlinge-in-der-Warteschleife.html). Diese Schätzungen beziehen sich aber nicht nur auf den Nachzug zu Personen, die von der Aussetzung des Familiennachzugs zu Personen mit subsidiärem Schutz betroffen sind. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schätzt in einer Studie vom Oktober 2017, die auf Befragungen von Personen mit subsidiären Schutz beruht, dass etwa 50.000 bis 60.000 Personen nach Deutschland nachziehen würden, wenn der Familiennachzug wieder zugelassen werden würde. Das IAB weist aber darauf hin, dass bereits aufgrund der knappen Termine in den deutschen Auslandsvertretungen der tatsächliche Familiennachzug diesen Wert möglicherweise nicht erreichen wird (http://doku.iab.de/forum/2017/forum_19.10.2017_Bruecker.pdf, S. 7 und 9; ausführlich IAB-Forschungsbericht 13/2017). Allerdings bezieht diese Studie nicht den Zuzug zu unbegleiteten Minderjährigen ein (IAB-Forschungsbericht 13/2017, S. 5). Anfang 2018 befanden sich 60.085 Minderjährige in Deutschland, denen subsidiärer Schutz zuerkannt wurde. Zum 30. September 2017 hielten sich 33.128 unbegleitete minderjährige Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland auf. Weitere Daten zu unbegleiteten Minderjährigen sind nicht vorhanden (Bundestags-Drucksache

19/136, S. 6 und 43 f.). Es ist aber davon auszugehen, dass nur ein kleiner Teil von ihnen lediglich subsidiärer Schutz erhalten hat.

Für die betroffenen Personen ist eine weitere Verzögerung der Wiederherstellung der familiären Lebensgemeinschaft eine große Belastung und kann auch ihre Integration hemmen (vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Wie gelingt Integration, Studie des SVR-Forschungsbereichs 4-2017, S. 90 ff.). Selbst wenn der Familiennachzug für diese Personengruppe in begrenztem Umfang wieder zugelassen werden würde, müssten die betroffenen Personen noch erhebliche Zeit warten, da die nachzugsberechtigten Personen häufig bis zu einem Jahr auf einen Termin zur Visumserteilung in einer deutschen Auslandsvertretung warten müssen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch den Gesetzentwurf werden die allgemeinen Regelungen zum Familiennachzug im AufenthG für weitere zwei Jahre eingeschränkt. Dies stellt für die betroffenen Personen eine erhebliche Belastung dar, da sie nun in der Regel mindestens vier Jahre warten müssen, bis die familiäre Lebensgemeinschaft wiederhergestellt werden kann. Dies ist gerade im Verhältnis zwischen Eltern und ihren minderjährigen Kindern ein langer Zeitraum. Zwar begründet Artikel 6 Absatz 1 GG keinen Anspruch auf Einreise in das Bundesgebiet, sondern gibt dem der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum (BVerfGE 76, 1 (46, 50)). Ob ein ausdrücklicher oder faktischer Ausschluss des Familiennachzugs auf unbestimmte Zeit mit der verfassungsrechtlichen Wertentscheidung in Artikel 6 Absatz 1 GG für die Familie vereinbar ist, ist jedoch offen, insbesondere wenn es den betroffenen Personen nicht zumutbar ist, die familiäre Lebensgemeinschaft außerhalb der Bundesrepublik Deutschland wiederherzustellen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 2008 – 2 BvR 588/08). Je länger daher eine Trennung der Familienangehörigen dauert, umso größer wird die Belastung der betroffenen Person und umso schwieriger wird es, die Beeinträchtigung ihrer Grundrechte aus Artikel 6 Absatz 1 und Absatz 2 GG zu rechtfertigen.

Die vorgeschlagene beschränkte Zulassung des Familienzuzugs zu Personen mit subsidiärem Schutz ist daher als Übergangslösung auf weitere zwei Jahre befristet. In diesen zwei Jahren wird es Aufgabe des Gesetzgebers sein, in einem Einwanderungsgesetzbuch das Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht dauerhaft und in sich stimmig neu zu ordnen. Der Familiennachzug wird aber in bestimmten Ausnahmefällen wieder zugelassen. Diese Ausnahmen gehen über die §§ 22, 23 AufenthG hinaus, die in der Praxis als Ausnahmen von der Aussetzung des Familiennachzugs bisher keine praktische Bedeutung erlangt haben.

Die neuen Ausnahmefälle erfassen erstens Konstellationen, in denen es den betroffenen Personen nicht mehr zumutbar ist, länger auf den Familiennachzug zu warten. Dies kann aufgrund eines individuellen Härtefalls für die Person, zu welcher der Zuzug nach Deutschland erfolgen soll, oder für die nachzugsberechtigten Personen oder aufgrund einer Verschlechterung der humanitären Lage im Aufenthaltsstaat und einer daraus folgenden Gefahr von Leib, Leben und Freiheit der nachzugsberechtigen Personen der Fall sein. Von besonderer Bedeutung bei der Beurteilung, ob ein Härtefall vorliegt, ist ferner die Berücksichtigung des Kindeswohls, da insbesondere jüngere Kinder auf den Kontakt zu ihren Eltern und eine intakte familiäre Lebensgemeinschaft für ihre emotionale und geistige Entwicklung angewiesen sind.

Da der Familiennachzug aufgrund der großen integrationspolitischen Herausforderungen in Deutschland beschränkt wird, ist es nur konsequent, einen Familiennachzug ferner in den Fällen zu erlauben, in denen der Integrationsaufwand voraussichtlich gering sein wird. Dies ist zum einen in den Fällen anzunehmen, in denen die Person, zu welcher der Nachzug erfolgt, den Lebensunterhalt sowohl für sich als auch die nachzugsberechtigten Personen sichern kann. Darüber hinaus sollte ein Nachzug aber auch erlaubt werden, wenn die Person, zu welcher der Nachzug erfolgt, sich in die Lebensverhältnisse in Deutschland integriert hat. Dann nämlich ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass er für die nachzugsberechtigten Personen Vorbildfunktion haben wird und auch ihre Integration gelingen wird.

III. Alternativen

Ein System des Familiennachzugs mit einem starren Kontingent von maximal 1.000 Personen pro Monat, das es nicht erlauben würde, die Besonderheiten des Einzelfalls und insbesondere von individuellen Härtefällen zu berücksichtigen wäre, verfassungsrechtlich problematisch (vgl. BVerfGE 76, 1 (65 f.): „Eine ‚Kontingentierung' des Ehegattennachzugs müsste Bedenken im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG begegnen. Eine Behandlung von Nachzugswilligen nach dem ‚Warteschlangenprinzip' wäre dem Schutz- und Förderungsgebot

des Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG schwerlich angemessen, weil eine hinreichende Berücksichtigung von Umständen des Einzelfalles nicht gewährleistet wäre und die Betroffenen der Gefahr langer Wartezeiten ausgesetzt wären“).

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 3 GG (Freizügigkeit, Passwesen, Melde- und Ausweiswesen, Ein- und Auswanderung) sowie auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer) und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 6 GG (Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen), hinsichtlich des Artikels 74 Absatz 1 Nummern 4 auch in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG.

Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Ohne ein weiterhin bundeseinheitliches Aufenthaltsrecht wären erhebliche Beeinträchtigungen des länderübergreifenden Rechtsverkehrs beim Aufenthalt von Ausländern zu erwarten und eine im gesamtstaatlichen Interesse liegende Steuerung der Aufenthaltsbedingungen von Ausländern nicht möglich.

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

Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c Richtlinie 2003/86/EG (Familienzusammenführungs-Richtlinie) stellt klar, dass diese nicht auf Personen Anwendung findet, denen lediglich subsidiärer Schutz zuerkannt wird. Auch aus Artikel 23 Absatz 2 Richtlinie 2011/95/EU (Anerkennungs-Richtlinie) lässt sich kein solcher Anspruch herleiten, weil unter diese Richtlinie nur Familienangehörige fallen, die sich zum Zeitpunkt der Anerkennung bereits im Inland befinden und nicht in einem Drittland (Artikel 2 Buchstabe j Richtlinie 2011/95/EU; hierzu Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, PE 6-3000-148/16, S. 6 f.). Der EuGH hat den Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf Artikel 7 und 24 Grundrechte-Charta Spielräume im Rahmen der Familienzusammenführung zuerkannt, soweit eine Korrektur im Einzelfall möglich ist (EuGH, Urt. v. 27. Juni 2006, Rs. C-540/03 – Parlament ./. Rat, Rn. 58 ff.). Auch aus Artikel 8 Absatz 1 EMRK lässt sich kein unbedingtes Recht auf Familiennachzug ableiten; vielmehr hat der EGMR nur eine Reihe von Kriterien für Härtefalle aufgestellt (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, PE 6-3000-148/16, S. 11 ff.). Diese Rechtsprechung wird bei der Auslegung der Ausnahmetatbestände des vorliegenden Gesetzentwurfes zu berücksichtigen sein.

Ein Anspruch auf Familienzusammenführung lässt sich auch nicht aus Artikel 10 Absatz 1 UN-Kinderrechtskonvention ableiten; hieraus ergeben sich für die Bundesrepublik Deutschland nur prozedurale Verpflichtungen (BVerwGE 101, 236 (246 f.)).

VI. Gesetzesfolgenabschätzung

1. Haushaltsaufgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

2. Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand dürfte bei Verabschiedung der vorgeschlagenen Regelung geringer ausfallen, als wenn der Familiennachzug ab dem 1. August 2018 unter bestimmten Umstände zugelassen, aber auf eine Höchstzahl von Personen begrenzt wird. Denn neben Verwaltungskosten für die Prüfung der Voraussetzungen für den Familiennachzug würden bei einer Kontingentlösung auch Verwaltungskosten für die Auswahl der Personen entstehen, denen ein Nachzug gewährt wird. So müsste letztlich ein Punktesystem oder Ranking sämtlicher Personen erfolgen, die einen Familiennachzug beantragt haben. Ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für Verwaltung und Justiz kann sich in beiden Fällen dadurch ergeben, dass Personen, denen lediglich subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, weiterhin auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Anerkennung als Asylberechtigter klagen werden und insbesondere die Auswahlentscheidung im Rahmen der Kontingentierung angreifen werden, um so einen uneingeschränkten Nachzug ihrer Angehörigen zu ermöglichen (vgl. auch Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG zum Entwurf eines Gesetzes für die Regelung des Familiennachzugs subsidiär Schutzberechtigter (NKR-Nummer 4442, BMI), S. 1).

3. Weitere Kosten

Keine.

4. Weitere Gesetzesfolgen

Der Gesetzentwurf hat keine verbraucher- oder gleichstellungspolitischen Auswirkungen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Satz 1

Durch die Neufassung von § 104 Absatz 13 Satz 1AufenthG wird der Familiennachzug wieder in den in Nummer 1 bis 3 aufgeführten Fällen zugelassen. Die weiteren Voraussetzungen für den Familiennachzug richten sich im Übrigen nach den §§ 22 ff. AufenthG und im Falle von Personen, die subsidiären Schutz genießen, insbesondere nach § 29 Absatz 2 AufenthG. So ist ein Familiennachzug nach § 27 Absatz 1a Nr. 1a AufenthG ausgeschlossen, wenn es sich um eine Scheinehe handelt, die nur eingegangen wurde, um den Familiennachzug zu ermöglichen; dies kann insbesondere der Fall sein, wenn die Ehe vor der Einreise des Stammberechtigten nach Deutschland nicht bestand und die Eheleute vorher auch nicht verlobt waren oder eine häusliche Lebensgemeinschaft bildeten. Erforderlich ist ferner, dass die Person, zu der der Nachzug erfolgt, über einen Aufenthaltstitel verfügt (§ 29 Absatz 1 Nummer 1 AufenthG) und dieser nicht entfallen ist (z.B. durch Widerruf, weil diese Person eine Straftat von erheblicher Bedeutung begangen hat oder eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt, § 52 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 Buchstabe b i.V.m. § 25 Absatz 3 Satz 3 Nummer 2 und Nummer 4 AufenthG).

Der Kreis der Nachzugsberechtigten ist auf die minderjährigen ledigen Kinder und den Ehegatten des Ausländers, zu dem der Nachzug erfolgen soll, begrenzt. § 36 Abs. 1 AufenthG erlaubt ferner den Nachzug zu Minderjährigen, wenn sich kein Elternteil im Bundesgebiet aufhält („unbegleitete Minderjährige“). Sonstigen Familienangehörigen ist ein Nachzug nur in den Fällen des § 36 Absatz 2 AufenthG gestattet.

Zu Nummer 1

Gemäß § 104 Absatz 13 Satz 1 Nummer 1 AufenthG finden die Regelungen zum Familiennachzug Anwendung, wenn die Verzögerung der Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft eine besondere Härte für die betroffenen Personen darstellen würde (vgl. zu diesem Aspekt BVerfG, Beschl. v. 11. Oktober 2017 – 2 BvR 1758/17, Rn. 12). Hiermit können beispielsweise solche Fälle erfasst werden, in denen der Ausländer, zu dem der Zuzug erfolgen soll, oder der nachzugsberechtigte Angehörige im Ausland schwer erkrankt oder pflegebedürftig wird. In einer solchen Situation ist er auf die Pflege und Zuwendung durch seine nächsten Familienangehörigen in besonderem Maße angewiesen und eine weitere Verzögerung der Wiederherstellung der familiären Lebensgemeinschaft nicht gerechtfertigt.

Der 2. Halbsatz stellt klar, dass bei der Beurteilung der besonderen Härte das Kindeswohl besonders zu beachten ist. Dies trägt der besonderen Bedeutung Rechnung, die der familiären Lebensgemeinschaft für die Entwicklung eines Kindes in der Regel zukommt, weshalb der Schutz der Familie gemäß Artikel 6 Absatz 1 i.V.m. Absatz 2 GG und Artikel 8 Absatz 1 EMRK in diesen Fällen besonders stark ist. Durch die besondere Berücksichtigung des Kindeswohls kommt Deutschland auch seiner Verpflichtung gemäß Artikel 10 Absatz 1 UN-Kinderrechtskonvention nach, Anträge auf Familienzusammenführung wohlwollend zu prüfen und gemäß Artikel 3 Absatz 1 UN-Kinderrechtskonvention das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 2- 3000 – 026/16, S. 6 f.; siehe bereits VG Berlin, Urteil vom 7. November 2017, Az. 36 K 92.17 V zu § 22 AufenthG).

Zu Nummer 2

Ein Familiennachzug ist nach § 104 Absatz 13 Satz 1 Nummer 2 1. Halbsatz AufenthG zudem weiterhin möglich, wenn der Lebensunterhalt der nachzugsberechtigten Personen gemäß § 5 Absatz 1 Nummer 1 gesichert ist. In diesen Fällen ist typischerweise davon auszugehen, dass der staatliche Integrationsaufwand gering ist. Von diesem Erfordernis kann abgesehen werden, wenn der Ausländer, zu dem der Nachzug erfolgt, die Voraussetzungen der § 25b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 bis 5 AufenthG erfüllt. Mit Ausnahme der Mindestaufenthaltsdauer nach § 25b

Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AufenthG handelt es sich hierbei um die Faktoren, die regelmäßig nachweisen, dass sich ein Ausländer nach § 25b Absatz 1 Satz 1 AufenthG nachhaltig in die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland integriert hat. Die Gestattung des Familiennachzugs in diesen Fällen erkennt die Integrationsleistung der Ausländer, zu denen der Nachzug erfolgen soll, an und gibt ihnen eine Perspektive, ihre Familienangehörigen schneller wiederzusehen.

Zu Nummer 3

§ 104 Absatz 13 Satz 1 Nummer 3 erfasst Konstellationen, in denen den nachzugsberechtigten Personen in dem Staat, in dem sie sich aktuell aufhalten, Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit drohen. Diese Gefahr muss ernsthaft sein und ein reales und nicht nur hypothetisches Risiko eines Schadens für Leib, Leben und Freiheit der nachzugsberechtigten Personen beinhalten. Es muss aber noch nicht die Schwelle zu einer konkreten Gefahr erreicht sein. Unerheblich ist auch, was die Quelle dieser Gefahr ist. Denkbar ist etwa eine Verschlechterung der humanitären Versorgung im Aufenthaltsstaat in Folge weiterer Flüchtlingswellen oder durch Naturkatastrophen.

Zu Satz 2

§ 104 Absatz 13 Satz 2 AufenthG entspricht der bisherigen Regelung. Sie stellt klar, dass die Dreimonatsfrist für die Stellung eines Antrags auf einen privilegierten Familiennachzug nach § 25 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 AufenthG frühestens mit dem 1. August 2020 beginnt.

Zu Satz 3

§ 104 Absatz 13 Satz 1 Satz 3 AufenthG entspricht dem bisherigen § 104 Absatz 13 Satz 3 AufenthG und verweist auf die allgemeinen Ausnahmetatbestände der §§ 22, 23 AufenthG. Diese sind keine Tatbestände, welche den Familiennachzug regeln, sondern erlauben die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen. Die praktische Bedeutung dieser Ausnahme für Fälle des Familiennachzugs ist bisher äußerst gering. So wurden aufgrund des § 22 AufenthG im Jahr 2017 bis zum 22. September 2017 Angehörigen von Personen mit subsidiären Schutz lediglich in 19 Fällen Visa erteilt (Bundestags-Drucksache 18/13667, S. 1; zur möglichen Bedeutung für die Verfassungsmäßigkeit der Praxis der Visaerteilung nach §§ 22, 23 AufenthG, siehe BVerfG, Beschl. v. 11. Oktober 2017 – 2 BvR 1758/17, Rn. 12).

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten abweichend von Artikel 82 Absatz 2 Satz 2 GG.

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