



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

UNHCR bedankt sich für die Übersendung des aktuellen Gesetzesvorhabens und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Innerhalb der äußerst kurzen Frist für eine Kommentierung dieses Gesetzgebungsvorhabens ist UNHCR eine umfassende Auseinandersetzung mit den vorgeschlagenen Bestimmungen nicht möglich. Die folgenden Ausführungen sind daher auf einige besonders wichtige Aspekte beschränkt, die im Mittelpunkt des Mandats von UNHCR stehen.¹

Wie in der Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag am 28. Januar 2018 vorgetragen, tritt UNHCR dafür ein, die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten zu beenden und wieder zu den gleichen Bedingungen wie für Flüchtlinge zuzulassen. Der Rechtsstatus subsidiär geschützter Personen sollte im Bereich des Familiennachzugs dem von Flüchtlingen entsprechen, da sich das Schutzbedürfnis beider Gruppen nicht grundlegend unterscheidet. Des Weiteren sollte aus Sicht von UNHCR der Familiennachzug als wichtiger legaler und sicherer Zugangsweg zum Schutz in Deutschland aufrecht erhalten werden. Schließlich kann eine längere Trennung von Familienangehörigen und die damit verbundene Sorge um deren Sicherheit und Wohlergehen zu schwerwiegenden psychischen Belastungen führen, die den angestrebten Integrationsprozess erschweren können.

Mit dem am 16.03.2018 in Kraft getretenen Gesetz² hat sich der deutsche Gesetzgeber für einen anderen Ansatz entschieden und den Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutzstatus weiterhin ausgesetzt. Mit der nunmehr vorgeschlagenen Neuregelung soll das Recht auf Familiennachzug für subsidiär geschützte Personen abgeschafft und durch eine Ermessensregelung im Rahmen eines

¹ Ergänzend soll hier auf die Regelungen zum Ausschluss von der Familienzusammenführung in § 27 Abs. 3a AufenthGE und ihr Verhältnis zu den Ausweisungstatbeständen im AufenthG hingewiesen werden. Die Situation, in der ein Ausweisungstatbestand nach den §§ 53 ff. nicht erfüllt ist, könnte nach dem derzeitigen Entwurf dennoch dazu führen, dass ein Familiennachzug versagt bleibt. Zu grundsätzlichen Anmerkungen zu Ausweisungstatbeständen, siehe UNHCR Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern „Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ vom 14. Juni 2014.

² BGBl I 2018, S. 342.

monatlichen Kontingents von bis zu 1.000 Personen unter Anwendung gewisser Kriterien abgelöst werden. Während UNHCR begrüßt, dass damit nunmehr nach der erheblichen Zeit der Suspendierung die Familienzusammenführung mit subsidiär geschützten Personen grundsätzlich wieder möglich wird, sind aufgrund der niedrigen Quote von 1.000 Personen pro Monat weiterhin sehr erhebliche Wartezeiten für die Betroffenen zu erwarten. Diesem Ergebnis steht UNHCR vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte³ ebenso wie der Äußerung des Executive Committee, dass die Familienzusammenführung „mit der geringstmöglichen Verzögerung“ stattfinden solle⁴, kritisch gegenüber. Vor diesem Hintergrund erscheint es umso dringender, die beschlossene Quote auch auszuschöpfen.

Die vorgeschlagene Regelung soll unbefristet gelten. UNHCR empfiehlt, nach Ablauf einer Frist erneut zu prüfen, ob der Familiennachzug zu subsidiär geschützten Personen wie von UNHCR vorgeschlagen wieder auf der gleichen Grundlage wie der zu Flüchtlingen gewährt werden kann. Das Kernargument für die Aussetzung des Familiennachzugs war die besondere Situation in Folge der außerordentlich großen Zahlen von Schutzbedürftigen⁵ und somit eine vorübergehend für erforderlich gehaltene Verlangsamung des Zuzugs in Anbetracht der Integrationskapazitäten.⁶ Diese Begründung legt es nahe, bei einer weiteren Entspannung der Situation die vorgeschlagenen Regelungen nach Ablauf einer gewissen Frist zu überprüfen.

Darüber hinaus empfiehlt UNHCR, dass es nach wie vor ein Recht auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte geben sollte, die die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, wie die Lebensunterhaltssicherung sowie das Wohnraumerfordernis, erfüllen. Bei dieser Gruppe besteht nach Auffassung von UNHCR kein erkennbarer Bedarf, lediglich im Rahmen eines begrenzten Kontingents oder auf Grundlage von humanitären Kriterien das Recht auf Familieneinheit einzuräumen.

Zu einzelnen Regelungen möchte UNHCR die folgenden Aspekte empfehlen.

1. Kriterien für die Bestimmung des monatlichen Kontingents vereinfachen (§ 36 a Abs. 2 AufenthGE)

UNHCR ist besorgt, dass die Prüfung der in § 36a Abs. 2 AufenthGE genannten konkreten Kriterien so aufwändig ist, dass eine Ausschöpfung der Quote in einem angemessenen Zeitrahmen praktisch nicht realisierbar erscheint. Insbesondere die Sachverhalte einer Gefährdung oder Krankheit von Familienmitgliedern im Aufenthaltsstaat erfordern umfangreiche einzelfallbezogene Ermittlungen. Das gleiche gilt für die nach dem Gesetzesvorschlag vorgesehene besondere Berücksichtigung von Integrationsaspekten. Zudem stellen die vorgeschlagenen Kriterien keine Hierarchie auf, anhand derer

³ Der EGMR hat in einem Verfahren gegen Frankreich unangemessene Verzögerungen, fehlende Sorgfalt bei der Bearbeitung von Familienzusammenführungsanträgen und das Fehlen gewisser Verfahrensgarantien als eine Verletzung von Art. 8 EMRK gewertet hat, siehe EGMR, Urteil vom 10.7.2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich, Rn. 73, 81, and 82; Urteil vom 10.7.2014, Mugenzi gegen Frankreich, Rn. 62; siehe auch Urteil vom 10.1.2012, G.R. v. The Netherlands. Allgemein zur Familienzusammenführung auch mit subsidiär geschützten Personen, auch zu der betreffenden EGMR-Rechtsprechung und der Staatenpraxis, siehe Frances Nicholson, The “Essential Right” to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, UNHCR Legal and Protection Policies Research Series, Januar 2018, insbesondere S. 141 ff. (<http://www.unhcr.org/5a8c413a7.pdf>).

⁴ UNHCR ExCom, Conclusion No. 24 Family Reunification, Rn. 2.

⁵ BT-Drs. 18/7538, S.1: „Die hohe Zahl der Asylsuchenden lässt zudem eine hohe Zahl von Anträgen auf Familiennachzug erwarten. Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten soll im Interesse der Aufnahme- und Integrationssysteme in Staat und Gesellschaft für zwei Jahre ausgesetzt werden.“

⁶ Siehe etwa auch Uwe Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund), Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses des Deutschen Bundestages am 29.01.2018, S. 4.

transparent und gegebenenfalls auch gerichtlich überprüfbar nachvollziehbar wäre, wer im Ergebnis in einem bestimmten Monat innerhalb des jeweiligen Kontingents nachziehen darf und wer nicht. Schließlich ist das Kriterium der Familientrennung „seit langer Zeit“ zu unspezifisch um eine Entscheidungsgrundlage zu bieten. Insofern erscheinen die vorgeschlagenen breiten Kriterien humanitärer Natur aus Sicht von UNHCR nicht geeignet, die Füllung eines monatlichen Kontingents zu regeln. Vielmehr sollten diese im Rahmen von § 22 AufenthG berücksichtigt werden, wo sie bereits ausdrücklich verankert sind („aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen“). Im Rahmen dieser Vorschrift besteht Raum für eine großzügige Berücksichtigung individueller Härten, die aufgrund der besonderen humanitären Umstände des Einzelfalls außerhalb des Kontingents eine Familienzusammenführung geboten erscheinen lassen. Diese Spielräume sollten in der Praxis auch genutzt werden.

Für die Gestaltung des Kontingents regt UNHCR an, einfache und verwaltungstechnisch gut handhabbare Kriterien zu bestimmen, die für die Betroffenen nachvollziehbar und transparent sind, die unter das monatliche Kontingent fallenden Personen bestimmbar machen und eine zügige Entscheidung ermöglichen. Konkret schlägt UNHCR die folgenden Aspekte vor, die nacheinander angewandt werden sollten:

1. Familien mit minderjährigen Kindern in der Reihenfolge der Wartezeit seit Asylantragstellung der subsidiär schutzberechtigten Person;
2. Nach Abarbeitung der Anträge dieses Personenkreises: alle anderen Antragsteller auf Familienzusammenführung in der Reihenfolge der Wartezeit seit Asylantragstellung.

Eine derartige Prüfung erscheint aus Sicht von UNHCR sinnvoll, da unter Kindeswohlaspekten ein besonderer Schutzbedarf für Personen mit Familien mit minderjährigen Kindern besteht. Die Europäische Menschenrechtskonvention und die UN-Kinderrechtskonvention gebieten, das Kindeswohl bei Entscheidungen über eine Familienzusammenführung vorrangig zu berücksichtigen. Die Wiederherstellung der Familieneinheit hat insbesondere für Minderjährige einen überragenden Stellenwert, da diese für ihr Wohlergehen auf ein gemeinsames Familienleben mit ihren Eltern angewiesen sind. Dies muss unabhängig davon gelten, welche Familienmitglieder in Deutschland sind und welche sich noch im Ausland befinden und den Nachzug begehren. Die Anträge auf Visa zum Zwecke der Familienzusammenführung von Familien mit minderjährigen Kindern sollten in der Reihenfolge der Wartezeit seit dem Asylantrag der in Deutschland subsidiär schutzberechtigten Person bewilligt werden. Diese Wartezeit definiert einen verwaltungstechnisch klar zu identifizierenden Abschnitt der Trennungszeit zwischen Kindern und ihren Eltern. Wenngleich die tatsächliche Dauer der Trennung aufgrund der Flucht mitunter erheblich abweichen kann, erscheint eine einzelfallbezogene Ermittlung der Trennungszeit verwaltungstechnisch zu aufwändig.

Bei der Ausgestaltung der Regelung sollte zudem beachtet werden, dass der EuGH am 12. April 2018 im Zusammenhang mit dem Antrag eines minderjährigen Flüchtlings auf Familiennachzug festgestellt hat, dass der Zeitpunkt der Asylantragsstellung für das Vorliegen der Minderjährigkeit ausschlaggebend ist.⁷ Die Entscheidung betrifft die Auslegung der Familienzusammenführungsrichtlinie, deren besondere Bestimmungen für Flüchtlinge nicht auf subsidiär Schutzberechtigte anwendbar sind. Der

⁷ EuGH, Urteil vom 12. April 2018, A und S gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-550/16.

zentrale Gedanke des Gerichtshofs, dass die Familienzusammenführung nicht durch die Verfahrensdauer bei der Asylbehörde unterlaufen werden soll, kann aber auch hier als Argument herangezogen werden.

Wenn die vorrangige Gruppe von Personen nicht die monatliche Quote ausfüllt, sollten anschließend Personen mit Familienangehörigen im Sinne der bestehenden Definition des Familiennachzugsbegriffs im deutschen Recht in die Quote aufgenommen werden. Auch diese Gruppe sollte in der Reihenfolge der Asylantragstellung berücksichtigt werden.

2. Vor der Einreise geschlossene Ehen berücksichtigen (§ 36 a Abs. 3 Nr. 1 AufenthGE)

Aus Sicht von UNHCR ist die in § 36a Abs. 3 Nr. 1 AufenthGE vorgesehene Begrenzung der Nachzugsmöglichkeit auf Ehen, die bereits vor der Flucht geschlossen wurden, nicht gerechtfertigt. UNHCR ist der Auffassung, dass es nicht darauf ankommen kann, ob Ehen bereits vor der Flucht geschlossen wurden. Nach Erfahrungen von UNHCR dauern Flüchtlingschicksale oftmals Jahre an. Dadurch kommt es oft zu Situationen, in denen betroffene Personen zunächst in einem Erstaufnahmeland Zuflucht finden und dort heiraten und Familien gründen. Entsprechende Konstellationen sollten vom Schutz der Familieneinheit mitumfasst werden; ein Nachzug der Familienangehörigen sollte jedenfalls dann gewährt werden, wenn die Familienzusammenführung nicht anderweitig möglich ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in einem britischen Fall unter anderen deshalb eine nach der EMRK unzulässige Diskriminierung festgestellt, da beim Nachzug zu einem Flüchtling zwischen einer bereits im Herkunftsland und einer nach dem Verlassen jenes Landes geschlossenen Ehe differenziert wurde.⁸

3. Ausnahme vom Familiennachzug in § 36a Abs. 3 Nr. 3 AufenthGE präzisieren

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Aufenthaltserlaubnis auszuschließen, wenn „*die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ... nicht zu erwarten*“ ist. Mit dieser Regelung würde den mit der Prüfung des Familiennachzugs befassten Behörden eine Prognose über den fortdauernden Schutzbedarf abverlangt. Aus Sicht von UNHCR sollte der Familiennachzug so lange gewährt werden, wie die schutzgewährende Entscheidung nicht rechts- oder bestandskräftig widerrufen wurde. Das Asylgesetz enthält eingehende Regelungen zur Beurteilung, ob ein Schutzbedarf fortbesteht oder nicht und ob daraufhin der Schutzstatus zu widerrufen ist. Die komplexe Sachverhaltsfeststellung und Würdigung in einem eventuellen Widerrufsverfahren sollte nicht im Kontext des Familiennachzugs durch eine spekulative Einschätzung der Perspektive für eine Verlängerung des Aufenthaltstitels ersetzt werden.

4. Nachzug von minderjährigen ledigen Geschwistern gewähren

Der Gesetzentwurf sieht den Nachzug von minderjährigen Kindern zu ihren in Deutschland aufhältigen subsidiär geschützten minderjährigen Geschwistern, gegebenenfalls zusammen mit den Eltern, nicht vor. Dies führt jedoch aus Sicht von UNHCR zu unzumutbaren Härten und kann im Ergebnis die Einheit der Kernfamilie verhindern: Ein Nachzug ist nur dann möglich, wenn zunächst zumindest ein Elternteil

⁸ So für Art. 8 EMRK: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Hode and Abdi* gegen Vereinigtes Königreich (Application no. 22341/09), Urteil vom 6. November 2012, Rn. 55.

nachgezogen ist und dann Lebensunterhalt und Wohnraum gesichert sind.⁹ UNHCR empfiehlt daher § 36a Abs. 1 S. 2 AufenthGE wie folgt zu fassen:

„Gleiches gilt für die Eltern **und minderjährigen Geschwister** eines minderjährigen Ausländers, [...]“

Allerdings ist auch der Nachzug von minderjährigen Geschwistern zu minderjährigen anerkannten Flüchtlingen nach derzeitiger Rechtslage nur unter engen Voraussetzungen möglich. Die Einführung entsprechender Regelungen zum Geschwisternachzug wäre daher essentiell, um die Einheit der Kernfamilie von international schutzberechtigten Personen zu gewährleisten.¹⁰ Insoweit regt UNHCR an, auch § 36 Abs. 1 AufenthG entsprechend zu ändern („Den Eltern **und minderjährigen Geschwistern** eines minderjährigen Ausländers [...]“).

UNHCR-Vertretung in Deutschland

3. Mai 2018

⁹ Bei Anwendung des § 36a AufenthGE für den nachziehenden Elternteil und nachfolgend § 32 AufenthG für das weitere nachziehende Kind müssen die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sein (§§ 5, 29 Abs.1 S. 1 Nr. 2 AufenthG).

¹⁰ Eingehend hierzu: UNHCR, Familienzusammenführung zu Personen mit internationalem Schutz, Asylmagazin 4/2017, 132 (134 ff.).