

JEDE FAMILIENTRENNUNG EIN HÄRTEFALL

POLITISCHE UND JURIDISCHE AUSEINANDERSETZUNGEN UM DAS RECHT AUF FAMILIENNACHZUG

Zu einem der größten Streitthemen der deutschen Migrationspolitik der letzten Jahre gehört das Recht auf Familiennachzug für Menschen mit subsidiärem Schutzstatus. Nach einem Beschluss des Bundestages hat ab August 2018 nur eine kleine Zahl von Familienangehörigen eine Chance auf Erteilung eines Visums, der Großteil der Menschen bleibt weiter ausgeschlossen. Doch es gibt Widerstand.

Subsidiär Schutzberechtigten sollten, von Ausnahmen abgesehen, „dieselben Rechte und Leistungen zu denselben Bedingungen gewährt werden“ wie anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, so heißt es in den Erwägungsgründen der EU-Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU).¹ Ziel der Richtlinie ist die Schaffung eines einheitlichen Status für verschiedene Gruppen mit internationalem Schutzbedarf. Am 01.12.2013 trat in Deutschland das Umsetzungsgesetz in Kraft, durch welches ein eigenständiger internationaler subsidiärer Schutzstatus für Menschen, denen im Herkunftsland z.B. die Todesstrafe, Folter oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts droht, im Asylgesetz festgeschrieben wurde.² Im August 2015 wurde die Rechtsangleichung im Sinne der Qualifikationsrichtlinie weiter vorangetrieben: Subsidiär Schutzberechtigte hatten nun, genau wie anerkannte Flüchtlinge, unabhängig von Lebensunterhaltsicherung und ausreichendem Wohnraum einen Rechtsanspruch auf Nachzug ihrer sogenannten ‚Kernfamilie‘, wenn sie den Familiennachzug innerhalb von drei Monaten nach Schutzzuerkennung beantragten und die Herstellung der Familieneinheit in einem Drittstaat nicht möglich war.³

Geflüchtete aus Syrien, die zwischen Sommer 2015 und März 2016 in Deutschland ankamen und einen Asylantrag stellten, konnten also aus zwei Gründen berechtigterweise davon ausgehen, relativ bald nach Abschluss des Asylverfahrens ihre (‚Kern-‘)Familienangehörigen nachholen zu können: Erstens erhielten im Jahr 2015 fast alle syrischen Asylsuchenden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) den Flüchtlingsstatus zuerkannt.⁴ Zweitens hätten sie angesichts der geltenden Rechtslage selbst mit subsidiärem Schutz einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug gehabt. Angesichts der katastrophalen Lebensbedingungen in Syrien, dem Fehlen legaler Fluchtwege und der hohen Kosten und Risiken von Flucht sahen viele

in der Familientrennung ein unvermeidbares, jedoch temporäres Übel auf dem Weg zu einem gemeinsamen Leben an einem sicheren Ort.⁵ Während also die politische Tendenz im Nachgang der Qualifikationsrichtlinie eindeutig in Richtung Angleichung der Rechte subsidiär

Schutzberechtigter an die Rechte anerkannter Flüchtlinge ging, drehte sich der Wind auf dem Höhepunkt der Zugangszahlen von Asylsuchenden im Herbst 2015. Anfang November kündigte der damalige Bundesinnenminister de Maizière bereits die Kombination von legislativen und exekutiven Maßnahmen an: „Andere Staaten geben in solchen Lagen auch nur eine Sicherheit für eine begrenzte Zeit, und das werden wir in Zukunft mit den Syrern auch tun. Indem wir ihnen sagen, ihr bekommt Schutz, aber den sogenannten subsidiären Schutz. Das heißt: zeitlich begrenzt und ohne Familiennachzug. Die Zahl ist also jetzt klein, sie wird aber wieder größer werden, wenn wir sie auf Syrer erstrecken.“⁶ Ende Februar 2016 verabschiedete die schwarz-rote Regierungskoalition dann das ‚Asylpaket II‘.⁷ Mit diesem wurde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für zwei Jahre, bis zum 16. März 2018, ausgesetzt.

„Feigenblatt“ Härtefallregelung

Trotz der Ankündigung von de Maizière, Asylsuchenden aus Syrien künftig vermehrt nur noch subsidiären Schutz zuzuerkennen, rechtfertigte die SPD ihre Zustimmung zur Aussetzung unter anderem mit dem Argument, es betreffe ja nur wenige Geflüchtete. So sagte Staatsministerin Aydan Özoğuz (SPD) in der Plenardebatte am 25. Februar 2016: „[E]s ist nur eine kleine Gruppe, die den subsidiären Schutz bekommt. [...] Wir sollten, glaube ich, den Worten des Bundesinnenministers Glauben schenken, der meiner Fraktion sehr deutlich gesagt hat [...]: Es wird keine Weisung an das BAMF geben, die Entscheidungspraxis bei syrischen Schutzsuchenden zu ändern. Das möchte ich ganz deutlich unterstreichen.“⁸ Seit der Verabschiedung des Gesetzes erhielten Asylsuchende aus Syrien jedoch zunehmend nur noch den subsidiären Schutz zuerkannt – und nach wenigen Monaten nur noch ca. ein Drittel den Flüchtlingsstatus und damit das Familiennachzugsrecht. Das Bundesamt war – auf Weisung des Bundesinnenministeriums – zum Stichtag des Inkrafttretens des ‚Asylpaket II‘ davon abgerückt, syrischen Geflüchteten im schriftlichen Verfahren regelmäßig den Flüchtlingsstatus zuzuerkennen. In den durchgeführten Anhörungen sei, so die Bundesregierung, vermehrt kein individuelles Verfolgungsschicksal vorgetragen worden.⁹ An der verheerenden Kriegs- und Verfolgungssituation in Syrien hatte sich indes in der Zwischenzeit nichts geändert.

Ein weiteres Argument, mit dem die SPD ihre Zustimmung zur

Aussetzung gerechtfertigt hatte, war, dass über § 22 Satz 1 AufenthG in Härtefällen weiterhin eine Nachzugsmöglichkeit bestünde.¹⁰ Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages kamen im Februar 2016 zum Schluss, die konsequente Anwendung des neuen Gesetzes widerspreche der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK), da dabei Aspekte des Kindeswohls nicht ausreichend berücksichtigt würden. Den ermessenssteuernden Vorgaben der UN-KRK ließe sich nur durch eine regelmäßige Anwendung des § 22 AufenthG entsprechen, so dass die Aussetzung des Familiennachzugs bei einer völkerrechtskonformen Gesetzesauslegung praktisch nicht zur Anwendung kommen dürfte.¹¹ Demgegenüber fällt die Bilanz der vermeintlichen Härtefallregelung ernüchternd aus: Im Dezember 2017, also 21 Monate nach Beginn der Aussetzung, teilte das Auswärtige Amt mit, dass bis dato lediglich 66 Visa nach § 22 AufenthG im Kontext des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten erteilt worden seien.¹²

Weiter warten in Unsicherheit

Die zweijährige Aussetzung bedeutete für die Betroffenen, nun entgegen ihrer Erwartungen und Hoffnungen in einem langen Zustand des Wartens und der Unsicherheit zu verharren. Ihre Blicke richteten sich nun auf Mitte März 2018 – dann, so stand es im Gesetz und auch in den Informationsblättern, die das BAMF ihnen zusammen mit dem Bescheid über den subsidiären Schutz zuschickte, würde die Sperrfrist ablaufen und sie könnten endlich ihre Familienangehörigen nachholen.

Bereits im März 2017 kündigte die CDU/CSU in einer Pressemitteilung an, die Aussetzung verlängern zu wollen. Darin behauptet die Union dreist, subsidiär schutzberechtigte Geflüchtete hätten in Deutschland „keine dauerhafte Bleibeperspektive“, daher mache ein Familiennachzug keinen Sinn.¹³ Jedoch wird, solange die Gefahren im Herkunftsland weiter bestehen, die zunächst für ein Jahr erteilte Aufenthaltserlaubnis verlängert, und nach fünf Jahren haben auch subsidiär Schutzberechtigte unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten. Den Syrer_innen, die den Großteil der subsidiär Schutzberechtigten stellen, eine ‚gute Bleibeperspektive‘ abzuspochen, verkennt also nicht nur die geltende Rechtslage und die verfahrenre Situation in Syrien, sondern auch die Kategorisierungen des BAMF selbst, welches bei einer Schutzquote von über 50 % von einer ‚guten Bleibeperspektive‘ ausgeht und erleichterten Zugang zu Sprach- und Integrationskursen gewährt.

Ab September 2017 intensiverte die Union ihre Forderungen, den Familiennachzug auch nach März 2018 nicht zuzulassen. Noch vor Abschluss der Koalitionsverhandlungen hatte sie die SPD, die sich in ihrem Wahlprogramm noch gegen eine verlängerte Aussetzung ausgesprochen hatte, auf ihre Seite gezogen: Am 1. Februar 2018 verabschiedeten CDU, CSU und SPD ein Gesetz, nach dem die Aussetzung des Familiennachzugs zu Geflüchteten mit subsidiärem Schutz zunächst bis zum 31. Juli 2018 verlängert wurde. Ab dem 1. August solle ein Familiennachzug zwar wieder ermöglicht werden – allerdings nur „aus humanitären Gründen“ und in Höhe von maximal 1000 Visa pro Monat.¹⁴ Am 15. Juni beschloss die Koalition das ‚Familiennachzugsneuregelungsgesetz‘, welches Kriterien definiert, nach denen entschieden werden soll, wer einen Platz in den monatlichen 1000er-Kontingenten erhalten soll. Zu den geplanten Kriterien zählen im Wesentlichen die Dauer der Trennung, die Unmöglichkeit der Familienzusammenführung in einem Drittstaat, Aspekte des

Kindeswohls, eine konkrete Gefahr für Leib und Leben der im Ausland befindlichen Familienmitglieder, schwere Krankheiten oder Pflegebedürftigkeit sowie ‚Integrationsaspekte‘, also etwa Deutschkenntnisse und lebensunterhaltsichernde Erwerbstätigkeit.¹⁵

Nach einer im Oktober 2017 veröffentlichten Studie des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) dürfte es sich um ca. 50.000 bis 60.000 Familienangehörige handeln, die potenziell in den Geltungsbereich der Neuregelung fallen.¹⁶ Demnach wird die Kontingentierung auf maximal 1000 Visa pro Monat dazu führen, dass die weit überwiegende Mehrheit der Geflüchteten weiterhin jahrelang oder dauerhaft von ihren Familien getrennt bleibt und in einem Zustand von Unsicherheit und Zukunftslosigkeit gehalten wird.

Protest auf der Straße und vor Gericht

Aber es regt sich auch auf verschiedenen Ebenen Widerstand gegen die politisch forcierte Familientrennung. Der Verein JUMEN e.V. begleitet in sorgfältig ausgewählten Fällen Klagen auf Familiennachzug und will mittels strategischer Prozessführung eine gerichtliche Grundsatzentscheidung erwirken, welche die Rechtswidrigkeit der bestehenden Regelungen anerkennt und den Familiennachzug zu

¹ Erwägungsgrund 39.

² Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/13063; § 4 Asylgesetz, damals noch Asylverfahrensgesetz.

³ § 29 Abs. 2 Satz 2 Aufenthaltsgesetz.

⁴ Vgl. BAMF, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, 2.

⁵ Vgl. Adam Naber, With the head in two places: Experiences and Support among Separated Refugee Families, 2016, http://projekter.aau.dk/projekter/files/240873185/Adam_Naber_Master_Thesis.pdf, 22 (Stand aller Links: 17.06.2018).

⁶ Zit. n. Falk Steiner, deutschlandfunk.de vom 06.11.2016: Töne und Zitate: Zum subsidiären Schutz für Flüchtlinge aus Syrien, <https://tinyurl.com/dlffnz15>.

⁷ Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, BGBl. I, 390.

⁸ Vgl. Redebeitrag von Staatsministerin Aydan Özoğuz (SPD) in der Plenardebatte am 25.2.2016, Plenarprotokoll 18/158, S. 15478, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/11473.pdf>.

⁹ Bundesregierung (BT-Drs. 18/11473).

¹⁰ Vgl. Özoğuz (Fn. 8).

¹¹ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung: Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN-Kinderrechtskonvention (KRK), <https://tinyurl.com/wdfnzkrk>.

¹² Antwort des Auswärtigen Amtes auf die Schriftliche Frage von MdB Ulla Jelpke (DIE LINKE), Frage Nr. 11-263, 06.12.2017.

¹³ CDU/CSU: Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten über 2018 hinaus aussetzen. Pressemitteilung vom 14.03.2017, <https://tinyurl.com/cdupmfz>.

¹⁴ Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten v. 08.03.2018, BGBl. I, 342.

¹⁵ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, 04.06.2018, Bundestag-Drucksache 19/2438, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/024/1902438.pdf>.

¹⁶ Vgl. Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB, 19.10.2017, http://doku.iab.de/forum/2017/forum_19.10.2017_Bruecker.pdf.

1, Punkt 4.



Takver/CC-by-SA/2.0

subsidiär Schutzberechtigten wieder ermöglicht.¹⁷ In zwei von JUMEN begleiteten Fällen lehnte das Bundesverfassungsgericht zwar die Eilanträge auf Familiennachzug zu unbegleiteten Minderjährigem mit subsidiärem Schutzstatus ab, entschied aber zugleich, dass die zugrundeliegende Verfassungsbeschwerde weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet sei, sondern die Vereinbarkeit der gesetzlichen Regelungen mit dem Grundgesetz im Hauptsacheverfahren zu klären sei.¹⁸ In einem weiteren Fall konnte eine Familie mit Unterstützung durch JUMEN eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin erwirken, durch welche das Auswärtige Amt verpflichtet wurde, den Eltern und Geschwistern eines subsidiär schutzberechtigten unbegleiteten 16-Jährigen ein Visum nach § 22 AufenthG zu erteilen.¹⁹ Unter Berücksichtigung seiner psychischen Situation erkannte das Gericht an, dass das Kindeswohl in diesem Fall erheblich und akut gefährdet und die zeitnahe Herstellung der Familieneinheit im Bundesgebiet zwingend geboten sei.

Im Frühjahr haben auch von der verlängerten Aussetzung betroffene Geflüchtete begonnen, sich zu organisieren, und gemeinsam mit nicht selbst betroffenen Aktivist_innen die Initiative ‚Familienleben für Alle‘ gegründet. Die Initiative organisierte wiederholt Protestdemonstrationen unter anderem vor dem Bundestagsgebäude in Berlin sowie eine Aktionskonferenz, zu der Geflüchtete aus verschiedenen Teilen der Bundesrepublik anreisten, um über weitere Aktivitäten zu diskutieren. In ihrem Aufruf kritisiert die Initiative, das Gesetz mache Visaverfahren zu einem Wettbewerb und bringe die Betroffenen in direkte Konkurrenz zueinander. Grundrechte dürften jedoch nicht von Quoten abhängen: Jede Familientrennung sei ein Härtefall.²⁰

Angesichts der ungünstigen politischen Kräfteverhältnisse im Parlament müssen politische Mobilisierung und juristische Strategien

Hand in Hand gehen. Nicht nur das oben genannte positive Urteil des VG Berlin, sondern auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 12. April 2018, dank dem unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nun auch nach Erreichung der Volljährigkeit einen Anspruch auf Elternnachzug haben, sofern ihnen der Flüchtlingsstatus zuerkannt wird,²¹ zeigen, dass es sich durchaus lohnen kann, gegen die Ablehnung des Familiennachzugs zu klagen. Die Hürden beim Klageverfahren sind für die Betroffenen relativ hoch: Es ist mit langen Verfahren zu rechnen, Eilanträge wurden bisher meist abgelehnt; Prozesskostenhilfe dürfte mangels Aussicht auf Erfolg meist nicht gewährt werden; JUMEN oder Rechtshilfefonds etwa von PRO ASYL oder dem Bundesfachverband UMF können nur eine kleine Zahl von Verfahren finanzieren. Je länger die politisch forcierte Familientrennung fortgesetzt wird, desto größer nicht nur das Leid und die Verzweiflung der Betroffenen, sondern auch der Widerspruch zu den Grund- und Menschenrechten, auf die sich die Klagen stützen können.

Sebastian Muy arbeitet als Sozialarbeiter im Beratungs- und Betreuungszentrum für junge Flüchtlinge und Migrant*innen (BBZ) in Berlin.

¹⁷ Vgl. <https://jumen.org/themen/>.

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 2017, 2 BvR 1758 / 17; BVerfG, Beschluss vom 20. März 2018, 2 BvR 1266/17.

¹⁹ VG Berlin, Urteil vom 7. November 2017, VG 36 K 92.17 V.

²⁰ Vgl. <https://tinyurl.com/ffafnz18>.

²¹ EuGH, Urteil vom 12.04.2018, C-550/16.