

# Das Recht auf Familie ist ein Menschenrecht

Zur Debatte um den Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte

---

## Fragen & Antworten | 12.01.2018

Im Februar 2016 hat der Bundestag die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte bis zum 16. März 2018 beschlossen (Asylpaket II). Gegenwärtig wird darüber debattiert, ob der Familiennachzug auch über dieses Datum hinaus eingeschränkt werden soll. Im Folgenden finden sich Antworten zu häufig gestellte Fragen rund um das Thema Familiennachzug.

### Warum sind geflüchtete Familien überhaupt getrennt?

Die Gründe dafür, dass Familien infolge von Flucht getrennt sind, können variieren, ebenso die Konstellationen, in denen Familien getrennt sind. Ein Grund ist, dass die Flucht für alle Familienmitglieder zu teuer ist und auch zu gefährlich, besonders für Kleinkinder. So kann es etwa sein, dass der Vater bereits in Deutschland ist, die Mutter und die Kinder hingegen nicht. Es kann auch der Fall sein, dass ein Elternteil mit einem Kind geflohen ist, während der andere Elternteil noch mit ein oder zwei Geschwistern im Herkunftsland oder einem Nachbarland ausharrt. Möglich ist auch, dass der Vater getötet wurde, die Mutter mit einem Kind nach Deutschland geflohen ist, zwei weitere Kinder sich aber noch in der Türkei aufhalten, weil die Flucht nicht wie geplant verlaufen ist. Dass Familien bereits in ihrem Herkunftsland oder während der Flucht getrennt werden, kann auch ein Grund dafür sein, warum Kinder ohne Eltern im Zielland ankommen. Ebenso kann es etwa passieren, dass der heranwachsende Sohn plötzlich fliehen muss, um einer Zwangsrekrutierung durch das staatliche Militär oder bewaffnete Gruppen zu entkommen.

### Welche Flüchtlinge können gegenwärtig welche Familienmitglieder nach Deutschland nachholen?

Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage in Deutschland haben Menschen, die als asylberechtigt nach Artikel 16 a Grundgesetz oder als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden, das Recht auf Nachzug von Mitgliedern der so genannten Kernfamilie: Ehepartner\_innen dürfen einander nachholen, genauso wie minderjährige Kinder ihre Eltern und Eltern ihre minderjährigen Kinder. Von der Sicherung des Lebensunterhalts und ausreichenden Wohnraums als Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird in diesen Fällen abgesehen. Um Familienmitglieder nach Deutschland holen zu können, muss innerhalb von drei Monaten nach der Zuerkennung der Schutzberechtigung ein entsprechender Antrag gestellt werden.

## Was besagt die gegenwärtige Regelung zur Aussetzung des Familiennachzugs?

Für subsidiär Schutzberechtigte, also für Menschen, denen im Herkunftsstaat Folter, die Todesstrafe oder ernste Gefahr für Leib oder Leben infolge eines bewaffneten Konflikts droht, hat der Gesetzgeber den Familiennachzug ausgesetzt. Menschen, die nach dem 17.03.2016 eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, wird der Familiennachzug zwei Jahre lang nicht gewährt. Erst ab dem 16.03.2018 können sie demzufolge einen Antrag stellen, um Mitglieder der Kernfamilie nachholen zu können. Die Aussetzung des Familiennachzugs trifft insbesondere Menschen, die aus Syrien geflohen sind.

## Gibt es Ausnahmen von der Aussetzung des Familiennachzugs?

Nicht wirklich. Für subsidiär Schutzberechtigte bleibt während der Aussetzung des Familiennachzugs nur die Möglichkeit, Anträge auf Erteilung eines Visums nach § 22 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) zu stellen, der in der Debatte zum Familiennachzug oft als „Härtefallregelung“ bezeichnet wird. § 22 AufenthG wurde allerdings nicht geschaffen, damit Familien zusammenkommen können, es handelt sich vielmehr um eine allgemeine Notfallklausel des Aufenthaltsrechts. Er wird in der Praxis auch sehr eng ausgelegt, so dass die Erteilung eines Visums an das Vorliegen einer dringenden Gefahr für Leib und Leben der Betroffenen geknüpft wird. Das grund- und menschenrechtlich verbrieftes Recht, als Familie zusammenleben zu können, ist damit nicht maßgeblich bei der Prüfung eines Antrags.

## Wie erfolgt der Familiennachzug? Ist ein geordnetes Verfahren sichergestellt?

Beim Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten geht es darum, dass Menschen sicher und legal nach Deutschland einreisen können. Dies findet im Rahmen eines geordneten Verfahrens und damit auch schrittweise statt: Jeder Einreise eines Vaters, einer Mutter oder eines Kindes nach Deutschland geht die Erteilung eines Visums voraus. Diese Verfahren dauern momentan viele Monate lang, teilweise mehr als ein Jahr. Das Szenario eines plötzlichen, ungesteuerten Zuzugs einer sehr großen Zahl von Familienmitgliedern, das in der Debatte zum Familiennachzug teilweise an die Wand gemalt wird, entbehrt daher jeder Grundlage. Würde die Aussetzung des Familiennachzugs im März auslaufen, hätte dies nicht zur Folge, dass plötzlich viel mehr Menschen einreisen würden. Es ist daher für die Behörden und die aufnehmenden Kommunen möglich, sich auf den Zuzug einzustellen. Auch die Notwendigkeit der Übernahme der Kosten von Kommunen angesichts der Anforderungen durch den Nachzug durch Bund und Länder kann geprüft und in die Wege geleitet werden.

## Wo finden sich die wesentlichen grund- und menschenrechtlichen Grundlagen für den Familiennachzug?

Das Recht auf Familienleben ist im Grundgesetz (Artikel 6) wie auch in menschenrechtlichen Verträgen verbrieft, etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 8) und in der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 16). Gemäß Artikel 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) ist das Kindeswohl bei Entscheidungen über Anträge zum Familiennachzug als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen. Nach Artikel 10 Absatz 1 KRK sind entsprechende Anträge ausdrücklich „beschleunigt“ zu behandeln.

## Wie wäre eine weitere Aussetzung des Familiennachzugs zu bewerten?

Bereits die gegenwärtige Aussetzung des Familiennachzugs, die in der Praxis dazu führt, dass Eltern und ihre minderjährigen Kinder über mehr als drei Jahre nicht zusammenleben können, ist grund- und menschenrechtswidrig.

Für Menschen, die von ihren Familien getrennt sind, weil sie aus ihren Heimatländern fliehen mussten und in einem anderen Land Schutz gesucht haben, wird die Familienzusammenführung oft zum dringendsten Bedürfnis. Die Sehnsucht nach den zurückgebliebenen Familienmitgliedern, die permanente Sorge und Angst um diese wie auch das Bemühen, mit ihnen Kontakt zu halten, binden viele Kräfte der im Aufnahmeland lebenden Menschen. Je länger das Warten, die Ungewissheit und die Hilflosigkeit andauern, desto größer wird das Risiko, dass die Betroffenen daran zerbrechen. Dies kann nicht im Interesse unserer Gesellschaft sein, auch nicht im Interesse der Kommunen. Zwar wachsen im Zuge des Familiennachzugs die Herausforderungen für die Kommunen, etwa bei der Unterbringung der Menschen, zugleich werden aber die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass sich die Menschen in die Gesellschaft integrieren können.

Viele Menschen sehnen das Ende der Aussetzung des Familiennachzugs herbei; sie wurden von den Behörden immer wieder auf den 16.03.2018 verwiesen. Wenn der Familiennachzug für diese Menschen nun noch weiter ausgesetzt würde, hätte das dramatische Folgen, auch das Vertrauen in den Rechtsstaat Deutschland würde für die Betroffenen erschüttert. Eine weitere Aussetzung des Familiennachzugs über März 2018 hinaus wäre deshalb unverantwortlich und unmenschlich.

### **Wie wäre eine Regelung zu bewerten, die darauf abstellt, ob der Lebensunterhalt und ausreichend Wohnraum sichergestellt sind?**

Ist eine Familienzusammenführung in einem anderen Staat nicht möglich – wie bei anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten – ist angesichts des überragenden Stellenwerts der Familieneinheit und des Kindeswohls für die betroffenen Kinder ein Anspruch auf Nachzug der Familienmitglieder anzunehmen. Deswegen ist in solchen Konstellationen auch nicht darauf abzustellen, ob der Lebensunterhalt oder ausreichend Wohnraum sichergestellt ist. Das Recht, als Familie zusammenleben zu können, würde regelmäßig unmöglich und damit ausgehöhlt, wenn die betreffenden Personen in ihrer Lebenssituation die Voraussetzungen der Sicherung des Lebensunterhalts und ausreichenden Wohnraums erfüllen müssten.

### **Könnte man nicht den Familiennachzug weiter aussetzen, zugleich aber eine großzügigere Härtefallklausel einführen?**

Auch eine großzügigere Härtefallklausel wird den grund- und menschenrechtlichen Anforderungen im Bereich des Familiennachzugs nicht gerecht. Denn es geht hier nicht um Großzügigkeit, sondern um die Frage, ob das Recht auf Familie und das Kindeswohl der betroffenen minderjährigen Kinder gewahrt wird. Demnach sind Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, die minderjährige Kinder betreffen, insbesondere unter Berücksichtigung der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) beschleunigt zu behandeln und auch regelmäßig positiv zu entscheiden. Dies gilt beispielsweise nicht erst in solchen Fällen, in denen ein Kind in Folge der Trennung von der Familie bereits gesundheitliche/psychische Beeinträchtigungen zeigt und das Kindeswohl erheblich und akut gefährdet ist.

### **Wie wäre eine Regelung zu bewerten, die eine Kontingentierung vorsehen würde, etwa 1000 Menschen pro Monat?**

Eine solche Regelung würde dazu führen, dass für die Menschen, die nicht unter das Kontingent fielen, das Recht auf Familie nicht mehr gelten würde. Das Recht wäre quasi wegdefiniert. Eine Kontingentierung würde insbesondere nicht allein zu zeitlichen Verzögerungen bei der Familienzusammenführung führen; sie würde vielmehr dazu führen, dass die effektive Inanspruchnahme des Rechts auf Familienleben vereitelt würde. Eine solche Regelung wäre grund- und menschenrechtswidrig.

## Wie viele Menschen würden nach Deutschland kommen, wenn der Familiennachzug wieder ermöglicht würde?

Die Zahlen lassen sich nicht präzise vorhersagen. Sie wären aber tatsächlich deutlich niedriger als es in der Debatte oftmals dargestellt wird. Zahlreiche der nach Deutschland geflohenen Menschen haben keine Ehepartner oder minderjährigen Kinder, die sie nachholen könnten. Es handelt sich hierbei um junge Erwachsene, die alleinstehend und kinderlos sind. Zugleich gibt es Familien, die bereits als Ganzes nach Deutschland geflohen und damit nicht getrennt sind. Insgesamt sind die Familien im Durchschnitt auch kleiner als es teilweise in der Debatte angenommen wird, zumal nur Mitglieder der Kernfamilie (Ehegatten/ Eltern und minderjährige Kinder) nachzugsberechtigt sind.

Unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte, die hier eine Rolle spielen, würde der Anstieg der Zahlen beim Familiennachzug insgesamt relativ gering ausfallen. Nur vorübergehend wäre ein erheblicher Anstieg der Antragszahlen zu erwarten, wenn die Aussetzung ausläuft – denn zwei Jahre lang konnten eben keine Anträge gestellt werden. Die Bearbeitung dieser Anträge und damit die Einreise der Menschen würden sich aber auf einen längeren Zeitraum erstrecken.

Im Einzelnen sind folgende Faktoren für eine Prognose zu berücksichtigen, wie viele Menschen pro Jahr im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland einreisen könnten:

- **der Nachzugfaktor:** Einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom Oktober 2107 zufolge entfallen auf jeden Geflüchteten in Deutschland im Durchschnitt 0,28 nachzugsberechtigte Personen (Kernfamilie); bei den Geflüchteten aus Syrien betrage der Anteil 0,34 Personen. Wenn man davon ausgeht, dass etwa 260.000 Menschen von März 2016 bis März 2018 einen subsidiären Schutz erhalten haben werden, wobei etwa 200.000 davon aus Syrien kommen, ergibt sich unter Anwendung dieser Faktoren eine Zahl von etwa 84.800 nachzugsberechtigten Angehörigen.
- **die Bearbeitungsdauer der Anträge auf Familiennachzug:** Die Bearbeitung erfolgt in einem schrittweisen Verfahren, das gegenwärtig oftmals etliche Monate bis zu über ein Jahr dauert. Nach Angaben des Auswärtigen Amtes bewilligte es 2015 rund 25.000 Anträge auf Familiennachzug von syrischen und irakischen Flüchtlingen, 2016 waren es etwa 50.000 und in den ersten drei Quartalen 2017 erhielten 40.000 ein Visum. Amtliche Zahlen, wie viele Menschen im Zuge des Familiennachzugs zu anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten insgesamt Visa erhalten und einreisen, sind nicht verfügbar. Über die Zahl der tatsächlichen Einreisen liegen nach Angaben der Bundesregierung nur Zahlen vor, die sich auf den Familiennachzug zu allen Drittstaatsangehörigen beziehen, also auch zu Drittstaatsangehörigen, die etwa im Zuge der Arbeitsmigration nach Deutschland gezogen sind. Danach sind im Jahr 2015 89.724 Menschen eingereist, im Jahr 2016 114.511 und im Jahr 2017 – Stand: 30.11.2017 – 84.961 Menschen (BT-Drucksache 19/295).
- **die Zahl der in Deutschland Schutz suchenden Menschen:** Sobald die Anträge der von der jetzigen Aussetzung des Familiennachzugs betroffenen Menschen bearbeitet sind, werden die Antragszahlen deutlich sinken, wenn die Zahl der in Deutschland Schutz suchenden in etwa so bleibt wie in den Jahren 2016 und 2017. Die seit 2016 sinkende Zahl der nach Deutschland fliehenden Menschen führt zum Sinken der Zahl nachzugsberechtigter Familienmitglieder.

## Was empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte?

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt, die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte nicht weiter fortzusetzen und auch keine anderen Einschränkungen – wie eine Kontingentierung – vorzunehmen.

Kontakt:

Dr. Hendrik Cremer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Abteilung Inland/Europa

E-Mail: [Cremer@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:Cremer@institut-fuer-menschenrechte.de)