



Der Bevollmächtigte des Rates

KOMMISSARIAT DER
DEUTSCHEN BISCHÖFE

Katholisches Büro in Berlin



**Gemeinsame Stellungnahme
des Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und
des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu
subsidiär Schutzberechtigten**

Die beiden Kirchen danken dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für die Zusendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten und nehmen die Gelegenheit wahr, hierzu Stellung zu nehmen. Die extrem kurze Frist von lediglich eineinhalb Werktagen erlaubt es nur, auf einige wenige ausgewählte Punkte des Gesetzentwurfs einzugehen; die Kirchen behalten sich vor, im laufenden Verfahren noch weitere Erwägungen vorzutragen.

Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten war aufgrund der vorübergehend hohen Zahl von Asylsuchenden aus Herkunftsländern mit hoher Anerkennungsquote durch das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BT-Drs. 18/7538) für die Dauer von zwei Jahren bis zum 16. März 2018 ausgesetzt worden. Diese Aussetzung wurde sodann mit dem Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs (BT-Drs. 19/586) bis zum 31. Juli 2018 verlängert; zugleich wurde bestimmt, dass ab dem 1. August 2018 der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aus humanitären Gründen für bis zu 1.000 Personen gewährt wird. Näheres hierzu soll der nun vorliegende Gesetzentwurf regeln.

Ziel dieses Gesetzentwurfs ist es, einen angemessenen Ausgleich zwischen der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit von Staat und Gesellschaft einerseits und den Interessen subsidiär Schutzberechtigter an einer Familienzusammenführung im Bundesgebiet andererseits zu schaffen. Diesem im Grundsatz begrüßenswerten Ziel wird der vorliegende Gesetzentwurf aus Sicht der beiden Kirchen in weiten Teilen nicht gerecht. Der Entwurf geht nicht nur über das hinaus, was zur Sicherung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit erforderlich wäre. Darüber hinaus berücksichtigt er nur unzureichend den sowohl verfassungs- als auch völker- und europarechtlich verbürgten Schutz von Ehe und Familie der subsidiär Schutzberechtigten.

Im Übrigen möchten die beiden Kirchen kritisch hinterfragen, ob der allgemeine Verweis darauf, dass Aufnahme- und Integrationssysteme der Bundesrepublik Deutschland bis auf weiteres vor erhebliche Herausforderungen gestellt seien, geeignet ist, die verfassungs-, völker- und europarechtlich geschützte Familieneinheit subsidiär Schutzberechtigter derart

weitgehend zu beschränken. Allein der Umstand, dass einige Kommunen Zugangssperren nach § 12a AufenthG verhängt haben, belegt dies unserer Ansicht nach jedenfalls nicht.

Allgemeine Erwägungen:

Bereits in der Vergangenheit haben sich die beiden Kirchen nachdrücklich dafür ausgesprochen, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zahlenmäßig uneingeschränkt und unter erfüllbaren Bedingungen zu ermöglichen.¹ Für die Kirchen ist Familie ein sehr hohes Gut, das es zu schützen gilt. Familie bietet den Raum, in dem Vertrauen wächst und in dem dauerhaft Verantwortung füreinander übernommen wird.² In diesem Zusammenhang haben die Kirchen auch darauf aufmerksam gemacht, dass das tatsächliche Zusammenleben als Familie zu den sozialen Grundbedürfnissen der individuell betroffenen Familienmitglieder zählt. Darüber hinaus dient der Schutz von Ehe und Familie auch den Interessen der Gesellschaft als Ganzer.³ Die Integration drittstaatsangehöriger Personen wird erheblich erschwert, wenn sie sich um die Sicherheit und das Wohlergehen ihrer zurückgebliebenen Familienangehörigen sorgen müssen.⁴

Aus Sicht der beiden Kirchen ist es auch aufgrund rechtlicher Erwägungen geboten, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten unter erfüllbaren Bedingungen und zahlenmäßig uneingeschränkt zu ermöglichen, da Art. 6 Abs. 1 GG Ehe und Familie dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung unterstellt. Dieser umfasst nicht nur den Bestand von Ehe und Familie, sondern auch das tatsächliche Zusammenleben der Familienmitglieder. Auch Art. 8 EMRK schützt das Zusammenleben als grundlegenden Bestandteil des Familienlebens. Dabei ist zu beachten, dass „der Schutzbereich des Art. 6 Abs. 1 GG [...] nicht auf rein inlandsbezogene Ehen und Familien beschränkt [ist]; vielmehr umfaßt er eheliche und familiäre Lebensgemeinschaften unabhängig davon, wo und nach Maßgabe welcher Rechtsordnung sie begründet wurden und ob die Rechtswirkungen des ehelichen oder familiären Bandes nach deutschem oder ausländischem Recht zu beurteilen sind.“⁵

Der unbefristete Ausschluss des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, der nur durch ein humanitäres Kontingent abgedeckt werden soll, wird diesen rechtlichen Vorgaben nicht gerecht. Ein humanitäres Kontingent – noch dazu ein zahlenmäßig restriktiv bemessenes – schließt es nämlich von vornherein aus, dass jedem Einzelfall tatsächlich Rechnung getragen und ein gebotener Familiennachzug tatsächlich zeitnah ermöglicht wird. Zwar haben subsidiär

¹ Gemeinsame Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Hauptausschuss zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, „Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten“ (BT-Drs. 19/439) u.a., abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2018/Gemeinsame_Stellungnahme_Familiennachzug-Hauptausschuss-2018-1-24.pdf; Gemeinsame Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug zu subsidiär Geschützten) (BT-Drs. 18/10044) u.a., abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2017/Stellungnahme-oeffentliche%20Anhoerung%20Innenausschuss-Familiennachzug-2017-3-15.pdf, Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BT-Drs. 18/7538) http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2016/Stellungnahme-Asylpaket-II-2016-2-21.pdf.

² Siehe beispielsweise Nachsynodales Apostolisches Schreiben AMORIS LAETITIA des Heiligen Vaters Papst Franziskus, 19.3.2016, S. 36, dort unter Verweis auf Päpstlicher Rat für die Familie, Charta der Familienrechte, 22.10.1983, Einführung.

³ Siehe Erwägungsgrund 4 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, L 251/12.

⁴ Gemeinsame Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Hauptausschuss zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, „Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten“ (BT-Drs. 19/439) u.a., abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2018/Gemeinsame_Stellungnahme_Familiennachzug-Hauptausschuss-2018-1-24.pdf; Gemeinsame Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug zu subsidiär Geschützten) (BT-Drs. 18/10044) u.a., abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2017/Stellungnahme-oeffentliche%20Anhoerung%20Innenausschuss-Familiennachzug-2017-3-15.pdf.

⁵ BVerfGE 62, 323 (330); BVerfGE Beschluss v.12.5.1987, 2 BvR 1226/83, 2 BvR 101/84, 2 BvR 313/84.

Schutzberechtigte keinen grundsätzlichen Anspruch auf Verwirklichung der Familieneinheit in Deutschland; gleichwohl können sich die jeweiligen Umstände im Einzelfall zu einem Anspruch verdichten, wenn beispielsweise ein Zusammenleben als Familie weder im Herkunftsland noch in einem Drittstaat möglich ist und deshalb lange oder gar dauerhafte Trennungen zu befürchten sind.

Der vorliegende Gesetzentwurf behandelt subsidiär Schutzberechtigte im Vergleich zu verschiedenen Personengruppen schlechter, ohne dass diese Ungleichbehandlungen sachlich überzeugend gerechtfertigt werden könnten. Eine solche Ungleichbehandlung besteht zunächst gegenüber anerkannten Flüchtlingen. Deren tatsächliche Lebenssituation unterscheidet sich nicht von der subsidiär Schutzberechtigter: Beiden Personengruppen ist es aufgrund der Situation in ihrem Herkunftsland nicht möglich, die Familieneinheit dort wieder herzustellen. Gleiches kann gelten, wenn sich die Familienmitglieder in einem Drittstaat aufhalten. Und schließlich halten sich (auch) subsidiär Schutzberechtigte nicht stets nur vorübergehend und kurzfristig in Deutschland auf; die Dauer ihres Aufenthalts hängt vielmehr davon ab, ob in ihrem Herkunftsstaat weiterhin eine Gefahr für Leib oder Leben besteht. Wenn und solange eine solche Gefahr besteht, können subsidiär Schutzberechtigte nicht in ihren Herkunftsstaat zurückkehren und sind damit über Jahre oder Jahrzehnte von ihren zurückgebliebenen Familienmitgliedern getrennt.

Eine Ungleichbehandlung subsidiär Schutzberechtigter liegt aber auch im Vergleich zu anderen Ausländern vor, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind. Diese haben gemäß §§ 27, 29 Abs. 1 AufenthG einen Anspruch auf Familiennachzug, wenn sie Lebensunterhalt und Wohnraum der Familie in Deutschland sichern können und die sonstigen Voraussetzungen des § 5 AufenthG erfüllt sind. Subsidiär Schutzberechtigte hingegen sollen auch in diesen Fällen keinen Anspruch auf Familiennachzug haben. Vielmehr sind gemäß § 36a Abs. 2 S. 2 AufenthG-E bei Vorliegen von humanitären Gründen „Integrationsaspekte“ besonders zu berücksichtigen.“ Hierzu sollen insbesondere die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts und Wohnraums auch für den nachziehenden Familienangehörigen zählen.⁶

Jedenfalls dann, wenn subsidiär Schutzberechtigte sämtliche Bedingungen erfüllen, die allgemein für den Familiennachzug zu Ausländern gelten, erscheint ein Ausschluss des Familiennachzugs für diese Personengruppe verfassungsrechtlich bedenklich. Aus unserer Sicht erscheint es insbesondere fraglich, ob für die dargelegte Ungleichbehandlung ein ausreichender sachlicher Grund angeführt wird und tatsächlich kein milderes Mittel ersichtlich ist. Wenn der Lebensunterhalt gesichert ist und ausreichend Wohnraum zu Verfügung steht, dann wird auch die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit von Staat und Gesellschaft durch den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nicht spürbar belastet.

⁶ Gesetzentwurf S. 24.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu Nr. 2b) – § 27 Abs. 3a AufenthG-E

§ 27 AufenthG regelt den Grundsatz des Familiennachzugs. Diese Vorschrift gilt also nicht nur für Familienangehörige ausländischer Staatsbürger, sondern auch für Familienangehörige von Deutschen. Durch § 27 Abs. 3a AufenthG-E soll geregelt werden, in welchen Fällen die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs zu versagen ist. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die Regelung ermöglichen soll, den Nachzug von Familienangehörigen zu terroristischen Gefährdern, Hasspredigern und Leitern verbotener Vereine zu versagen.⁷ Ziel ist es, zu verhindern, dass sich durch den Familiennachzug zu Jihadreisenden oder terroristischen Gefährdern eine verfassungsfeindliche Grundhaltung perpetuiert und in Familienverbänden verfestigt.⁸

Unzweifelhaft zählt es zu den Aufgaben des Gesetzgebers, möglichen Gefahren für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland zu begegnen und dafür Sorge zu tragen, dass diese in Freiheit leben und sich sicher fühlen können. Ungeachtet dessen weisen die Kirchen darauf hin, dass der Anwendungsbereich des Gesetzestextes weit über den in der Begründung genannten Personenkreis hinausgeht. Insbesondere bei einer dauerhaften Versagung des Familiennachzugs zu Deutschen, erscheint die Regelung verfassungsrechtlich bedenklich. In Anlehnung an die Regelung des § 5 Abs. 4 S. 2 AufenthG, kann der Familiennachzug in begründeten Einzelfällen zugelassen werden, wenn sich derjenige, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll, gegenüber den zuständigen Behörden offenbart und glaubhaft von seinem sicherheitsgefährdenden Handeln Abstand nimmt.

Bei dieser Ausgestaltung wird nicht berücksichtigt, dass die Einreise der Familienangehörigen bei einer negativ verlaufenden Sicherheitsüberprüfung in der Regel nicht möglich ist (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) und die Sachverhalte auf denen die Einstufung als Gefährder nach § 27 Abs. 3a Nr. 1-4 AufenthG beruht, unter Umständen bereits mehrere Jahre zurückliegen können. Neben der Offenbarung gegenüber den zuständigen Behörden und dem glaubhaften Abstandnehmen von dem sicherheitsgefährdenden Handeln sollte eine Ausnahme auch dann vorgesehen werden, wenn von demjenigen, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll, offensichtlich keine Gefahr mehr ausgeht. In diesen Fällen sollte der Familiennachzug grundsätzlich zugelassen werden.

Zu Nr. 4b) – § 32 Abs. 4 S. 3 AufenthG-E

Diese Regelung soll klarstellen, dass für den Familiennachzug von minderjährigen ledigen Kindern eines subsidiär schutzberechtigten Ausländers allein § 36a AufenthG-E maßgeblich ist.

Die beiden Kirchen regen an, diesen Satz zu streichen und § 32 Abs. 4 AufenthG in § 36a Abs. 1 S. 4 AufenthG-E aufzunehmen: „Die §§ 22, 23 und 32 Abs. 4 bleiben unberührt.“ Bei § 32 Abs. 4 AufenthG handelt es sich um eine Härtefallregelung speziell für minderjährige ledige Kinder. Eine Anwendung auch im Rahmen des Familiennachzugs zu subsidiär schutzberechtigten würde es ermöglichen, ausschließlich bei minderjährigen ledigen Kindern auftretende und

⁷ Gesetzentwurf S. 19.

⁸ Gesetzentwurf S. 20.

nicht von § 36a AufenthG erfasste Härten einzubeziehen. Dies würde dazu beitragen, die von der UN-Kinderrechtskonvention gebotene vorrangige Berücksichtigung der Kindeswohlinteressen in jedem Einzelfall sicherstellen.

Zu Nr. 6 – § 36a AufenthG-E

§ 36a AufenthG-E will den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten in der Weise regeln, dass dieser künftig nur noch aus humanitären Gründen möglich sein soll. Monatlich können 1.000 nationale Visa für diese Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Kirchen haben bereits mehrfach deutlich gemacht, dass sie eine dauerhafte zahlenmäßige Begrenzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten für verfassungsrechtlich bedenklich und integrationspolitisch verfehlt halten. Hinsichtlich der nun vorliegenden Regelung möchten sie deshalb nur einige Punkte aufgreifen.

- *§ 36a Abs. 2 AufenthG-E*

Nach § 36a Abs. 2 Nr. 1 AufenthG sollen humanitäre Gründe insbesondere dann vorliegen, wenn die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft seit langer Zeit nicht möglich ist. Die Kirchen begrüßen, dass die Trennungsdauer bei der Beurteilung der humanitären Härte berücksichtigt werden soll. Sie weisen darauf hin, dass die Trennungsdauer in jedem Einzelfall individuell betrachtet werden muss und es zu unterschiedlichen Wertungen kommen kann. Aus Sicht der Kirchen stellt sich jede Trennung der Familie als Härte dar.

Nach § 36a Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E soll des Weiteren berücksichtigt werden, ob der Ausländer oder ein nachziehender Familienangehöriger schwerwiegend erkrankt ist, eine Behinderung hat oder pflegebedürftig im Sinne schwerer Beeinträchtigung der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten ist. Auch hier begrüßen die Kirchen, dass Krankheit und Behinderung sowohl bei dem Ausländer, der sich bereits in Deutschland aufhält, als auch bei der nachziehenden Familie berücksichtigt werden soll. Sie schlagen allerdings vor, nicht zu hohe Anforderungen an die vorliegende Erkrankung, Pflegebedürftigkeit oder Behinderung zu stellen. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass Ausgangspunkt für die Entscheidung über die Schwere einer Erkrankung oder Pflegebedürftigkeit sein muss, dass sie nicht nur vorübergehender Natur ist und nicht im Herkunftsland behandelbar sein darf. Eine Krankheit soll dann schwerwiegend sein, wenn sie lebensbedrohlich ist oder aufgrund der Schwere der durch sie verursachten Gesundheitsstörungen die Lebensqualität auf Dauer nachhaltig beeinträchtigt. Aufgrund der Erfahrungen ihrer Beratungsstellen bezweifeln die Kirchen, ob die Regelung den vielen unterschiedlichen Fällen Rechnung tragen kann. Es besteht die Gefahr, dass etwa schwere psychische Beeinträchtigungen nicht als schwerwiegende Erkrankungen eingestuft werden und damit bei der Beurteilung des Vorliegens humanitärer Gründe keine Berücksichtigung finden werden, obwohl die behandelnden Ärzte, Psychiater und Psychologen in vielen Fällen davon ausgehen, dass die Wiederherstellung der Familieneinheit die Genesung positiv beeinflussen könnte.

- *§ 36a Abs. 3 AufenthG-E*

Auch bei Vorliegen humanitärer Gründe soll der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten gemäß § 36a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E ausgeschlossen sein, wenn die Ehe nicht bereits vor der Flucht geschlossen worden. Die Kirchen schlagen vor, auch Ehen zu berücksichtigen, die zwar auf der Flucht, aber vor der Einreise des nun subsidiär Schutzberechtigten geschlossen wurden. Aus der Gesetzesbegründung geht nicht hervor, wieso diese Ehen nicht zum

Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten berechtigen und damit von vornherein weniger schützenswert sein sollen.

Beide Kirchen machen sich für den Schutz der Ehe stark. Dies gilt nicht nur für Ehen, die im Herkunftsland oder in Deutschland geschlossen wurden, sondern selbstverständlich auch für Eheschließungen, die vor der Einreise nach Deutschland, aber nach dem Verlassen des Herkunftslandes stattgefunden haben. Insbesondere bei langen Zeiträumen auf der Flucht ist es nicht ungewöhnlich, dass sich Paare dort kennenlernen, sich die Partnerschaft trotz der außergewöhnlichen Krisensituation bewährt und sich diese Menschen zur Heirat entschließen. Häufig kannten sich die Paare aber auch schon vor dem Verlassen ihres Herkunftslandes und konnten eine Eheschließung dort aufgrund widriger Umstände nicht mehr arrangieren, bevor sie zur Flucht gezwungen wurden.

Berlin, den 3. Mai 2018