



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Frau
Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende des
Ausschusses für Inneres und Heimat
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Datum
05.06.2018

Aktenzeichen
I/1

**Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz)
(BR-Drucksache 175/18)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Deutsche Städte- und Gemeindebund bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu dem genannten Gesetzentwurf und die damit verbundene Gelegenheit, eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir gerne Gebrauch.

Vorbemerkung

Aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hat das Recht, als Familie zusammenleben zu können, einen hohen Stellenwert. Gleichwohl treten wir dafür ein, dass angesichts der aktuellen Integrationskapazitäten der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zumindest zahlenmäßig zu begrenzen ist. Die Begrenzung auf 1.000 Familiennachzügler im Monat ist aus unserer Sicht ein tragfähiger Kompromiss. Auch wenn seit dem letzten Jahr deutlich weniger Menschen nach Deutschland kommen als im Jahr zuvor, stoßen eine Vielzahl von Kommunen bei der Unterbringung, Versorgung und Integration weiterhin an ihre Grenzen. Damit steht und fällt nicht nur eine erfolgreiche Integration derjenigen Menschen mit Bleibeperspektive, sondern auch die dauerhafte Akzeptanz der Bevölkerung für den Integrationsprozess vor Ort.

Der Gesetzesentwurf zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten und die Festlegung der Voraussetzungen, unter welchen Familienangehörige ab dem 1. August 2018 zu diesen aus humanitären Gründen nach Deutschland nachziehen können, stellen aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes richtige Schritte für

eine bessere Steuerung der Zuwanderung der Schutzberechtigten dar. Insbesondere ist zu begrüßen, dass für den Familiennachzug Integrationsaspekte sowohl beim nachziehenden Familienangehörigen als auch beim subsidiär Schutzberechtigten – darunter auch die Sicherung von Lebensunterhalt und Wohnraum – eine Rolle spielen sollen. Wir sehen im Einzelnen jedoch Nachbesserungsbedarf.

So ist es bedauerlich, dass die Regelungen des Gesetzentwurfes im Vergleich zu einem bekanntgewordenen ersten Entwurf mit Bearbeitungsstand vom 21.3.2018 durch Ausnahmetatbestände bzw. die Statuierung eines Entscheidungsspielraums abgeschwächt worden sind. In der Folge wird der Familiennachzug nicht nur weniger konsequent begrenzt, als es nach unserer Auffassung notwendig wäre; vielmehr wird der mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Regelungen verbundene Erfüllungsaufwand wesentlich erhöht. Darüber hinaus ist mit einer erhöhten Zahl von Klagen gegen Entscheidungen zu rechnen, mit denen der Familiennachzug nicht gewährt wurde. Dies ist umso bedauerlicher, als die Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits heute durch die Klagen im Zusammenhang mit dem Asylrecht überfordert sind.

Nach dem Gesetzentwurf bleibt ungewiss, wie die 1.000 Familiennachzügler im Bundesgebiet bzw. auf die Bundesländer verteilt werden sollen und wer die Verteilung wie steuert. Es muss auf jeden Fall ein unkontrolliertes und nicht planbares Ankommen in den Kommunen verhindert werden. Wir bitten daher, wenn möglich durch eine gesetzliche Klarstellung, dafür Sorge zu tragen, dass die Durchführung des Familiennachzugs in einem geordneten Verfahren abläuft, z.B. im Wege einer Zuweisung über die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder.

Zum Gesetzesentwurf im Einzelnen

Zu Artikel 1 Nummer 2 – § 27 Abs. 3a Satz 2 und 3 AufenthG-E

Die als § 27 Abs. 3a AufenthG-E vorgeschlagene Regelung soll es ermöglichen, den Nachzug von Familienangehörigen zu terroristischen Gefährdern, Hasspredigern und Leitern verbotener Vereine zu versagen. Die Ausschlusstatbestände sollen nicht nur für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, sondern für alle Fälle von Familiennachzug gelten, auch zu Deutschen. Sind die in § 27 Abs. 3a AufenthG-E genannten Tatbestände erfüllt, begründet dies nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 AufenthG zugleich ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse. Die Aufnahme der Ausschlusstatbestände für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten sowie für Fälle von Familiennachzug auch zu Deutschen sind ausdrücklich zu begrüßen. Den Familiennachzug zu Personen zu gestatten, die unmittelbar vor einer Ausweisung stehen, wäre widersinnig.

Kritisch sehen wir dagegen die erweiterten Ausnahmetatbestände in § 27 Abs. 3a Satz 2 und 3 AufenthG-E. Die Umsetzung dieser Regelung führt nicht nur bei den Auslandsvertretungen zu einem erheblichen Erfüllungsaufwand, sondern vor allem bei den kommunalen Ausländerbehörden, bei denen die Menschen vorstellig werden. Es ist davon auszugehen, dass die kommunalen Ausländerbehörden im Rahmen des Visumsverfahrens die Frage klären müssen, ob ein „Abstandnehmen“ vorliegt und ob dieses glaubhaft ist. Insoweit ist es unzutreffend, wenn die Begründung des Gesetzentwurfs im Zusammenhang des § 27a Abs. 3a AufenthG-E und mit Blick auf den daraus resultierenden Erfüllungsaufwand nur die Auslandsvertretungen erwähnt. Diese stehen in keinem persönlichen Kontakt zu demjenigen, zu dem der Nachzug stattfinden soll. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die kommunalen Ausländerbehörden im Rahmen des Visumsverfahrens die Frage klären müssen,

ob ein „Abstandnehmen“ vorliegt und ob dieses glaubhaft ist. Damit kommt ein erheblicher Aufwand über die Feststellungen nach Satz 1 hinaus auf sie zu. Das setzt eine enge Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden voraus und bürdet den Ausländerbehörden ein erhebliches Maß an Verantwortung auf. Jedenfalls soweit es um den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten geht, sollte daher auf diese Ausnahmebestimmung verzichtet werden.

Zu Artikel 1 Nummer 3 und 4 - § 30 Buchstabe c, § 32 Buchstabe a AufenthG -E

Im Sinne einer besseren Planbarkeit und Steuerung des Zuzugs ist es zu begrüßen, dass eine statistische Erfassung des Familiennachzugs speziell zu Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen geschaffen werden soll, um die Zahlenspanne der Zuwanderungszahlen von jährlich 180.000 bis 220.000 nachhalten zu können. Folgerichtig muss auch ein entsprechender Speichersachverhalt für den Kindernachzug im Ausländerzentralregister geschaffen werden, was einer lang erhobenen Forderung von kommunaler Seite entspricht. Denn es ist entscheidend, dass genau dort Daten erfasst werden, aus denen hervorgeht, wie viele und welche Personen hinter einem Antrag auf Familiennachzug stehen. Dies konnte bislang nicht eingesehen werden. Diese Daten müssen den kommunalen Ausländerbehörden vollständig und so frühzeitig wie möglich zur Verfügung stehen.

Zu Artikel 1 Nummer 6 - § 36a AufenthG- E

Zu Abs. 1:

§ 36a AufenthG schafft eine neue gesetzliche Grundlage für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten. Nach § 36a AufenthG-E können bei Vorliegen humanitärer Gründe und unter Berücksichtigung des Kindeswohls sowie integrativer Aspekte monatlich 1.000 Visa für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigte erteilt werden. Angesichts der von uns betonten Notwendigkeit, den Familiennachzug wirksam zu begrenzen, gehen wir davon aus, dass es sich um eine Obergrenze und nicht um ein Kontingent handelt, das auf Folgemonate übertragen werden kann. Dies sollte eindeutig im Gesetz normiert oder zumindest in die Gesetzesbegründung klargestellt werden.

Es ist zu begrüßen, dass der Familiennachzug auf die Angehörigen der sog. Kernfamilie, d.h. Ehepartner, Eltern minderjähriger Ausländer und minderjährige ledige Ausländer, beschränkt bleibt und nur in Ausnahmefällen (§§ 22 und 23 AufenthG) für sonstige Familienangehörige greifen soll.

Nach § 36a Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz AufenthG-E finden § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG (gesicherter Lebensunterhalt) und § 29 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG (ausreichender Wohnraum) keine Anwendung. Aus der systematischen Stellung dieses Halbsatzes folgt, dass auf diese beiden Aspekte nur im Zusammenhang mit dem Elternnachzug zu minderjährigen Ausländern verzichtet werden kann. Das ist nachvollziehbar, weil von einem Minderjährigen nicht erwartet werden kann, dass er bereits in der Lage ist, selbständig für Unterhalt und Wohnraum zu sorgen. Beim Ehegattennachzug sowie beim Nachzug minderjähriger Kinder nach Deutschland liegen die Dinge dagegen anders. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass in diesen beiden zuletzt genannten Fällen nicht von der Anwendung der beiden genannten Vorschriften abgesehen werden soll.

Zu Abs. 2:

Es ist grundsätzlich positiv zu beurteilen, dass neben der Herstellung und Wahrung der familiären Gemeinschaft zusätzlich humanitäre Gründe vorliegen müssen, um den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zu eröffnen. Dabei sind Integrationsaspekte sowohl beim nachziehenden Familienangehörigen als auch beim subsidiär Schutzberechtigten besonders zu berücksichtigen. Darunter fallen beim Nachzugsberechtigten Kenntnisse der deutschen Sprache oder anderweitige Aspekte, die für eine positive Prognose einer gelingenden Integration sprechen sowie beim subsidiär Schutzberechtigten insbesondere die eigenständige Sicherung von Lebensunterhalt und Wohnraum auch für den nachziehenden Familienangehörigen, insbesondere Fortschritte beim Erlernen der deutschen Sprache und das gesellschaftliche Engagement.

Ob humanitäre Gründe vorliegen, soll das Bundesverwaltungsamt als Dienstleister für das Auswärtige Amt klären. Das Bundesverwaltungsamt ist dabei – soweit es um inlandsbezogene Aspekte geht – auf die Stellungnahmen der Ausländerbehörden im Visumverfahren angewiesen. Für die kommunalen Ausländerbehörden geht diese Ausgestaltung des Verfahrens mit einem erheblichen Erfüllungsaufwand einher. Sie müssen nicht nur prüfen, ob die in § 36a Abs. 2 Nr. 1-4 AufenthG-E lediglich beispielhaft genannten humanitären Gründe vorliegen, sondern auch zu den in § 36a Abs. 2 Satz 4 AufenthG-E genannten „Integrationsaspekten“ Ermittlungen durchführen und eine Stellungnahme abgeben. Gefordert werden die Ausländerbehörden auch im Zusammenhang der Prüfung der in § 36a Abs. 3 AufenthG-E normierten Ausschlussstatbestände sein. Für die durch die Flüchtlingszuwanderung und ihre Folgen ohnehin stark belasteten kommunalen Ausländerbehörden wird die Umsetzung dieser Regelungen eine zusätzliche Herausforderung darstellen. Das ist aus unserer Sicht umso weniger zu rechtfertigen, als es sich um einen vermeidbaren Aufwand handelt. Wie die Begründung zum Gesetzentwurf selbst zu Recht ausführt, resultiert weder aus dem Verfassungs- noch aus dem Völkerrecht ein Anspruch auf Familiennachzug. Vor diesem Hintergrund ist ein derart kompliziertes und streitanfälliges Nachzugsverfahren nicht zu rechtfertigen. Von daher müssen Verfahren gewählt werden, die einen nicht zu rechtfertigenden personellen Mehraufwand der kommunalen Ausländerbehörden vermeiden.

Aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sollte der Familiennachzug beim Ehegattennachzug sowie beim Nachzug minderjähriger Kinder nach Deutschland zwingend von dem Vorhandensein von ausreichendem Wohnraum und gesichertem Einkommen abhängig gemacht werden. In Ländern wie Schweden, Österreich oder Finnland sind das bereits heute zwingende Kriterien. Die Städte und Gemeinden leisten enormes, um Wohnraum, Kita- und Schulplätze zur Verfügung zu stellen und konkrete Integrationsmaßnahmen anzubieten. Dies sind notwendige Voraussetzungen für den Zugang zur gesellschaftlichen, schulischen, aber auch beruflichen Integration. Hierfür sind erhebliche Infrastrukturmaßnahmen sowie personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich. Eine Vielzahl von Kommunen stößt trotz sinkender Zahlen neu eintreffender Asylbewerber und Flüchtlinge weiterhin bei der Unterbringung, Versorgung und Integration deutlich an ihre Grenzen. Rund die Hälfte der erwerbsfähigen Personen aus den acht zugangsstärksten Asylherkunftsländern leben derzeit in 61 von 402 kreisfreien Städten und Landkreisen. Damit sind einige Städte und Gemeinden besonders betroffen. Die Beschaffung von geeignetem Wohnraum für nachziehende Familienangehörige stellt die Kommunen schon heute vor erhebliche Herausforderungen. Häufig besteht keine andere Alternative, als die andauernde Unterbringung in einer Sammelunterkunft, was ein gedeihliches Familienleben nicht ermöglicht. Die behaupteten und erhofften integrationsfördernden Aspekte der Familienzusammenführung sind so nur schwer möglich. Es ist daher richtig, dass ein Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten grundsätzlich nur dann in Betracht kommt, wenn diese bereits über ausreichenden Wohnraum für sich und ihre Angehörigen verfügen und ein gesicherter Lebensunterhalt besteht.

Die Prüfung der genannten Integrationsaspekte für die Erteilung des Visums kann nur gemeinsam mit den kommunalen Ausländerbehörden, Sozial- und Jugendämtern und Meldebehörden vor Ort erfolgen. Es ist insofern eine notwendige Konsequenz, dass eine Zustimmung der Ausländerbehörden für die Erteilung des Visums zu erfolgen hat und keine Globalzustimmung erfolgt. Darüber hinaus ist eine enge Abstimmung mit den übrigen o.g. kommunalen Behörden notwendig, um an die erforderlichen Informationen betreffend Wohnraum- und Einkommenssituation, Sprachkenntnisse, ehrenamtliches Engagement etc. zu gelangen. Damit dies gelingt, bedarf es zum einen zwingend eines ausreichenden zeitlichen Vorlaufs und zum anderen müssen die notwendigen Daten der nachziehenden Familienangehörigen für alle beteiligten Behörden abrufbar sein.

Die Aufteilung der Prüfungskompetenz aus- und inlandsbezogener Voraussetzungen für den Familiennachzug auf drei Behörden, dem Auswärtigen Amt, Bundesverwaltungsamt und den Ausländerbehörden erfordert eine enge und frühzeitige Abstimmung zwischen den Behörden sowie den dafür erforderlichen Zugang zu allen notwendigen Informationen und Daten über die Familiennachzügler. Hierfür sollte das Ausländerzentralregister durch die zuständigen Behörden zeitnah aktualisiert werden und jeder zuständigen Behörde zu dem Zeitpunkt, in dem für sie die Information erforderlich ist, vorliegen. Das Datenaustauschverbesserungsfortentwicklungsgesetz, das die gesetzlichen Grundlagen zum Abruf der erforderlichen Daten aller öffentlichen Stellen (Ausländer-, Melde-, Sozialbehörden und Jugendämter) ermöglichen sollte, um Identitäten und ggf. die Echtheit der Dokumente prüfen zu können, ist zum großen Bedauern von kommunaler Seite gescheitert. Das Gesetzesvorhaben muss auch im Hinblick auf den Familiennachzug dringend wieder aufgegriffen werden. Dort war u.a. vorgesehen, dass alle öffentlichen Stellen zum Abruf von Daten in einem automatisierten Abrufverfahren zugelassen werden können, der Umfang der Grunddaten erweitert und der Datenaustausch der öffentlichen Stellen untereinander ermöglicht werden soll.

Unabhängig davon regen wir an, nicht nur die humanitären Gründe, sondern auch die relevanten Integrationsaspekte beispielhaft im Wortlaut des Gesetzes aufzuführen. Auf diese Weise kann besser als bislang gewährleistet werden, dass diese Integrationsaspekte mit dem gleichen Gewicht wie humanitäre Gründe in die Abwägung eingestellt werden können. Zu den besonders relevanten Aspekten gehören - wie dargestellt - die eigenständige Sicherung von Lebensunterhalt und Wohnraum auch für den nachziehenden Familienangehörigen, besondere Fortschritte beim Erlernen der deutschen Sprache, gesellschaftliches Engagement, ehrenamtliche Tätigkeit, das nachhaltige Bemühen um diese Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Absolvierung einer Berufsausbildung. Diese Aspekte zeigen, dass der Ausländer eine Integration in der Bundesrepublik Deutschland einen nachhaltigen positiven Beitrag zur hiesigen Gesellschaft ernsthaft verfolgt. Liegt ein entsprechendes Engagement dagegen nicht vor, darf eine solche fehlende Integration nicht durch die Gewährung von Familiennachzug – auf den, wie auch in der Gesetzesbegründung klargestellt wird, kein Anspruch besteht – positiv anerkannt werden.

Zu Abs. 3:

§ 36a Abs. 3 AufenthG-E enthält Tatbestände, bei deren Vorliegen der Familiennachzug ausgeschlossen sein soll. Die Ausschlussgründe Nr. 1-4 sind aus kommunaler Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Sie gelten in dieser Form bereits in anderen Ländern. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Berücksichtigung straf- und sicherheitsrelevanter Aspekte bei subsidiär Schutzberechtigten und auf diejenigen, die keine hinreichende Bleibeperspektive

haben bzw. ausreisepflichtig sind. Unverständlich ist jedoch, aus welchem Grund die Ausschlüsse nur „in der Regel“ gelten sollen. Damit wird ohne zwingenden Grund ein Entscheidungsspielraum eröffnet, dessen Ausfüllung durch die zuständigen Behörden eine Vielzahl von Streitigkeiten nach sich ziehen und damit ohne zwingenden Grund Rechtsunsicherheit und Verwaltungsaufwand produzieren werden.

Nach § 36a Abs. 3 Nr. 2 AufenthG-E soll der Familiennachzug ausgeschlossen sein, wenn eine Straftat begangen wurde. Der uns bekannt gewordene Entwurf hat insoweit die Verurteilung zu einer Geldstrafe als ausreichend angesehen. Das halten wir für zielführend und angemessen und regen daher an, wieder zu dieser ersten Fassung zurückzugehen. Die jetzt vorgeschlagene Regelung sieht dagegen eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe vor. Die Gewährung von Familiennachzug sollte nach unserer Auffassung insbesondere zur Honorierung besonderer Integrationsbemühungen in Betracht kommen. Die Begehung einer Straftat ist dagegen, auch wenn sie noch nicht die für eine Ausweisung erforderliche Schwere erreicht, grundsätzlich Ausweis einer mangelnden Integrationsbereitschaft. Nach § 36a Abs. 3 Nr. 4 AufenthG-E entfällt der Familiennachzug, wenn eine Grenzübertrittsbescheinigung beantragt wurde. Das ist nachvollziehbar. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Grenzübertrittsbescheinigung nicht um einen gesetzlich geregelten Nachweis handelt.

Zu Artikel 1 Nummer 10 - § 96 Abs. 2 Satz 2 AufenthG - E

Die Aufnahme des eigennütigen Anstiftens oder Hilfeleistens zur unerlaubten Einreise eines minderjährigen ledigen Ausländers als ein weiteres Qualifikationsmerkmals im Sinne eines aufenthaltsrechtlichen Verstoßes zu erfassen, ist zu begrüßen.

Zu Artikel 3

Der Regelung wird zugestimmt. Allerdings muss man sich darüber im klaren sein, dass die Regelung für den nach § 36a Aufenthaltsgesetz neu berechtigten Personenkreis nach § 59 SGB III ausschließlich Leistungen nach den §§ 56 (Berufsausbildungsbeihilfe), 75 (Ausbildungsbegleitende Hilfen), 122 (Ausbildungsgeld für Menschen mit Behinderungen) und 130 (Assistierte Ausbildungshilfe) SGB III umfasst. Auch die Menschen, die im Rahmen des Familiennachzugs nachziehen, haben in der Regel geringe Sprachkenntnisse und keine Ausbildung. Aus diesem Grunde muss darauf geachtet werden, dass auch ihnen von Anbeginn Sprachfördermaßnahmen offen stehen und die Sprachförderung und Hilfen entsprechend aufeinander abgestimmt werden, damit sie nachhaltig sind, eine wirkliche Integration ermöglicht und den Menschen wirklich zum Vorteil gereichen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Uwe Lübking
Beigeordneter