

# FAMILIEN GEHÖREN ZUSAMMEN

**Das Recht  
auf Familienleben  
von Flüchtlingen  
umsetzen!**



# »WER IRREGULÄRE MIGRATION UND DIE GEFÄHRDUNG VON MENSCHEN AUF DER FLUCHT VERHINDERN WILL, MUSS LEGALE ZUGÄNGE DES FAMILIEN- NACHZUGS SICHERSTELLEN.«

Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik, Diakonie Deutschland

## Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>8</b>
<b>2 Die rechtlichen Hürden beim Familiennachzug</b>	<b>11</b>
2.1 Fehlender Rechtsanspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte	11
2.2 Die Folgen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz	16
2.3 Der Geschwisternachzug zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen mit GFK-Schutz	19
<b>3 Die administrativen Hürden beim Familiennachzug</b>	<b>24</b>
3.1 Flüchtlinge mit GFK-Schutz: Familiennachzug aus den Herkunfts- oder Drittstaaten	24
3.1.1 Der Nachweis der familiären Bindung und vorzulegende Dokumente	24
3.1.2 Das Botschaftsverfahren: Lange Wartezeiten und unzumutbare Anforderungen	28
3.1.3 Die Kosten der Familienzusammenführung	34
3.2 Herstellung der Familieneinheit innerhalb der Europäischen Union	35
3.3 Herstellung der Familieneinheit innerhalb Deutschlands – EASY und Wohnsitzauflage	38
<b>4 Notwendige Veränderungen zur Umsetzung des Rechts auf Familienleben</b>	<b>41</b>
4.1 Rechtsanspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte wiederherstellen	43
4.2 Erleichterung des Geschwisternachzuges zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen	45
4.3 Achtung von familiären Bindungen jenseits der Kernfamilie	46
4.4 Abbau von bürokratischen Hürden und Verkürzung der Wartezeiten bei den deutschen Auslandsvertretungen	47
4.5 Finanzielle Unterstützung bei der Familienzusammenführung gewähren	48
4.6 Zügige Überstellung zur Familienzusammenführung im Dublin-Verfahren	48
4.7 Erleichterung der Familienzusammenführung innerhalb Deutschlands	49
<b>Forderungen der Diakonie Deutschland</b>	<b>50</b>

## Vorwort



Die Diakonie engagiert sich seit Jahrzehnten für Flüchtlinge. Die Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt arbeiten ebenso engagiert im Ausland. Fluchtursachen zu bekämpfen ist gleichzeitig ein vorrangiges Ziel, damit Menschen ihre Heimat nicht verlassen müssen. Dieses Ziel ist jedoch nur langfristig umsetzbar. Die Zahl der Flüchtlinge weltweit ist dagegen in den vergangenen Jahren erheblich angestiegen, sowohl die Zahl von Binnenflüchtlingen als auch die Zahl derer, die ihre Heimatländer verlassen mussten. Ein kleiner Teil von ihnen ist nach Deutschland gekommen. Flüchtlingen, die nach Deutschland kommen, steht Schutz zu, soweit ihre Situation den verfassungs-, völker- und europarechtlichen Vorgaben entspricht. Damit verbunden ist auch der Schutz des Familienlebens, insbesondere der Einheit der Familie. De facto bestehen bei der Familienzusammenführung jedoch erhebliche rechtliche und administrative Hürden.

Familienmitglieder befinden sich zumeist in Krisengebieten oder leben in prekären Verhältnissen in Erstaufnahmeländern. Aufgrund fehlenden Rechtsanspruchs auf Familiennachzug begeben sich immer wieder Familienmitglieder, vor allem Frauen und Kinder, auf eine lebensgefährliche Flucht. Der legale Weg des Familiennachzugs muss für Angehörige von Flüchtlingen ohne Verzögerungen und Einschränkungen möglich sein, gerade wenn Lebensgefahr droht oder wenn Angehörige auf Unterstützung angewiesen sind. Das heißt: wer irreguläre Migration und die Gefährdung von Menschen auf der Flucht verhindern will, muss legale Zugänge des Familiennachzugs sicherstellen.

Gleichzeitig bindet die Sorge der Flüchtlinge um die in der Heimat verbliebenen Angehörigen ihre Kräfte: wen Angst und Sorge um seine Familie plagen, der hat kaum Energie, sich auf Sprachkurse, Schule und Ausbildung oder Arbeit zu konzentrieren.

Die Integration der zu uns kommenden Menschen ist eine vordringliche Aufgabe. Ob sie gelingt oder nicht, ist von großer Bedeutung für die Aufnahmefähigkeit unseres Landes und den sozialen Frieden in unserer Gesellschaft. Zudem ist die Familie ein Integrationsmotor, denn sie hilft den Menschen, sich zu beheimaten, persönliche Chancen zu ergreifen und Lebensperspektiven zu entwickeln. Die rechtlichen und administrativen Hürden beim Familiennachzug sind damit nicht nur aus humanitärer Perspektive, sondern auch integrationspolitisch, fatal.

Fast immer sind beim Familiennachzug minderjährige Kinder betroffen. Schon eine kurze Trennung von den Eltern kann für ihre Entwicklung problematisch sein. Sie brauchen ihre Eltern für einen guten Start ins Leben. Kinder haben ein Recht auf beide Eltern.

Die Diakonie unterstützt Flüchtlinge beim Familiennachzug durch Beratung in ihren mehr als tausend Migrationsfachdiensten bundesweit. Individuelle Hilfen werden durch die Diakonie gewährt, in dem auf Antrag ein Teil der Reisekosten übernommen werden kann. Landeskirchen und die Evangelische Kirche in Deutschland stellen dafür Mittel bereit. Die Diakonie Deutschland bewilligte in den vergangenen drei Jahren über 3.000 Anträge. In der vorliegenden Broschüre werden die notwendigen Maßnahmen beschrieben, um das Recht auf Familienleben umzusetzen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre und bitte Sie, sich mit uns für den Schutz der Familie und die Familienzusammenführung von Schutzberechtigten einzusetzen.

Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik, Diakonie Deutschland

»Kinder brauchen ihre Eltern für  
einen guten Start ins Leben und sie  
haben ein Recht auf beide Eltern.«

Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik, Diakonie Deutschland

Familienzusammenführung  
in Mistelbach, Österreich  
Foto: UNHCR – Gordon Welters



# 1 Einleitung

Zurzeit sind weltweit über 65,6 Millionen Menschen aufgrund von Krieg, Gewalt und Verfolgung auf der Flucht, die meisten von ihnen als Binnenvertriebene im eigenen Land.<sup>1</sup> Nur wenige von ihnen kommen nach Europa, ein noch geringerer Teil nach Deutschland. Nicht immer können Familien zusammen fliehen, viele werden auf der Flucht getrennt. Daher leben Familienmitglieder oft getrennt voneinander in verschiedenen Ländern. Während ein Teil der Familie in Sicherheit ist, befinden sich die anderen Familienmitglieder teilweise in lebensgefährlichen oder unmenschlichen Situationen.

Die Familie ist der Kern unserer Gesellschaft und damit ein besonders hohes Gut. Die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland hat festgestellt: »Familie ist der Raum, in dem Vertrauen wächst und in dem Menschen dauerhaft Verantwortung füreinander übernehmen. Gerade für Menschen auf der Flucht ist das Zusammensein der Familie elementar und ein wesentlicher Faktor der Integration.«<sup>2</sup> Sie wird durch unser Grundgesetz geschützt. Familie ist eine »vom Recht vorgefundene Lebensform, die

durch die staatliche Rechtsgemeinschaft zu respektieren und zu schützen ist, weil sie ein existenzieller Teil des menschlichen Zusammenlebens ist.«<sup>3</sup> Auch supranationale und internationale Rechtsakte wie die EU-Grundrechtecharta, die Europäische Menschenrechtskonvention, die Genfer Flüchtlingskonvention, die UN-Kinderrechtskonvention und der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte schützen die Familie. Die Achtung des Familienlebens ist ein universelles Menschenrecht, das jedem Menschen zusteht.

Der verfassungs-, völker- und europarechtliche Schutz der Familie muss auch für Flüchtlingsfamilien in Deutschland gelten. Wenn die Familieneinheit weder im Herkunftsland noch in einem Drittstaat hergestellt werden kann, muss Flüchtlingen der Nachzug der Angehörigen ermöglicht werden, unabhängig davon, ob sie als international schutzberechtigte subsidiären Schutz genießen oder nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden. Ohnehin gilt das Recht auf Familiennachzug nur für Mitglieder der Kernfamilie, also für die

Ehe- oder Lebenspartner/-in und die minderjährigen Kinder beziehungsweise die Eltern minderjähriger Kinder.

In diesen Kanon grund- und menschenrechtlicher Verpflichtungen reiht sich auch die Familienzusammenführungsrichtlinie der Europäischen Union ein: »Die Zusammenführung von Familienmitgliedern ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass ein Familienleben möglich ist.« Es trage zur Schaffung soziokultureller Stabilität bei, erleichtere die Integration in die Gesellschaft und fördere so den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.<sup>4</sup> Eine Zukunftsperspektive für Familien ist notwendig, da der gegenseitige Halt und die Unterstützung im Familienverbund in einem ganz neuen Umfeld für die Betroffenen existenziell notwendig sind und damit auch zentrale Ressourcen für die Integration. Nicht zuletzt ist die Ermöglichung des Familiennachzuges auch eine effektive Strategie gegen das Sterben auf der Flucht, vor allem im Mittelmeer, sowie irreguläre Migration und Schleuserkriminalität. Das Recht auf Familiennachzug kann verhindern, dass sich insbesondere Frauen und Kinder in die Hände von Schleusern auf die lebensgefährliche Flucht begeben, wenn der Familienvater bereits in Deutschland lebt und als schutzbedürftig anerkannt ist.<sup>5</sup>

Die Zusammenführung von Flüchtlingsfamilien in Deutschland wird teilweise jedoch durch gesetzliche und administrative Regelungen be- oder sogar verhindert. Von allen Flüchtlingen, die ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen haben, besitzen nur Asylberechtigte und nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte Flüchtlinge (GFK-Flüchtlinge) einen Anspruch auf Nachzug ihrer Kernfamilie. Für subsidiär schutzberechtigte, die zum Beispiel aufgrund des Krieges aus Syrien geflohen sind, wurde das Recht auf Familiennachzug bis zum Juli 2018 ausgesetzt und anschließend unter Ausschluss eines Rechtsanspruchs kontingentiert. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge können zwar ihre Eltern nachholen, aber ihre minderjährigen Geschwister müssen oft im Herkunftsland bleiben – womit das Problem nur verschoben wird, wenn zurückbleibende Kinder auf Elternteile verzichten müssen. Selbst wenn ein Rechtsanspruch besteht, wird die Familienzusammenführung durch administrative Hürden, zum Beispiel lange Wartezeiten an den deutschen Auslandsvertretungen, behindert. Zudem werden an Flüchtlinge und ihre Familien teils nicht erfüllbare Anforderungen gestellt, wie zum Beispiel zur Vorlage von nicht vorhandenen Dokumenten. Diese gesetzlichen und administrativen Hürden werden im Folgenden beschrieben.

<sup>1</sup> Vgl. Statistik des UNHCR – The UN Refugee Agency »Figures at a Glance« [www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html) (12.04.18)

<sup>2</sup> »Beschluss der 12. Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland auf ihrer 4. Tagung zum Familiennachzug für Flüchtlinge« vom 15. November 2017 [www.ekd.de/ekd\\_de/ds\\_doc/s17\\_08\\_Beschluss\\_Familiennachzug\\_fuer\\_Fluechtlinge.pdf](http://www.ekd.de/ekd_de/ds_doc/s17_08_Beschluss_Familiennachzug_fuer_Fluechtlinge.pdf)

<sup>3</sup> Vgl. Maunz/Dürig/Badura, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 6 GG Rn 60a, zitiert in »Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD (...) und Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe«, S. 4 [www.bundestag.de/blob/539008/d63098493df9f1906fa51c341beabdeb/praelat-dr--karl-juesten-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/539008/d63098493df9f1906fa51c341beabdeb/praelat-dr--karl-juesten-data.pdf)

<sup>4</sup> EU-Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.09.2003, Erwägungsgrund 4.

<sup>5</sup> Panorama dokumentierte den Fall von Salah, der als subsidiär schutzberechtigt in Deutschland anerkannt wurde und dessen Frau und Kinder auf der Fahrt über das Mittelmeer ertrunken sind. <https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2017/Kein-Familiennachzug-Von-der-Willkommenskultur-zur-Abschreckung,familiennachzug106.html>

Die Beratungspraxis unserer Dienste und Einrichtungen zeigt, dass diese Hürden zu erheblichen humanitären Härten für die Betroffenen, wie auch zu negativen Konsequenzen für die Integration in Deutschland führen. Es ist der dringlichste Wunsch vieler Flüchtlinge, ihre Familienangehörigen vor Krieg, Terror und Verfolgung zu schützen, in Sicherheit zu bringen und vor allem ihren Kindern eine sichere Zukunft zu ermöglichen. Dieser Wunsch veranlasst sie, die Anstrengungen und Risiken einer Flucht auf sich zu nehmen. Die derzeitigen Hürden beim Familiennachzug sind eine erhebliche Belastung für die ganze Familie, was eine Integration fast unmöglich macht.

Anhand der Darstellung von typischen Einzelfällen wird die Wirkung dieser Hürden dokumentiert. Die aufgeführten Fälle kommen aus der Beratungspraxis diakonischer Einrichtungen. Zum Schutz der Betroffenen und um ihre Anonymität zu wahren, wurden ihre Namen geändert und Fakten weggelassen, die Rückschluss auf konkrete Personen zulassen.<sup>6</sup> Die Originalnamen und detaillierten Fallbeschreibungen liegen dem Bundesverband jedoch vor.

**»Die Familie ist der Kern unserer Gesellschaft und damit ein besonders hohes Gut.«**



Foto: UNHCR – Calogero Russo

Familienzusammenführung in Mailand, Italien

<sup>6</sup> Aufgrund dessen zeigen auch die in dieser Broschüre abgedruckten Bilder nicht die betroffenen Personen beziehungsweise Familien. Es handelt sich hierbei um sogenannte Symbolbilder.

## 2 Die rechtlichen Hürden beim Familiennachzug

### 2.1 Fehlender Rechtsanspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte

Der subsidiäre Schutz wird in Fällen gewährt, in denen Schutz aus menschenrechtlichen Gründen notwendig ist, jedoch keine Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erfolgt. Es handelt sich – anders als häufig kommuniziert – nicht um einen nachgeordneten oder minderwertigen Schutz. Vielmehr handelt es sich beim subsidiären Schutz um eine von zwei Formen des internationalen Schutzes, die im EU-Recht verankert sind. Es geht dabei um einen menschenrechtlich notwendigen Schutz in Fällen, in denen den Betroffenen im Falle der Rückkehr in ihr Heimatland ein ernsthafter Schaden, wie zum Beispiel Folter, die Vollstreckung der Todesstrafe, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe oder eine ernsthafte individuelle Lebensgefahr, droht.<sup>7</sup> Eine Abschiebung in den Heimatstaat wäre in diesen Fällen verfassungswidrig, europarechts- und völkerrechtswidrig. Die Anerkennung als subsidiär schutzberechtigt sagt auch nichts darüber aus, wie lange die Bedrohung

noch andauern wird. Da das europäische Recht den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und den subsidiären Schutz als »internationalen Schutz« gleichberechtigt zusammenfasst, gilt auch für subsidiär Schutzberechtigte Art. 23 Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU): »Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der Familienverband aufrecht erhalten werden kann.«<sup>8</sup> Folgerichtig wurde auch in Deutschland das Recht auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte dem anerkannter Flüchtlinge nach der GFK mit Ablauf der Umsetzungsfrist der Qualifikationsrichtlinie im Jahr 2015 gleichgestellt. Nur neun Monate später wurde dieser Rechtsanspruch im Rahmen des Asylpakets II im März 2016 (»Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren«) für zunächst zwei Jahre bis März 2018 ausgesetzt.

Politisch begründet wurde die Entscheidung unter anderem damit, dass subsidiär Schutzberechtigte in Deutschland

<sup>7</sup> Art. 15 der Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

<sup>8</sup> Konkret geregelt ist der Familiennachzug im europäischen Recht in der Richtlinie zum Familiennachzug aus dem Jahr 2003. Hier wurde die zusammenfassende Bezeichnung des »internationalen Schutzes« noch nicht nachvollzogen. Insofern ist umstritten, inwiefern sie sich auf den Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigte anwenden lässt.

keine dauerhafte Bleibeperspektive hätten und daher ein Familiennachzug weder sinnvoll noch notwendig sei.<sup>9</sup> Der subsidiäre Schutz kann jedoch uneingeschränkt verlängert werden und sogar in einer Niederlassungserlaubnis münden. Die langjährigen Erfahrungen von Mitarbeitenden der Beratungsstellen der Diakonie zeigen, dass bei einem festgestellten Schutzbedarf die Gefährdungssituationen häufig über viele Jahre andauern und von daher die allermeisten dieser Personen mittel- und langfristig, oft dauerhaft in Deutschland bleiben und sie Teil der deutschen Gesellschaft werden. Dies betrifft nach der GFK anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte gleichermaßen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, »dass allein aufgrund der Zuerkennung eines humanitären Aufenthaltstitels nicht vorhergesagt werden könne, ob ein dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist oder nicht.«<sup>10</sup>

Mit der Aussetzung des Rechts auf Familiennachzug sollte zudem eine Überlastung des Aufnahmesystems durch zu hohe Zugangszahlen verhindert werden. Dabei ging die Bundesregierung zunächst von zu hohen Zahlen von Asylsuchenden aus, die jeweils mehrere Familienmitglieder nachholen könnten. Diese mussten korrigiert werden.<sup>11</sup> Die Zahl der in 2017 neu eingereisten Flüchtlinge entspricht zudem nur noch einem Fünftel gegenüber der aus 2015. Die Prognosen für die Anzahl nachziehender Familienangehöriger waren offenbar um das 15fache überzogen. Statt von bis zu fünf bis sieben Personen geht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung von einem Faktor 0,3 bezogen auf hier anerkannte subsidiär Schutzberechtigte aus.<sup>12</sup> Entsprechend der Anzahl subsidiär Schutzberechtigter sind dies etwa 60.000 Familienangehörige.

## »Es ist davon auszugehen, dass viele Flüchtlinge ihre Familien nie nachholen können.«

Das Recht auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte wurde weiterhin bis Ende Juli 2018 ausgesetzt und anschließend unter Ausschluss eines Rechtsanspruches auf 1.000 Personen pro Monat bundesweit kontingentiert. Damit wird für diese Flüchtlinge das Ende der Familientrennung nach monatelanger Flucht und langen Asylverfahren weiter erheblich verzögert. Die Einreise von geschätzt 60.000 Personen würde sich mit dieser Kontingentierung über fünf Jahre ziehen. Bei Verabschiedung des sogenannten Familiennachzugsneuregelungsgesetzes lagen schon 26.000 Anträge auf Terminvereinbarungen für einen Antrag auf Familiennachzug vor.<sup>13</sup> Unklar ist, wie die Angehörigen, die für das monatliche Kontingent zugelassen werden, ausgewählt werden sollen. Es ist davon auszugehen, dass viele Flüchtlinge ihre Familien nie nachholen können – zum Beispiel in Fällen, in denen Jugendliche innerhalb der kommenden Jahre die Volljährigkeit erreichen.

Auch aus diesem Grund klagen viele subsidiär Schutzberechtigte gegen ihren Asylbescheid, um eine Anerkennung nach der GFK zu bekommen und damit einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug. Zum 31. Dezember 2017 waren 66.247 sogenannte »upgrade-Klagen« vor den deutschen Gerichten anhängig (51.068 davon von syrischen Staatsangehörigen)<sup>14</sup>, um den GFK-Schutz zu erhalten. Obwohl die Situation für die Schutzberechtigten vergleichbar ist, sind die Rechtsfolgen von GFK-Schutz und subsidiärem Schutz in Bezug auf den Familiennachzug sehr unterschiedlich. Diese Klagen auf Schutz nach der GFK haben eine hohe Erfolgschance. So bekamen zum Beispiel syrische Klägerinnen und Kläger im Jahr 2017 in über 46 Prozent den entsprechenden Schutz von den Gerichten zugesprochen.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Argumentation des innenpolitischen Sprechers der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Stephan Mayer v. 14.03.17 zur Debatte der Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzuges [www.cducusu.de/presse/pressemitteilungen/familiennachzug-zu-subsidiaer-schutzberechtigten-ueber-2018-hinaus-aussetzen](http://www.cducusu.de/presse/pressemitteilungen/familiennachzug-zu-subsidiaer-schutzberechtigten-ueber-2018-hinaus-aussetzen)

<sup>10</sup> Zitiert in: »Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD (...) und Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe«, S. 2 [www.bundestag.de/blob/539008/d63098493df9f1906fa51c341beabdeb/praelat-dr--karl-juesten-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/539008/d63098493df9f1906fa51c341beabdeb/praelat-dr--karl-juesten-data.pdf)

<sup>11</sup> Die Bundesregierung ging zunächst von 1,1 Millionen Asylsuchenden in 2015 und 500.000 in 2016 aus. Zwischenzeitlich wurden diese Zahlen herunterkorrigiert: 2015 kamen 890.000 und 2016 rund 280.000 Asylsuchende nach Deutschland. Im Jahr 2017 reduzierte sich die Zahl der Schutzsuchenden noch einmal auf 189.644, vgl. Pressemitteilung des BMI v. 30.09.2016, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.htm](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.htm), vgl. auch Die Welt »Deutschland richtet sich 2016 auf 500.000 Flüchtlinge ein« v. 16.02.2016, [www.welt.de/politik/deutschland/article152280095/BAMF-richtet-sich-2016-auf-500-000-Fluechtlinge-ein.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article152280095/BAMF-richtet-sich-2016-auf-500-000-Fluechtlinge-ein.html), [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de) »Flüchtlingszahlen 2016: 280.000 Schutzsuchende in Deutschland« v. 11.01.2017, [www.tagesschau.de/inland/fluechtlingszahlen-129.html](http://www.tagesschau.de/inland/fluechtlingszahlen-129.html) Pressemitteilung des BMI v. 16.01.2018, [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201710-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201710-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>12</sup> IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, [www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehpartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland/](http://www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehpartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland/)

<sup>13</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten v. 04.06.2018, S. 6 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/024/1902438.pdf>

<sup>14</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linken »Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017« v. 22.03.2018, BT-Drs. 19/1371, Frage 14a, S. 43 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/013/1901371.pdf>

Insgesamt waren 372.443 Klagen gegen Asylbescheide Ende 2017 anhängig, vgl. ebd. Frage 14d, S. 51 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linken »Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017« BT-Drs. 19/1371 v. 22.03.2018 Frage 14, S. 38 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/013/1901371.pdf>

## DIE FOLGEN DES VERHINDERTEN FAMILIENNACHZUGS

### Der Fall von Mohammed und Ali

Mohammed floh im Herbst 2015 aus Syrien in der Hoffnung, seiner Familie eine sichere Zukunft bieten zu können. In Deutschland erhielt er den subsidiären Schutz, seine Ehefrau und die minderjährigen Kinder müssen daher vorerst weiter in Syrien bleiben. Besonders schlimm traf diese Regelung seinen schwer geistig und körperlich behinderten Sohn Ali. Dieser benötigt intensive medizinische Betreuung und Pflege. Aus diesem Grund stellte Mohammed einen Härtefallantrag nach § 22 AufenthG. Doch noch während er versuchte,

ein Attest zu besorgen, welches den Anforderungen des Auswärtigen Amts entsprach, verstarb Ali.

### Der Fall von Tarek und seiner Familie

Tarek leidet unter der Aussetzung der Familienzusammenführung. Er kann kaum schlafen und sich weder auf den Spracherwerb noch auf seine Qualifizierung konzentrieren, denn seine Ehefrau und die drei Kinder leben in Syrien in einer von akuten Kampfhandlungen bedrohten Gegend. Die Trennung belastet die ganze Familie schwer.

### Der Fall von Yasim, Walid und Feras

Yasim floh vor dem Islamischen Staat (IS) aus Syrien, musste jedoch seine Frau Mina und drei seiner Kinder zurücklassen, da es zu gefährlich war, gemeinsam aus der vom IS kontrollierten Stadt zu fliehen. Den 13-jährigen Walid und 10-jährigen Feras nahm er jedoch mit, da Walid aufgrund seines Alters in Gefahr war, vom IS als Kindersoldat zwangsrekrutiert zu werden. Feras wurde durch einen Bombenangriff auf seine Schule verletzt und ist körperlich schwer behindert. Die drei warteten eine Weile in der Türkei auf den Rest der Familie, jedoch war es Mina und den drei weiteren Kindern nicht möglich, zeitnah aus der Stadt zu fliehen. Feras kämpfte inzwischen mit offenen Wunden und starken Schmerzen und so entschied sich Yasim, mit seinen beiden Söhnen über Griechenland nach Deutschland zu fliehen.

In Deutschland angekommen, erhielten die drei subsidiären Schutz. Walid und Feras leiden stark unter der langen Trennung von der Mutter und sind durch den Krieg schwer traumatisiert. Auch Yasim leidet unter Depressionen und ist mit der Situation überfordert. Die alleinige Erziehung der traumatisierten Kinder, die Trennung von Ehefrau Mina und den anderen Kindern sowie die aufwändige Pflege von Feras binden all seine Kräfte. Es fällt Yasim schwer, sich auf den Deutschunterricht zu konzentrieren und eine Arbeit zu finden. Mina und die drei Kinder konnten zwar zwischenzeitlich in die Türkei fliehen, aber auch sie leiden massiv unter der Trennung. Darüber hinaus haben die Kinder in der Türkei keinen Zugang zu Schulbildung und müssen Gewalt und Rassismus ertragen. Yasim und Mina sind so verzweifelt, dass sie überlegen, ob Mina mit den Kindern die Flucht über das Mittelmeer wagen soll, damit sie endlich wieder als Familie zusammenleben können.



Foto: UNHCR – Gabor Kotschy

Familien-  
zusammen-  
führung in  
Ungarn



## 2.2 Die Folgen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz

Besonders gravierend ist die Aussetzung des Rechts auf Familiennachzug für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die sich allein ohne ihre Familie in eine für sie fremde Gesellschaft einleben müssen. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zählen gemäß der EU-Aufnahmerichtlinie zu den besonders schutzbedürftigen Personen und genießen den Schutz der UN-Kinderrechtskonvention. Das heißt, dass bei allen Maßnahmen, die sie betreffen, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist. Nach deutschem, europäischem und internationalem Recht haben unbegleitete minderjährige Flüchtlinge einen Anspruch auf die zügige Zusammenführung mit ihrer Familie, wenn dies dem Kindeswohl entspricht. Besonders für diese jungen Menschen ist die langjährige Trennung von ihrer Familie eine große Belastung. Jugendliche, die in der Zwischenzeit volljährig werden, werden de facto auf Dauer von ihren Eltern und Geschwistern getrennt, da mit der Volljährigkeit der Grund für die Zusammenführung entfällt. In den Einrichtungen der Jugendhilfe leben Kinder und Jugendliche, die an den Folgen der Familientrennung zu zerbrechen drohen. Sie sind ohne Eltern allein in Deutsch-

land und daher besonders schutzbedürftig. Sie sind geplagt von Sehnsucht und Sorge um ihre Eltern und Geschwister. Sie wollen erfolgreich in ihr Leben starten und erhalten dabei Unterstützung durch Mitarbeitende der Einrichtungen der Erziehungshilfe, der Jugendmigrationsdienste und andere engagierte Menschen. Sie alle können aber die Familie nicht ersetzen.

Bei der Verabschiedung des Asylpaketes II wurde angekündigt, zumindest der Familiennachzug zu unbegleiteten Minderjährigen mit subsidiärem Schutz werde über die Härtefallregelung nach § 22 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ermöglicht.<sup>16</sup> Nachdem im ersten Jahr der Aussetzung des Rechts auf Familiennachzug keine Visa entsprechend dieser Härtefallregelung ausgestellt worden waren, wurden zwischen Anfang 2017 bis März 2018 zumindest 160 Visa auf der Grundlage von § 22 AufenthG erteilt.<sup>17</sup> Dies ist eine verschwindend geringe Zahl – Ende Dezember 2017 lebten 30.313<sup>18</sup> unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland – und der beschwichtigende Verweis auf eine Familienzusammenführung im Härtefall nach § 22 AufenthG

bietet keine Lösung. Auch nach Einführung der Kontingentregelung nach § 36a Aufenthaltsgesetz werden unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ihre Eltern und Geschwister nur unter besonderen Umständen nachholen können.

In der politischen Debatte wird angeführt, die Aussetzung der Familienzusammenführung sei ein notwendiger Schutz von Minderjährigen, da diese von ihren Familien unfreiwillig vorgeschickt würden, um dann die gesamte Familie nachzuholen. Aus der Beratungspraxis wissen wir, dass viele Minderjährige erst auf der Flucht

unfreiwillig von ihren Familien getrennt wurden. Nicht selten gehen Minderjährige auch allein auf die Flucht, weil sie aus kinderspezifischen Fluchtgründen, wie Zwangsrekrutierung als Kindersoldaten, besonders gefährdet sind. Manchmal spielen aber auch ökonomische Gründe eine Rolle: Nicht alle Familien können die finanziellen Mittel aufbringen, um gemeinsam zu fliehen. In dieser Situation geht diejenige Person voran, die die besten Chancen hat, die gefährliche und anstrengende Flucht zu bewältigen.

»Nicht alle Familien können die finanziellen Mittel aufbringen, um gemeinsam zu fliehen.«



Familien-zusammenführung in Ungarn

Foto: UNHCR – Gabor Kotschy

<sup>16</sup> Vereinbarung zwischen den Bundesministern Heiko Maas und Thomas de Maiziere vom 11.02.2016: »Demnach kann nach Paragraph 22 Seite 1 Aufenthaltsgesetz in begründeten Fällen bei dringenden humanitären Gründen (Härtefälle) eine Aufnahme der Eltern subsidiär geschützter Minderjähriger aus dem Ausland erfolgen.« [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-11-familiennachzug-asylpaket.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-11-familiennachzug-asylpaket.html)

<sup>17</sup> Vgl. Antwort des Auswärtigen Amtes auf eine schriftliche Frage von Ulla Jelpke (DIE LINKE.) v. 05.04.2018

<sup>18</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/633 vom 05.02.2017, Frage 22, S. 46 ff

# FOLGEN DES VERHINDERTEN FAMILIENNACHZUGS FÜR UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE FLÜCHTLINGE

## Der Fall Rym

Rym ist 12 Jahre alt und lebt als unbegleitete Minderjährige mit subsidiärem Schutz in Deutschland. Ihr Vater ist verstorben, ihre Mutter und die zwei Schwestern leben als Flüchtlinge im Libanon. Rym leidet schwer unter der langfristigen Trennung von ihrer

Familie. In der Schule und Freizeit zeigt sie ein auffälliges Verhalten. Laut einem Gutachten der Schule und einer schriftlichen Einschätzung der betreuenden Sozialpädagogin wird Rym unter dauerhaften psychischen Schäden leiden, wenn die Familie nicht bald wieder vereint leben kann.

Familienzusammenführung in Zagreb, Kroatien



Foto: UNHCR - Zsolt Balla

**»Viele Minderjährige werden erst auf der Flucht unfreiwillig von ihren Familien getrennt.«**

## 2.3 Der Geschwisternachzug zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen mit GFK-Schutz

Auch bei unbegleiteten Minderjährigen mit GFK-Schutz ist die Familienzusammenführung schwierig. Sie haben keinen Anspruch auf Familiennachzug, der auch ihre Geschwister umfassen würde, sondern nur einen Anspruch auf den Nachzug der Eltern (§ 36 Abs. 1 AufenthG). Sobald jedoch die minderjährigen Geschwister aus dem Ausland mit den Eltern mitziehen möchten, ist dies nur infolge des Elternnachzugs entsprechend der allgemeinen Regelung zum Kindernachzug (§ 32 Abs. 1 AufenthG) möglich. Da die Regelung zum Kindernachzug unabhängig davon gilt, ob eine Fluchtsituation vorliegt, sind ihre Voraussetzungen entsprechend hoch.

Während für den Nachzug der Eltern allein aufgrund der Fluchtsituation nicht nachgewiesen werden muss, dass die Familie den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten kann und ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht, ist dies beim Nachzug der Kinder beziehungsweise Geschwister notwendig. Somit sind diese Voraussetzungen für die gesamte Familie zu erfüllen, sobald die Eltern von weiteren jüngeren Geschwistern begleitet werden. Das bedeutet: Wenn die Eltern und minderjährigen Geschwister zusammen einreisen wollen, muss die eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes sowie aus-

reichenden Wohnraumes für die ganze Familie schon vor der Visumserteilung und Einreise der Eltern und Geschwister nachgewiesen werden. All diese Voraussetzungen müsste somit der unbegleitete minderjährige Flüchtling erfüllen, was in der Regel unmöglich ist.

Rechtlich möglich wäre auch, dass zunächst nur ein Elternteil nachzieht, sich um die Sicherung des Lebensunterhaltes kümmert und dann Ehepartner/-in und die bisher im Herkunftsland verbliebenen Kinder nachholt. Angesichts der langen Fristen des Visaverfahrens und des notwendigen Zeitraums, um ein Anstellungsverhältnis zu finden, mit dem der Lebensunterhalt der gesamten Familie gesichert werden kann, dauert ein sukzessiver Familiennachzug jedoch viele Jahre. In der Zwischenzeit können die Kinder, die zu ihrer Familie nach Deutschland möchten, volljährig geworden sein. Dies schließt zumeist wiederum faktisch den Familiennachzug aus, denn volljährige Geschwister oder andere Angehörige können nur nachziehen, wenn eine »außergewöhnliche Härte« im Einzelfall (gemäß § 36 Abs. 2 AufenthG) vorliegt. Die allgemeine Lage, wie das Leben im Kriegs- oder Krisengebiet, stellt keine »außergewöhnliche« Härte dar, sondern die außergewöhnliche Härte muss über die Lage anderer

in gleicher Situation, so hart sie auch sein mag, hinausgehen.<sup>19</sup> Auch dann müssen ausreichender Wohnraum und der Lebensunterhalt gesichert sein. So ist eine Zusammenführung der ganzen Familie in jedem Fall nur bei Überwindung sehr hoher Hürden möglich und in den meisten Fällen faktisch unmöglich.

In der Praxis bedeutet das, dass sich die Eltern entscheiden müssen: Entweder reisen sie alleine ein und lassen ihre anderen minderjährigen Kinder im Herkunfts- oder Drittstaat zurück; oder ein Elternteil zieht allein nach Deutschland nach, womit die Familie weiterhin getrennt ist; oder die Familie sieht ganz vom Nachzug ab und lässt ihr Kind unbegleitet in Deutschland allein. Gleich wie sich die Familie entscheidet, die Kernfamilie bleibt in jedem Fall getrennt. Dies vereitelt das Recht der Kinder auf Umgang mit beiden Eltern und stellt eine enorme Belastung für alle Familienmitglieder dar.

Selbst wenn der Familiennachzug möglich ist, stellen lange Warte- und Bearbeitungszeiten und die damit verbundene Trennung zwischen Kindern und Eltern eine Zeit großer Unsicherheit und Belastungen dar. Die Dauer des Asylverfahrens beträgt auch bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen mehrere Monate, teilweise über ein Jahr.<sup>20</sup> Infolgedessen werden die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge oft volljährig, bevor ihre Eltern und Geschwister nachziehen konnten. Da volljährige Kinder – nach bisheriger deutscher Rechtspraxis<sup>21</sup> – nicht mehr zur Kernfamilie gehören und für die Eltern kein Sorgerecht mehr besteht, ist der Nachzug dann in der Regel nicht mehr möglich. Die jungen Menschen sind dann dauerhaft in Deutschland auf sich allein gestellt, obwohl sie Familienangehörige haben.

## DIE FOLGEN DER FAMILIENTRENNUNG

### Keine Familieneinheit ohne die Geschwister – der Fall der Familie Saleh

Familie Saleh hat fünf Kinder, zwei Söhne sind aus Aleppo nach Deutschland geflohen. Die Mutter und der Vater hatten mit den anderen drei Kindern erst einmal Schutz in der Türkei gesucht. Die in Deutschland lebenden minderjährigen Söhne wurden als Flüchtlinge nach der GFK anerkannt. Sie stellten einen Antrag auf Familienzusammenführung, jedoch haben nur die Eltern ein Visum erhalten. Den drei Geschwistern wurde die Einreise verwehrt, obwohl zwei von ihnen noch minderjährig waren. Grund dafür ist eine Weisung des Auswärtigen Amtes, welche den gleichzeitigen Kindernachzug von minderjährigen Kindern mit den Eltern versagt, wenn der unbegleitete minderjährige Flüchtling in Deutschland innerhalb von 90 Tagen nach Visumserteilung der Eltern volljährig wird.<sup>22</sup>

Die Eltern erhielten in der Botschaft die Auskunft, sie könnten nach dem Durchlaufen eines Asylverfahrens die Kinder nachholen. In der Hoffnung, die Trennung sei nur für ein paar Wochen, reisten die Eltern nach Deutschland und ließen die Kinder bei Freunden in der Türkei, um sie dann nachzuholen. In Deutschland erhielten Herr und Frau Saleh aber den subsidiären Schutz und haben damit nun kein Recht, ihre Kinder nachzuholen. Der volljährige Sohn machte sich daraufhin eigenmächtig auf die Flucht nach Europa und ist inzwischen in Deutschland angekommen. Die beiden jüngeren Geschwister leben weiterhin in der Türkei und leiden sehr unter der Trennung und den damit verbundenen Härten.

<sup>19</sup> Vgl. beispielsweise den Runderlass des Auswärtigen Amt v. 20.03.2017, S. 3 [www.familiennachzug-visum.de/wp-content/uploads/2017/04/2017-03-20-Runderlass-Auswärtiges-Amt-Geschwisternachzug.pdf](http://www.familiennachzug-visum.de/wp-content/uploads/2017/04/2017-03-20-Runderlass-Auswärtiges-Amt-Geschwisternachzug.pdf) oder Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, Nr. 36.2.

<sup>20</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke »Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer« v. 13.04.2018, Bt-Drs. 19/1631, Frage 1, S. 7

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/016/1901631.pdf>

<sup>21</sup> Durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 12.04.2018 – C-550/16 wird es hier Änderungen in der Praxis geben müssen. Danach ist die Familienzusammenführungsrichtlinie (Art. 2 f i. V. m. Art. 10 Abs. 3 a) dahin auszulegen, dass ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, der zum Zeitpunkt seiner Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und der Stellung seines Asylantrags in diesem Staat unter 18 Jahre alt war, aber während des Asylverfahrens volljährig geworden ist und dem später die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird, als »Minderjähriger« im Sinne dieser Bestimmung anzusehen.

<sup>22</sup> Runderlass des Auswärtigen Amt v. 20.03.2017 S. 2 [www.familiennachzug-visum.de/wp-content/uploads/2017/04/2017-03-20-Runderlass-Auswärtiges-Amt-Geschwisternachzug.pdf](http://www.familiennachzug-visum.de/wp-content/uploads/2017/04/2017-03-20-Runderlass-Auswärtiges-Amt-Geschwisternachzug.pdf)

### Die psychischen Folgen der Familientrennung – der Fall von Kemal

Kemal lebt als unbegleiteter minderjähriger GFK-Flüchtling in Deutschland. Zwar erhielten Kemals Eltern ein Visum für den Elternnachzug, jedoch nicht seine minderjährigen Geschwister. Aufgrund der langen Trennung, Angst und Überforderung musste Kemal in eine psychiatrische Klinik eingewiesen werden.

### Auch ohne Eltern kein Zusammenleben der Geschwister möglich – der Fall von Roya, Samira und Zora

Roya und ihre zwei minderjährigen Schwestern Samira und Zora lebten in Kabul bei ihrem Onkel und seiner Familie. Dort wurden sie zur Arbeit gezwungen, geschlagen, misshandelt und eingesperrt. Roya hat als älteste der drei Schwestern die Rolle der Beschützerin und Mutter gegenüber ihren Schwestern eingenommen. Als Roya mit einem älteren Mann zwangsver-

heiratet werden sollte, floh sie mit ihrem Freund Amir nach Deutschland, was in Afghanistan mit Steinigung bestraft wird. Sie nahm Samira und Zora nicht mit auf die Flucht, um sie nicht zusätzlicher Gefahr auszusetzen, lebt aber nun in ständiger Angst um die beiden. Da es keinen Rechtsanspruch auf Geschwisternachzug gibt, können die beiden Mädchen ihrer Schwester nicht auf legalem Weg nach Deutschland folgen und müssen weiterhin bei ihrem Peiniger leben, voller Angst vor Misshandlung, Vergeltung und Zwangsheirat.

### Keine »außergewöhnliche Härte« trotz Behinderung – der Fall von Maha

Der 16-jährige unbegleitete Flüchtling Khalid sehnt sich nach seinen Eltern und Geschwistern. Seine große Schwester Maha ist zwar seit seiner Flucht nach Deutschland volljährig geworden, kann aber aufgrund ihrer Behinderung nicht alleine in Syrien zurückbleiben. Für sie wurde daher ein Antrag auf Nachzug für sonstige Familienangehörige gestellt. Die Eltern und die minderjährigen Geschwister erhielten bald ein Visum für die Einreise nach Deutschland, aber Mahas' Antrag wurde zeitversetzt bearbeitet. Kurz bevor das Visum der anderen Familienmitglieder auslief, fragte die Familie bei der zuständigen Botschaft nach. Dort wurde ihnen versichert, dass

Mahas' Antrag positiv beschieden werde, es aber noch etwas dauern würde. Die Familie reiste daraufhin zu Khalid nach Deutschland und überließ Maha in der temporären Obhut eines Onkels. Ein knappes halbes Jahr später erhielt Maha einen Ablehnungsbescheid, unter anderem mit der Begründung: Da die Eltern sie allein in Syrien zurückgelassen haben, wäre sie nicht auf familiären Beistand angewiesen und könne sich selbst versorgen. Der Onkel, der sich bisher um Maha gekümmert hat, ist inzwischen selbst im Rahmen eines Familiennachzugs zu seinen Angehörigen nach Deutschland ausge-reist. Maha befindet sich somit nun ohne Unterstützung schutz- und hilflos in Syrien, ohne Aussicht auf Hilfe oder mit der Familie vereint zu werden.

**»Selbst wenn der Familiennachzug möglich ist, stellen lange Warte- und Bearbeitungszeiten und die damit verbundene Trennung zwischen Kindern und Eltern eine Zeit großer Unsicherheit und Belastungen dar.«**

## 3 Die administrativen Hürden beim Familiennachzug

### 3.1 Flüchtlinge mit GFK-Schutz: Familiennachzug aus den Herkunfts- oder Drittstaaten

#### 3.1.1 Der Nachweis der familiären Bindung und vorzulegende Dokumente

Asylberechtigte und anerkannte GFK-Flüchtlinge haben das Recht, ihre Familie nach Deutschland zu holen, wenn sie neben dem Herkunftsland auch nicht in einem Drittstaat zusammengeführt werden kann. Dies gilt jedoch regelmäßig nur für die Kernfamilie. Diese umfasst ausschließlich Ehe- beziehungsweise eingetragene Lebenspartner sowie ihre minderjährigen, ledigen Kinder. Das Aufenthaltsgesetz erkennt neben der Ehe und der Lebenspartnerschaft zwar nicht nur durch Abstammung entstandene Familienbande an, sondern auch rechtlich vermittelte Familienkonstellationen, wie zum Beispiel Adoptiv-, Pflege- und Stiefkinder sowie Kinder, die einer Person durch Kafala<sup>23</sup> anvertraut wurden<sup>24</sup>. Gemäß der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz kommt es bei der Bewertung der Familienbande jedoch nicht allein auf die formellen Rechtsverhältnisse an. Hinzu-

kommen muss die tatsächliche, über längeren Zeitraum gewachsene Bindung und Betreuungsgemeinschaft.<sup>25</sup> Außer Acht gelassen wird dabei die Realität vieler Familien, bei denen allein soziale Bindungen, aber keine rechtlichen Bindungen vorliegen. So können Kinder auch von anderen Familienangehörigen aufgenommen werden, ohne dass ein rechtliches Eltern-Kind-Verhältnis besteht, wie zum Beispiel den Großeltern, älteren Geschwistern, Tante oder Onkel. Möchten jedoch Familienangehörige nachziehen, die nicht der Kernfamilie angehören, dann steht dies gemäß § 36 Abs. 2 AufenthG im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde und setzt eine »außergewöhnliche Härte« voraus. Nur, wenn diese »außergewöhnliche Härte« ausschließlich durch den Familiennachzug beseitigt werden kann, kann er gewährt werden. Während diese Vorschrift grundsätzlich die Möglichkeit er-

öffnet, Angehörige jenseits der Kernfamilie zusammenzubringen, findet sie aufgrund der Hürden, insbesondere der Voraussetzung einer »außergewöhnlichen Härte«, die jeweils über die ohnehin oft erhebliche gewöhnliche Härte hinausgehen muss, nur sehr selten Anwendung.

## DIE FOLGEN DER ADMINISTRATIVEN HÜRDEN

### Der Verweis auf Drittstaaten zur Familienzusammenführung – der Fall von Kamal & Haya

Da grundsätzlich der Familiennachzug nur erlaubt ist, wenn er weder im Herkunftsland noch in einem Drittland möglich ist, muss nachgewiesen werden, dass dies nicht möglich ist. Kamal hätte als syrischer GFK-Flüchtling das Recht, seine Ehefrau Haya zu sich nach Deutschland zu holen. Doch die zuständige Ausländerbehörde hat seinen Antrag auf Familienzusammenführung ab-

gelehnt. Die Behörde begründet die Ablehnung damit, dass die Eheleute in Dubai zusammenleben könnten, da sich Haya dort derzeit legal aufhält. Dabei wird jedoch verkannt, dass Haya keinen Aufenthaltstitel für Dubai hat, sondern nur ein Studentenvisum, welches bald ausläuft. Um den Familiennachzug zu ermöglichen, müsste Haya somit zurück in das Kriegsland Syrien, obwohl sie bereits Deutsch gelernt hat und Kamal Wohnung sowie Unterhalt sichern kann.

<sup>23</sup> Die Kafala ist ein islamisches Rechtsinstitut. Im familienrechtlichen Sinne begründet sie die Übernahme einer Vormundschaft und Pflegschaft für ein Kind, aber in die Abstammungs- und Verwandtschaftsverhältnisse wird nicht eingegriffen.

<sup>24</sup> Vgl. Handreichung des Deutschen Vereins für die Zusammenarbeit der Akteure im Bereich der Familienzusammenführung, S. 5, [www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/handreichtung\\_familienzusammenfuehrung.pdf](http://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/handreichtung_familienzusammenfuehrung.pdf)

<sup>25</sup> Nr. 36.2.1.2 Allg. Verwaltungsvorschrift zum AufenthG, S. 189 [www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf)

### Die Hürden beim Nachzug volljähriger (kranker) Kinder – der Fall von Faiza und Haifa

Abdelkarim, seine Frau Dema und die minderjährige Tochter Faiza sind verzweifelt, denn ihre volljährige Tochter beziehungsweise Schwester Haifa durfte im Zuge der Familienzusammenführung nicht mit nach Deutschland einreisen. Haifa musste allein im Iran zurückbleiben, obwohl sie körperlich und psychisch krank ist und auf die Pflege und Unterstützung ihrer Eltern angewiesen ist.

Haifas Situation wird jedoch nicht als Härtefall anerkannt und der Visumsantrag abgelehnt. Die minderjährige Tochter Faiza, welche durch einen Giftgasangriff geistig beeinträchtigt ist, leidet besonders unter der Trennung von ihrer Schwester und Vertrauensperson, aber auch die Mutter kann sich vor lauter Sorgen um die Tochter nicht auf die eigene Integration konzentrieren. Dabei könnte Haifas Vater den Lebensunterhalt für die ganze Familie sichern.

### Das Fehlen einer Adoptionsurkunde – der Fall von Hussein, Edina und Khaled

Hussein lebt als GFK-Flüchtling in Deutschland und möchte seine Ehefrau Edina und seinen Neffen Khaled zu sich holen. Hussein und Edina haben das Sorgerecht für Khaled übernommen, da seine Eltern im Zuge des Krieges als vermisst gelten. Jedoch gibt es

keine Adoptionsurkunde, sondern nur ein Dokument einer lokalen Administration des syrischen Innenministeriums. Die deutsche Botschaft akzeptiert dieses Schreiben nicht und fordert eine Adoptionsurkunde sowie Nachweise zu dem Verbleib der Eltern. Daher darf Khaled nicht zusammen mit seinen Adoptiveltern Hussein und Edina in Deutschland leben.

### Der Nachweis der familiären Bindung – der Fall von Ben und Daniel

Die in Deutschland geborenen Brüder Ben (8 Jahre) und Daniel (5 Jahre) leben in Deutschland bei einer Pflegefamilie, nachdem der Vater ihre Mutter ermordet hat und nun im Gefängnis ist. Die Schwester der Mutter möchte sich gerne um die beiden min-

derjährigen Kinder kümmern. Trotz einer unterschriebenen Verpflichtungserklärung für die Kostenübernahme weigert sich die Ausländerbehörde, der Einreise zuzustimmen. Ihre Begründung ist, die Tante gehöre nicht zur Kernfamilie und die familiäre Bindung sei nicht tief genug. Somit müssen Ben und Daniel weiterhin bei Menschen leben, die nicht zu ihrer Familie gehören.



Familienzusammenführung  
Pulheim,  
Deutschland

Foto: UNHCR – Chris Melzer

### 3.1.2 Das Botschaftsverfahren: Lange Wartezeiten und unzumutbare Anforderungen

Asylberechtigte und nach der GFK anerkannte Flüchtlinge haben aufgrund ihrer Fluchtsituation das Recht auf Familiennachzug, ohne die eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes und ausreichenden Wohnraumes nachweisen zu müssen, wenn sie innerhalb von drei Monaten nach dem Erhalt der Asylberechtigung oder der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft anzeigen, dass ein Antrag auf Familiennachzug gestellt werden soll. Den Nachweis über die »fristwahrende Anzeige« muss der Antragsteller als PDF selbst speichern und beim Termin vorlegen. Wenn das PDF verloren gegangen ist, gilt der Antrag als nicht fristgerecht gestellt und damit kann der Nachweis eigenständiger Lebensunterhaltssicherung und ausreichenden Wohnraums gefordert werden. Nach der Anzeige muss über ein kompliziertes System im Internet, das sich oftmals ändert, ein Termin bei der Auslandsvertretung gebucht werden. Für die Antragstellenden, insbesondere diejenigen mit subsidiärem Schutz, ist schwer verständlich, wann sie wie ihren

Termin buchen können.<sup>26</sup> Bei diesem Termin wird der formelle Visumsantrag für den Familiennachzug gestellt. Dazu müssen alle Familienmitglieder persönlich vorsprechen. Auch Kleinkinder und Babys sind von dieser Regelung nicht ausgenommen, obwohl der Weg zur Auslandsvertretung oft sehr beschwerlich und teilweise gefahrvoll ist. Die Wartezeit auf einen Termin in den deutschen Botschaften im Irak, dem Libanon und Jordanien beträgt teilweise zwischen acht und elf Monaten. In der Türkei ist die Wartezeit inzwischen auf ein paar Wochen geschrumpft, jedoch nur, weil die legale Einreise in die Türkei für syrische Staatangehörige erheblich erschwert wurde; illegale Grenzübertritte werden zum Teil mit Gewalt abgewehrt. Dafür sind die anderen Botschaften, zum Beispiel in Beirut, umso stärker überlastet. Visa-Anträge können regelmäßig nur in dem Land gestellt werden, in dem sich die Personen gewöhnlich aufhalten, das heißt sie müssen in diesem Land einen sechsmonatigen Voraufenthalt nachweisen.

Mit dem Visumsantrag sollten möglichst alle notwendigen Unterlagen vorgelegt werden. Menschen, die vor Verfolgung, Krieg und Gewalt auf der Flucht sind, verlassen ihr Heimatland jedoch oftmals unvorbereitet und überstürzt. Daher haben sie oft nicht alle Dokumente dabei, die ihre Identität oder familiäre Beziehung belegen können. Dies ist vor allem bei der Beantragung von Visa zur Familienzusammenführung problematisch. Auch wenn die Identität einer Person zweifelsfrei nachgewiesen ist, wird immer die Vorlage eines Reisepasses sowie einer Heirats- und Geburtsurkunde

gefordert, deren Neubeschaffung nicht nur sehr teuer, zeitaufwendig und gefährlich sein kann, sondern in manchen Fällen unmöglich. Oftmals bedarf es eines weiteren Termins bei der deutschen Auslandsvertretung, da die vorgelegten Dokumente nicht als ausreichend angesehen werden. Bis zu diesem Folgetermin kann nochmals viel Zeit vergehen. Mit ihrem Family Assistance Programme (FAP) unterstützt die Internationale Organisation für Migration (IOM) Familien dabei, die Dokumente vollständig vorlegen zu können.<sup>27</sup>

»Visa-Anträge können nur in dem Land gestellt werden, in dem sich die Personen gewöhnlich aufhalten.«



Foto: International Organisation for Migration (IOM)

<sup>26</sup> So wurden beispielsweise Terminbuchungen von subsidiär Schutzberechtigten nach März 2016 gar nicht ermöglicht, dann wurden sie ermöglicht und nur angenommen, wenn deutlich wurde, dass der Termin zur Antragstellung nach Auslaufen der Aussetzung des Familiennachzuges erfolgen soll. Anfang 2018 wurden Visa-Anträge auf Familiennachzug entgegen genommen, diese Praxis dann aufgrund der politischen Unklarheit über die zukünftige Regelung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten wieder ausgesetzt, ohne dass die Antragstellenden darüber informiert wurden.

<sup>27</sup> [www.iom.int/news/family-assistance-programme-centre-opens-erbil-facilitate-family-reunification-germany](http://www.iom.int/news/family-assistance-programme-centre-opens-erbil-facilitate-family-reunification-germany) und [www.facebook.com/IOM.Family.Assistance.Programme/](https://www.facebook.com/IOM.Family.Assistance.Programme/)

## DIE FOLGEN ÜBERLASTETER BOTSCHAFTEN

### Die Auswirkungen der langen Wartezeiten an den Botschaften – der Fall von Wafaa und Habib

Wafaa und ihre minderjährigen Kinder wollten nichts sehnlicher, als endlich mit ihrem Mann und Vater Habib in Sicherheit vereint zu sein. Dazu hat Habib als anerkannter GFK-Flüchtling grundsätzlich ein Recht. Er hat auch fristgerecht einen Antrag auf Familienzusammenführung angezeigt. Da Wafaa und die Kinder aber im stark umkämpften Aleppo lebten, konnten sie den ersten Termin bei der deutschen Auslandsvertretung nicht wahrnehmen. Ein paar Monate später

konnten die Visumsanträge dann endlich gestellt werden. Deren Bearbeitung dauerte aber noch einmal acht Monate. In dieser Zeit musste die Familie die Rückeroberung Aleppos‘ durch das syrische Regime miterleben und Wafaa wurde für mehrere Wochen willkürlich inhaftiert und misshandelt. Als sie aus der Haft entlassen wurde, war sie nicht nur gesundheitlich geschwächt, sondern auch obdachlos und musste mit den Kindern nach Idlib fliehen. Diese traumatischen Erlebnisse hätten durch ein schnelleres Verfahren der deutschen Behörden vermieden werden können.

### Das Botschaftsverfahren – der Fall der Familie Abbas

Der Eritreer Amanuel Abbas und seine minderjährigen Kinder erhielten nach acht Monaten den lang ersehnten Termin bei der deutschen Auslandsvertretung im Sudan. Zusammen mit der Terminbestätigung erhielten sie auch die Information, dass sie sich aufgrund räumlicher Probleme bei der spanischen Botschaft in Khartum vorstellen sollen. Die Familie fand sich pünktlich bei der spanischen Botschaft ein, wurde von dort jedoch an eine weitere Botschaft verwiesen. Von dort aus wurden sie noch einmal weitergeschickt. Als die

Familie letztendlich dort ankam, durfte sie aufgrund der Verspätung nicht mehr vorsprechen. Obwohl Familie Abbas für die Verspätung keine Schuld traf, musste die Familie elf Monate auf einen erneuten Termin warten. An diesem Termin wurden Herr Abbas und seine Kinder vom Wachsenschutz mit der Begründung weggeschickt, die Botschaft sei an diesem Tag geschlossen. Inzwischen konnte die Familie ihre Anträge zwar einreichen, diese befinden sich aber noch immer in Bearbeitung. Frau Abbas, die Ehefrau und Mutter der Familie, lebt währenddessen allein in Deutschland und ist aufgrund der langen Trennung von der Familie psychisch erkrankt.

**»Zum Termin für den formellen Visumsantrag für den Familiennachzug müssen alle Familienmitglieder persönlich vorsprechen, auch Kleinkinder und Babys.«**



## DIE FOLGEN VON NICHT VORHANDENEN DOKUMENTEN

### Der unzumutbare Nachweis von Dokumenten – der Fall Tafari und Zahra

Das Verfahren zur Familienzusammenführung der Eritreer Tafari und seiner Ehefrau Zahra zieht sich nun schon fast ein- und einhalb Jahre in die Länge, da die deutsche Auslandsvertretung in Äthiopien immer wieder neue Unterlagen anfordert.

Zuerst mussten Tafari und Zahra für sich und ihre Kinder ein Abstammungsgutachten anfertigen lassen, das sie circa 900 Euro gekostet hat. Anschließend wurden die beiden aufgefordert, die kirchliche Eheschließung offiziell registrieren zu lassen, denn ohne diesen Nachweis ist der Ehegattennachzug ausgeschlossen. Dafür müsste Tafari Kontakt zu einer eritreischen Behörde

aufnehmen, eine schriftliche Entschuldigung für die Flucht verfassen und eine hohe Aufbausteuer leisten. Tafari wurde als GFK-Flüchtling anerkannt, das heißt er hat eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung und kann den Schutz seines Heimatstaates Eritrea nicht in Anspruch nehmen. Es ist ihm somit nicht zuzumuten, die eritreischen Behörden zu kontaktieren und sich für seine Flucht aus Eritrea zu entschuldigen. Zudem gefährdet er durch Kontakt mit dem Verfolgerstaat seinen Flüchtlingsstatus.<sup>28</sup> Die gesamte Familie leidet sehr unter der langen Trennung, die durch das lange Verfahren verursacht wird. Tafari leidet inzwischen unter großen Konzentrationsproblemen und kann sich nur schwer auf seine Integration in Deutschland konzentrieren.

### Das Fehlen einer Sterbeurkunde – der Fall von Nadim und Jamal

Der syrische GFK-Flüchtling Nadim wünscht sich nichts sehnlicher, als endlich seinen kleinen Sohn Jamal wieder in die Arme schließen zu können. Prinzipiell steht der Familienzusammenführung nichts entgegen, doch die Mutter des kleinen Jamal ist 2015 bei einem Terroranschlag in Damaskus gestorben. Die deutsche Botschaft verlangt eine Sterbeurkunde, aber diese kann Nadim nicht beschaffen, denn die syrischen Behörden stellen keine Sterbeurkunden für die 171 Opfer des Terroranschlages aus, bei dem die Mutter ums Leben kam. Auf einer syrischen Website sind zwar die Namen aller Verstorbenen aufgelistet, darunter auch ihr Name. Eine Übersetzung der Website reicht der Botschaft jedoch nicht. Sie stellt daher kein Visum für den Sohn aus.

### Das Fehlen des Nationalpasses – der Fall von Akono und Majira

Der 16-jährige Akono lebt seit knapp zwei Jahren als unbegleiteter minderjähriger Flüchtling im Sudan und wartet seitdem auf ein Visum zur Familienzusammenführung mit seiner Mutter Majira in Deutschland. Inzwischen liegen der Botschaft in Khartum zwar ein Abstammungsgutachten sowie die Zustimmung des Vaters zur Einreise nach Deutschland vor, aber ein Visum wurde bisher nicht ausgestellt, da Akono keinen eritreischen Nationalpass besitzt. Er selber kann ihn nicht beantragen, da er minderjährig ist. Den Eltern ist es nicht zuzumuten, zur eritreischen Botschaft zu gehen, da sie beide politische Flüchtlinge aus Eritrea sind und ihren Flüchtlingsstatus gefährden würden.<sup>29</sup> Somit ist ungewiss, ob und wann Akono ein Visum ausgestellt bekommt, obwohl er einen Anspruch auf Familiennachzug hat. Für Mutter und Sohn ist dies eine extrem belastende Situation.

<sup>28</sup> Nach §72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG kann die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erlöschen, wenn der Ausländer »sich freiwillig durch Annahme oder Erneuerung eines Nationalpasses oder durch sonstige Handlungen erneut dem Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, unterstellt [...]«

<sup>29</sup> Ebd.

### 3.1.3 Die Kosten der Familienzusammenführung

Auch die hohen Kosten einer Familienzusammenführung und die begrenzten finanziellen Mittel von Flüchtlingen stellen eine Hürde bei der Familienzusammenführung dar. So fallen regelmäßig hohe Kosten für die Ausstellung der Visa, für die Erstellung von DNA-Tests, für die Ausstellung und Beglaubigung von Dokumenten, für die Reise nach Deutschland sowie in einigen Ländern für Ausreisegebühren an. Diese Kosten müssen von den Flüchtlingen selbst getragen werden. Während des Asylverfahrens können sie jedoch aufgrund der niedrigen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Sachleistungsvorrang nicht für die Familienzusammenführung sparen. Wenn sie

anerkannt sind, können sie zwar Sozialleistungen beziehen, jedoch weder eine Beihilfe noch ein Darlehen für die Familienzusammenführung erhalten. Infolgedessen verschulden sich viele bei ihren Landsleuten. Die Diakonie Deutschland hat daher einen Fonds zur Unterstützung anerkannter Flüchtlinge bei der Familienzusammenführung aufgelegt, der maßgeblich durch die Evangelische Kirche Deutschlands, aber auch durch private Spenden unterstützt wird. Teilweise gibt es kleinere Fonds bei den Landesverbänden der Diakonie oder den Landeskirchen sowie der Katholischen Arbeitsgemeinschaft Migration. Doch der Bedarf ist deutlich höher.

**»Die Diakonie Deutschland hat einen Fonds zur Unterstützung anerkannter Flüchtlinge bei der Familienzusammenführung aufgelegt.«**



Familienzusammenführung in Winnipeg, Kanada

### 3.2 Herstellung der Familieneinheit innerhalb der Europäischen Union

Die Dublin-III-Verordnung bestimmt, welcher EU-Mitgliedsstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Die Verordnung ist originär eine Zuständigkeitsregelung, bei ihrer Anwendung ist immer das Wohl des Kindes, die Achtung des Familienlebens sowie die Einheit der Familie zu beachten. Sie sieht daher unter bestimmten Voraussetzungen auch die Zusammenführung von Familienmitgliedern innerhalb des Dublin-Systems (EU-Mitgliedstaaten inkl. Norwegen, Lichtenstein, Island und der Schweiz) vor. Voraussetzung für einen Familiennachzug nach Deutschland ist, dass sich Familienangehörige hier im Asylverfahren befinden. Allerdings müssen sich auch die nachziehenden Personen bereits in einem europäischen Staat aufhalten, in dem die Verordnung gilt. Darüber hinaus bestehen keine zwingenden Vorgaben bezüglich einzureichender Dokumente und auch der Familienbegriff ist nicht so eng wie im Aufenthaltsgesetz gefasst.

Eine Familienzusammenführung ist auch mit Angehörigen möglich, die nicht zur sogenannten Kernfamilie gehören. Wenn Unterstützungsbedarf bei sogenannten »abhängigen Personen« vorliegt, ist auch die Familienzusammenführung mit (volljährigen) Kindern, Geschwistern und anderen Angehörigen denkbar. Auch können unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit ihren (volljährigen) Geschwistern, Tanten, Onkeln oder Großeltern zusammengeführt werden, wenn dies dem Kindeswohl entspricht. Darüber hinaus haben die EU-Mitgliedsstaaten einen Ermessensspielraum, die Zusammenführung von Personen jeglicher verwandtschaftlicher Beziehung zu ermöglichen.

Der Prozess der Familienzusammenführung ist jedoch auch hier sehr langwierig. Insbesondere bezogen auf Griechenland vergehen Wochen oder teilweise Monate, bis ein Antrag bei der dortigen Asylbehörde bearbeitet wird und eine Rückmeldung aus Deutschland kommt. Bis zu 4.500 Schutzsuchende (Stand 04.12.17)<sup>30</sup> in Griechenland könnten nach den Regeln der Dublin-III-Verordnung nach Deutschland einreisen, warten bisher aber vergeblich auf ihre »Überstellung«.

<sup>30</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke »Ergänzende Informationen zur Asylnachzugstatistik für das dritte Quartal 2017 – Schwerpunktfragen zu Dublin-Verfahren« BT-Drs. 19/273 vom 14.12.2017, Frage 9, S. 22, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/002/1900273.pdf>

Gründe hierfür sind nicht allein unzureichende Kapazitäten beim Überstellungsverfahren, sondern eine ministerielle Vereinbarung zwischen Deutschland und Griechenland, die darauf zielt, die Zahl der »Überstellungen« im Dublin-Verfahren zu reduzieren.<sup>31</sup> So warten Tausende, wobei fortwährend für viele die Überstellungsfrist von sechs Monaten abläuft. Dadurch wird Griechenland nach der Dublin-III-Verordnung für die Bearbeitung ihres Asylantrages formell zuständig. Ihnen könnte somit die Überstellung nach Deutschland ganz verwehrt werden.

Die Begrenzung der Überstellungszahlen führt nicht nur zu monatelanger Trennung, sondern hat auch für besonders Schutzbedürftige, wie (unbegleitete minderjährige) Kinder, Frauen, Schwangere, Kranke und Behinderte, vor allem angesichts der defizitären Bedingungen bei der Unterbringung und Versorgung in Griechenland, teils dramatische Folgen. Wird das jetzige Tempo beibehalten, so wird es Jahre dauern, bis Familien wieder miteinander vereint sein werden. Folglich werden Menschen, vor allem Frauen und Kinder, faktisch gezwungen, sich illegal auf den Weg zu machen, um endlich wieder als Familie zusammen leben zu können. Die langen Wartezeiten sind für Familien schwer zu ertragen.

**»Wird das jetzige Tempo bei der Bearbeitung von Asylanträgen beibehalten, so wird es Jahre dauern, bis Familien wieder miteinander vereint sein werden.«**

## GEFÄHRDET DURCH SCHLEPPENDEN VERWALTUNGSVOLLZUG

### Der Fall von Darla

Nach einer anstrengenden und gefährlichen Flucht aus Syrien erreichte die minderjährige Darla ein Flüchtlingscamp auf den griechischen Inseln. Da sich ihre Eltern bereits in Deutschland befanden, stellte sie einen Antrag auf Familienzusammenführung gemäß der Dublin-III-Verordnung. Nach mehreren Monaten des Wartens stimmte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge dem Transfer nach Deutschland zu, allerdings ohne Darla zu informieren. In ihrer Verzweiflung machte sie sich zu Fuß auf den Weg zu ihren Eltern. Mit dem Grenzübertritt nach Serbien war die Familienzusammenführung nach der Dublin-Verordnung jedoch nicht mehr möglich, da sie in Serbien nicht gilt. Da die Mutter zwischenzeitlich als GFK-Flüchtling anerkannt wurde, wurde ein Visumsantrag zur Einreise aus einem Drittland gestellt. Leider besaß das Mädchen nur einen griechischen Ausweis sowie das Familienstammbuch. Beides

wurde von der deutschen Botschaft in Serbien nicht als Identitätsnachweis akzeptiert. Ohne syrischen Reisepass durfte Darla nicht nach Deutschland einreisen, aber da sie noch nicht volljährig ist, konnte sie auch keinen Reisepass beantragen. Ihre Eltern können aufgrund ihrer Verfolgung keinen Pass für ihre Tochter bei der syrischen Botschaft beantragen. Auch nach mehrfacher Intervention von UNHCR und eines Abgeordneten des Deutschen Bundestags bestand das Auswärtige Amt auf der Vorlage eines Reisepasses zur Visumserteilung. Aufgrund dieser aussichtslosen Lage begab sich Darla nach Monaten erneut zu Fuß auf den Weg nach Deutschland, woraufhin der Kontakt abbrach. Drei Monate später erreichte Darla Deutschland. Die Praxis der deutschen Behörden fördern genau das, was sie eigentlich verhindern wollen: illegalen Grenzübertritt, verbunden mit großen Gefahren für ein minderjähriges Mädchen, allein auf der Flucht mitten in Europa.

<sup>31</sup> Vgl. Schreiben des griechischen Migrationsministers Ioannis Mouzalas vom 04.05.17 an den damaligen Bundesinnenminister Thomas de Maizière; siehe [www.efsyn.gr/sites/efsyn.gr/files/wysiwyg/2017-05/epistoli-mouzala2\\_0.jpg](http://www.efsyn.gr/sites/efsyn.gr/files/wysiwyg/2017-05/epistoli-mouzala2_0.jpg)

### 3.3 Herstellung der Familieneinheit innerhalb Deutschlands – EASY und Wohnsitzauflage

Asylsuchende werden nach ihrer Ankunft in Deutschland beziehungsweise in einer Erstaufnahmeeinrichtung durch das EASY-System<sup>32</sup> nach Quoten auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Zur Bestimmung des zuständigen Bundeslandes dienen nach § 46 Asylgesetz (im Folgenden: AsylG) folgende Kriterien: das Herkunftsland<sup>33</sup> des/der Schutzsuchenden, die aktuelle Erfüllung der Länderquote sowie freie Unterbringungskapazitäten. Eine gezielte Steuerung zu Familienangehörigen ist nicht vorgesehen und durch Anwender des EASY-Programmes auch nicht möglich. Daher können lediglich Mitglieder der Kernfamilie als Gruppe erfasst und gemeinsam weitergeleitet werden (§ 46 Abs. 3 AsylG). Das heißt, volljährige Kinder und Geschwister werden im Prozess der Aufnahme häufig durch das EASY-System von ihrer Familie getrennt, ebenso Ehepartner, die nur nach religiösem Ritus verheiratet sind. Des Weiteren werden oft auch Familienmitglieder getrennt, die nacheinander einreisen, wenn sie sich auf der Flucht verloren haben. Es kann auch vorkommen, dass zwei Geschwister, die ohne ihre Eltern eingereist sind, getrennt werden, wenn eines von beiden volljäh-

rig ist. Das volljährige Kind wird dann entsprechend dem EASY-System nach dem Asylgesetz verteilt und das minderjährige nach dem Verteilungsverfahren des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz).

Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass viele Flüchtlinge Angehörige in Deutschland haben, bei denen sie sogar wohnen könnten. Doch die Hürden für die Zusammenführung der Familien sind groß, insbesondere dann, wenn die Angehörigen in einem anderen Bundesland leben als dem, dem der jeweilige Flüchtling nach der EASY-Systementscheidung zugeordnet wird. Selbst wenn ein Flüchtling in die gleiche Stadt verteilt wird, in der auch seine Angehörigen leben, ist er verpflichtet, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, solange kein besonderer Grund, wie zum Beispiel eine schwere chronische Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit, vorliegt. Es muss ein besonderer humanitärer Grund vorliegen, um die Befreiung von der Wohnpflicht in einer Gemeinschaftsunterkunft zu erhalten und zu den Angehörigen ziehen zu können.

Entsprechend dem sogenannten »Hamburger Katalog« kann von der EASY-Verteilung abgesehen werden. Dieser sieht die Möglichkeit der Familienzusammenführung in verschiedenen Bundesländern auch jenseits der Kernfamilie aufgrund einer humanitären Härte vor. Diese Härten ergeben sich nicht immer aus den familiären Bezügen allein, sondern meist erst bei Vorliegen von Krankheiten oder Behinderungen und aus der dadurch bedingten Abhängigkeit von Hilfe und Unterstützung. Jedoch ist die Anwendung des Katalogs für das Bundesland freiwillig und an bestimmte Kriterien gebunden. Wenn bereits ein Asylantrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt wurde, ist eine Umverteilung auch hier nicht mehr möglich.

Zwar gibt es die Möglichkeit einer länderübergreifenden Verteilung (§ 51 AsylG), sofern keine Verpflichtung mehr besteht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Aber dieser Weg ist mühsam, lang und

oft nicht erfolgreich. Nach der Einreichung eines Antrags und dem Beibringen diverser Unterlagen sind verschiedene Stellen an der Prüfung des Antrages beteiligt, was zu einer langen Verfahrensdauer führt. Kann darüber hinaus die familiäre Bindung nicht ausreichend nachgewiesen werden oder handelt es sich allein um humanitäre Gründe, ist der Ausgang des Antrags ungewiss und kann zu einer dauerhaften Trennung der Familienmitglieder führen. Diese Problematik hat sich angesichts der 2016 eingeführten Wohnsitzzuweisung nach § 12a AufenthG noch einmal verschärft, da nun auch für anerkannte Flüchtlinge der Wohnsitz von Seiten der Behörden für drei Jahre festgelegt und somit das Zusammenleben wichtiger Bezugspersonen für diesen Zeitraum verwehrt wird. Zwar ist auch hier eine Familienzusammenführung möglich, aber schwierig, da sich verschiedene Behörden abstimmen müssen, ob sie einem Wohnortwechsel zustimmen.

**»Kann die familiäre Bindung nicht ausreichend nachgewiesen werden, kann es zu einer dauerhaften Trennung der Familienmitglieder führen.«**

<sup>32</sup> EASY ist die Abkürzung für »Erstverteilung von ASYlantragstellern«, [www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/\\_function/glossar.html?lv3=1504436](http://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=1504436)

<sup>33</sup> Nicht jedes Herkunftsland (HKL) wird in jeder Außenstelle des BAMF bzw. Aufnahmeeinrichtung (EAE) bearbeitet. Je nach Zahl der Schutzsuchenden werden manche Herkunftsländer bundesweit in nur einer einzigen Außenstelle des BAMF bearbeitet, Nationalitäten mit zahlenmäßig höheren Zugängen in zwei bis drei oder mehr EAEs, die zehn Hauptherkunftsländer werden in jedem Bundesland bearbeitet.

## TRENNUNG VON FAMILIEN DURCH DIE EASY

### Durch die EASY von der Familie getrennt – der Fall von Alina und Danylo

Die beiden Ukrainer Alina (im 8. Monat schwanger) und Danylo suchen in Deutschland Schutz vor Verfolgung. Zuerst reiste das junge Ehepaar nach Kiel, da dort die Schwester von Danylo lebt. Die beiden erhofften sich von Danylos Schwester eine Unterkunft sowie Hilfe mit dem Baby. Jedoch wurden die beiden kurz vor dem voraussichtlichen Geburtstermin über das EASY-System nach Bayern geschickt. Aufgrund der strapaziösen Reise und dem emotionalen Stress der Flucht war Alina geschwächt, sodass sie gleich bei Ankunft in der bayerischen Unterkunft in ein Krankenhaus eingeliefert werden musste. Von dort aus wurde sie dann getrennt von ihrem Ehemann in einem Familienhaus untergebracht. Sie ist somit in der anstrengenden Endphase der Schwangerschaft auf sich allein gestellt. Die beiden Eheleute haben daher einen länderübergreifenden Umverteilungsantrag gestellt, um endlich zu Danylos Schwester ziehen zu können. Bis zur Entscheidung werden jedoch Monate vergehen.

### Keine Möglichkeit zur Pflege der Eltern – der Fall der Familie Pawlow

Anna, die Tochter von Alexander und Irina Pawlow, kam mit ihrem fünfjährigen Sohn Dimitrij als Asylsuchende nach Berlin, wo auch ihre Eltern leben. Annas Vater Alexander ist nach mehreren Schlaganfällen und einem Herzinfarkt schwer pflegebedürftig. Seine Ehefrau Irina ist inzwischen auch in einem fortgeschrittenen Alter und kann Alexander nicht mehr alleine pflegen. Sie ist auf Annas Hilfe angewiesen, aber diese wurde zusammen mit Dimitrij über das EASY-System nach Bayern umverteilt. Aufgrund der Flucht und der schweren Situation ihrer Eltern leidet Anna unter massiven Schlafstörungen, Depressionen und Unruhezuständen. Sie möchte zu ihren Eltern, um diese in deren Notsituation zu unterstützen.

## 4 Notwendige Veränderungen zur Umsetzung des Rechts auf Familienleben

Die Zahl der Flüchtlinge weltweit ist in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen, nur ein kleiner Teil von ihnen kommt nach Deutschland. Deutschland unterstützt zum Beispiel über den UNHCR Flüchtlinge in den Herkunftsregionen. Es ist jedoch auch notwendig, dass Deutschland und Europa selbst Flüchtlinge aufnehmen. Dies dient auch der Entlastung der Situation in Krisenregionen. Flüchtlingen, die nach Deutschland kommen, steht entsprechend den verfassungs-, völker- und europarechtlichen Vorgaben Schutz zu.

Verfassungs-, völker- und europarechtliche Regelungen, wie Artikel 6 des Grundgesetzes, Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 17 des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte, Artikel 10 und 16 der UN-Kinderrechtskonvention sowie die Europäische Grundrechte-Charta und die Familienzusammenführungsrichtlinie der Europäischen Union, verpflichten, das Recht auf Familienleben zu achten, die familiären Bindungen zu berücksichtigen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Damit genießen die Einheit der Familie und das Familienleben einen umfangreichen Schutz. De facto bestehen jedoch erhebliche rechtliche und administrative Hürden bei der Familienzusammenführung, wie gezeigt wurde.

Aus diakonischer Sicht braucht Integration eine Zukunftsperspektive für Familien, denn eine Behinderung oder Verweigerung des Familiennachzuges hat für die Angehörigen weitreichende Konsequenzen. Familienmitglieder befinden sich zumeist in Krisengebieten oder leben in prekären Verhältnissen in Erstaufnahmeländern. Gleichzeitig bindet die Sorge von Schutzberechtigten um die verbliebenen Angehörigen ihre Kräfte: Wen Angst und Sorge um seine Familie plagen, der hat kaum Energie, sich auf Sprachkurse, Schule und Ausbildung oder Arbeit zu konzentrieren. Die Integration der zu uns kommenden Menschen ist jedoch eine vordringliche Aufgabe. Ob sie gelingt oder nicht, ist von größerer Bedeutung für die Aufnahmefähigkeit unseres Landes, als die Anzahl der in Deutschland aufgenommenen Personen. Die Familie ist ein Integrationsmotor, denn sie hilft den betroffenen Menschen, persönliche Chancen zu ergreifen und Lebensperspektiven zu entwickeln. Die Hürden beim Familiennachzug sind humanitär und integrationspolitisch fatal.

Der Familiennachzug ist der legale Weg für Angehörige von Flüchtlingen und damit der einzige, der eine gefahrlose Einreise nach Deutschland ermöglicht. Dieses Recht muss ohne Verzögerungen und Einschränkungen gewährleistet werden, gerade bei Lebensgefahr oder

wenn Angehörige auf Unterstützung angewiesen sind. Das Recht darf nicht durch fehlende Kapazitäten der Behörden verzögert oder vereitelt werden. Fast immer sind beim Familiennachzug minderjährige Kinder betroffen. Schon eine kurze Trennung kann für ihre Entwicklung problematisch sein. Sie brauchen ihre Eltern als Vorbilder für einen guten Start ins Leben. Dabei bedarf es vornehmlich der Wahrung des Kindeswohls bei allen Entscheidungen des Auswärtigen Amtes und seiner Auslandsvertretungen. Insbesondere haben Kinder ein Recht auf beide Eltern. Wenn der Staat ihnen dieses Recht vorenthält, kann dies ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft prägen. Auch aufgrund der Erfahrungen mit Familientrennungen während des Kalten Krieges in Deutschland sollte hier ein hohes Bewusstsein für daraus erwachsenes Leid und psychosoziale Langzeitfolgen vorausgesetzt werden können und die Familieneinheit eine hohe Priorität haben.

Aufgrund der Aussetzung des Rechts auf Familiennachzug begeben sich viele Familienmitglieder, vor allem Frauen, Kinder und ältere Menschen, auf eine

gefährliche Flucht zum Beispiel über das Mittelmeer. Allein im Jahr 2017 sind laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM) über 3.116 Menschen auf ihrer Flucht im Mittelmeer ertrunken oder verschwunden. Zwischen Januar und Mitte April 2018 waren es bereits 521 Erwachsene und Kinder.<sup>34</sup> Auch wenn unklar ist, wie viele von ihnen ohne die Aussetzung des Rechts auf Familiennachzug ein Recht auf legalen Zuzug gehabt hätten, gilt: Wer irreguläre Migration und den Tod von Menschen auf der Flucht verhindern will, muss legale Zugänge, wie zum Beispiel den Familiennachzug, ermöglichen. Zusätzlich sind die Wiederaufnahme von Bundes- und Länderaufnahmeprogrammen<sup>35</sup> sowie die tatsächliche Umsetzung der Familienzusammenführung im Rahmen des sogenannten Türkei-Deals<sup>36</sup> und der Relocation-Programme<sup>37</sup> notwendig, um eine gefahrenfreie, schnelle und legale Einreise zu hier lebenden Verwandten zu gewährleisten.

Aufgrund des Schutzes des Familienlebens und seiner Bedeutung, auch für die Integration, sind folgende Erleichterungen des Familiennachzuges notwendig:

## 4.1 Rechtsanspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte wiederherstellen

Für die Zusammenführung von Flüchtlingsfamilien in Deutschland ist rechtlich entscheidend, ob die Familie auch im Herkunftsland oder in einem Drittstaat zusammenleben könnte (§ 29 Abs. 2 AufenthG). Sowohl Flüchtlingen, die nach der GFK anerkannt wurden als auch subsidiär Schutzberechtigten ist es nicht möglich, ihre Familie im Herkunftsland zusammenzuführen, zumeist auch nicht in einem Drittstaat. In diesem Falle wäre auch bei einem Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung der Nachzug ohnehin rechtlich ausgeschlossen (§ 29 Abs. 2 AufenthG). Daher hält es die Diakonie für dringend notwendig, diesen Rechtsanspruch wieder in Kraft zu setzen. Die Situation und das Schutzbedürfnis von GFK-Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten sind im Hinblick auf die Möglichkeiten des Familienlebens vergleichbar. Daher sollten beide Gruppen dieselbe Rechtsstellung genießen.

Eine Aussetzung oder Kontingentierung des Familiennachzuges widerspricht dem grund- und menschenrechtlichen Charakter des Anspruchs auf Familienleben und die Einheit der Familie. Die Diakonie ist der Auffassung, dass aufgrund internationaler rechtlicher Verpflichtungen eine Abwägung von staat-

lichen und individuellen Interessen in jedem Einzelfall getroffen werden muss. Diese menschenrechtlichen Verpflichtungen und die Notwendigkeit von humanitären Erwägungen im Einzelfall sind mit einer Kontingentlösung schwer vereinbar. Als zulässig kann bei gewichtigen Gründen maximal eine vorübergehende Einschränkung des Familiennachzuges angesehen werden. Der Familiennachzug muss in analoger Anwendung von Artikel 8 der Familienzusammenführungsrichtlinie<sup>38</sup> jedoch zumindest denjenigen gewährt werden, die bereits seit zwei Jahren auf die Möglichkeit warten, ihre Familie nachzuholen – auch ohne weitere Bedingungen zu erfüllen. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes<sup>39</sup> wären möglicherweise drei Jahre gerade noch zulässig. Die von der Aussetzung des Familiennachzuges betroffenen Familien konnten aufgrund behördlicher Aussagen zudem damit rechnen, dass sie nach dem 16. März 2018 dieses Recht haben werden. Im Vertrauen darauf haben sie die vermeintlich befristete Familientrennung in Kauf genommen.

Die Gründe für die Aussetzung im Jahr 2016, die auch für die neugeschaffene Kontingentregelung wieder benannt wurden, treffen zudem nicht (mehr) zu.

<sup>34</sup> Vgl. <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

<sup>35</sup> Die Bundesregierung hat in den Jahren 2012 und 2013 insgesamt 20.000 Flüchtlinge im Rahmen einer Aufnahmeordnung aufgenommen, zudem ermöglichen die sog. Länderprogramme die Einreise von Familienangehörigen, für die Bürgen eine Verpflichtungserklärung zur Übernahme der Kosten abgegeben haben. Diese Übernahme der Kosten muss jedoch auf ein finanziell verträgliches Risiko begrenzt sein.

<sup>36</sup> Zwischen der Türkei und Europäischen Union wurde am 18. März 2016 verabredet, dass für jeden Flüchtling, der irregulär von der Türkei in die Europäische Union einreist und von der Türkei zurückgenommen wird, ein anderer Flüchtling legal in die Europäische Union einreisen darf. Das Abkommen zielt auf eine Reduzierung der nach Europa Flüchtenden, da diese sich selbst durch Flucht nicht in eine bessere Situation Position bringen können. Der Türkei wurden dafür erhebliche finanzielle Mittel für die Unterstützung von Flüchtlingen auf ihrem Gebiet zugesagt. Im Rahmen dieses Abkommens legal einreisende Flüchtlinge sollten insbesondere Familienangehörige sein.

<sup>37</sup> Relocation bezeichnet die Übernahme von Asylsuchenden von Mitgliedstaaten der Europäischen Union aus anderen Mitgliedsstaaten, in denen überdurchschnittlich viele Asylsuchende ankommen, zum Beispiel Griechenland und Italien.

<sup>38</sup> Vgl. Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung v. 22.09.2003

<sup>39</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 12.05.1987 - 2 BvR 1226/83, 2 BvR 101/84, 2 BvR 313/84

Eine Überlastung des deutschen Aufnahme- und Sozialsystems ist nicht zu befürchten. So werden beispielsweise die vielen in 2015 und 2016 eingerichteten Flüchtlingsunterkünfte und weitere Einrichtungen bereits nicht mehr genutzt. Der Zuzug von Flüchtlingen ist im Jahr 2017 gegenüber 2015 auf etwa ein Fünftel zurückgegangen.<sup>40</sup> Die Prognosen für die Anzahl der nachziehenden Familienangehörigen waren deutlich überzogen, vermutlich sogar um das 15fache. 2016 wurde von bis zu fünf oder sogar sieben nachziehenden Familienangehörigen eines subsidiär Schutzberechtigten ausgegangen. Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zufolge ist damit zu rechnen, dass durchschnittlich nur jeder dritte subsidiär Schutzberechtigte einen Familienangehörigen nachholen möchte. Die Aussetzung betrifft somit circa 60.000 Personen, die nachziehen könnten.<sup>41</sup> Die Kontingentierung lässt sich daher nicht mit der Integrationsfähigkeit Deutschlands begründen. Die Begrenzung des Kontingents auf 1.000 Angehörige ist willkürlich. Sie entspricht zwar der Zahl der zuvor im Rahmen von Relocation innerhalb der Europäischen Union aufgenommenen Asylsuchenden. Dabei ging es jedoch um die Entlastung anderer Mitgliedsstaaten, nicht um die Umsetzung eines individuellen Rechtsanspruches. Angesichts der Anzahl der Städte und Gemeinden in Deutschland be-

schränkt die Kontingentregelung den Nachzug auf durchschnittlich circa eine Person pro Stadt beziehungsweise Gemeinde im Jahr. Wenn monatlich nur maximal 1.000 Personen nachziehen dürfen, bedeutet dies, dass die Familienmitglieder derer, die schon bei Inkrafttreten der Regelung teilweise über zwei Jahre auf den Familiennachzug warten, möglicherweise erst in fünf Jahren einreisen können. Nicht mit bedacht sind dabei die Angehörigen derjenigen, die in den nächsten Jahren als subsidiär schutzberechtigt anerkannt werden, so dass diese Kontingentregelung für eine bestimmte Anzahl von Familien voraussichtlich die dauerhafte Trennung bedeutet. Darüber hinaus ist nicht klar, wie angesichts kaum mit einander vergleichbarer humanitärer Kriterien und Integrationsnachweise eine faire Auswahl für das Kontingent erfolgen kann. Angesichts einer Vielzahl von Informationen, Nachweisen und Dokumenten, die sowohl durch die Auslandsvertretungen als auch die Ausländerbehörden in Deutschland zu beschaffen sind, werden sich die Verfahren erheblich verzögern. Problematisch ist zudem, dass der Geschwisternachzug von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen auch innerhalb des Kontingentes nicht vorgesehen ist, um die Familieneinheit herzustellen. Darüber hinaus sollten nicht nur Ehen berücksichtigt werden, die bereits vor der Flucht geschlossen wurden, denn

dies steht im Gegensatz zur Realität vieler Flüchtlinge. Nicht wenige Flüchtlinge halten sich mehrere Jahre außerhalb ihres Herkunftslandes auf, zum Beispiel in Flüchtlingscamps, und schließen ihre Ehe auf der Flucht. Auch ist verfassungsrechtlich bedenklich, dass subsidiär Schutzberechtigte ihre Familien auch dann nicht nachholen können, wenn sie die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (§ 5 AufenthG) erfüllen. Dies stellt gegenüber nahezu allen anderen aufenthaltsberechtigten Ausländern eine Diskriminierung dar, obwohl für Schutzberechtigte der Familiennachzug eher erleichtert sein sollte. Das bedeutet, dass die neu geschaffene Kontingentregelung in § 36a AufenthG zumindest befristet und evaluiert werden muss.

Solange ein Rechtsanspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte ausgeschlossen und durch eine Kontingentregelung ersetzt wird, bedarf es zumindest ergänzend einer wirksamen Härtefallregelung, um den grund- und menschenrechtlichen Ansprüchen gerecht werden zu können. Die Regelung nach § 22 AufenthG, die bisher in der Praxis kaum zur Anwendung kommt, muss daher gerade angesichts der geplanten Einschränkungen beim Familiennachzug dringend überarbeitet werden, damit sie humanitäre Härtefälle auch tatsächlich erfasst. Zusätzlich sollten die Länder eigene Aufnahmeprogramme gemäß § 23 AufenthG umsetzen.

## 4.2 Erleichterung des Geschwisternachzuges zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Der Rechtsanspruch auf Elternnachzug für asylberechtigte oder nach der GFK anerkannte unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (§ 36 Abs. 1 AufenthG) sollte durch die Möglichkeit des Geschwisternachzuges ergänzt werden, sodass wie bei anerkannten erwachsenen Flüchtlingen durch den Familiennachzug tatsächlich die Familieneinheit hergestellt werden kann. Zudem sollte auch im Rahmen dieser Regelung nicht ausgeschlossen sein, dass auch der andere Elternteil nachzieht, wenn sich schon ein personensorgeberechtigtes Elternteil im Bun-

desgebiet aufhält. Notwendig ist eine gesetzliche Regelung, damit zumindest die Kernfamilie in Deutschland zusammengeführt werden kann, wenn dies weder im Herkunfts- noch in einem Drittland möglich ist. Zwar ist die sukzessive Einreise aller Familienmitglieder im Rahmen der allgemeinen Nachzugsregelungen (§ 27ff AufenthG) grundsätzlich möglich, führt jedoch praktisch teilweise zu absurden Konstellationen. Dies betrifft insbesondere den Nachweis der Sicherung des Lebensunterhaltes und ausreichenden Wohnraumes für sich

<sup>40</sup> 2017 kamen nur noch 189.644 Personen nach Deutschland, vgl. Pressemitteilung des BMI v. 16.01.2018, [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201710-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201710-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?_blob=publicationFile)

<sup>41</sup> IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, [www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehpartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland/](http://www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehpartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland/)

und die gesamte nachziehende Familie durch einen unbegleiteten minderjährigen Flüchtling. Da dieser sich zumeist in einer Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe befindet und zur Schule geht oder eine Ausbildung absolviert, ist es für ihn unmöglich, den Lebensunterhalt der nachziehenden Familie zu sichern. Die bisherige Rechtslage führt häufig dazu, dass die Familieneinheit faktisch nicht herzustellen ist. Es sollte daher der Geschwisternachzug ermöglicht werden, ohne dass der Lebensunterhalt schon vor Einreise der Eltern durch den unbegleiteten minderjährigen Flüchtling gesichert sein muss. Solange eine ent-

sprechende gesetzliche Regelung fehlt, muss im Einzelfall eine kindeswohlge-rechte Entscheidung getroffen werden. Dabei muss auch beachtet werden, dass das Recht, als Familie leben zu können, allen Mitgliedern der Kernfamilie gleichermaßen zusteht und alle Kinder ein Recht auf eine persönliche Beziehung sowie unmittelbaren Kontakt zu beiden Eltern-teilen haben. Darüber hinaus müssen Asyl- und Familiennachzugsentscheidungen gemäß Artikel 10 der UN-Kinderrechtskonvention wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet werden.

### 4.3 Achtung von familiären Bindungen jenseits der Kernfamilie

Aus Sicht der Diakonie ist es notwendig, auch Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie die Zusammenführung zu ermöglichen, wenn sie aufeinander angewiesen sind. Dies gilt insbesondere für Angehörige ersten Grades in absteigender oder aufsteigender Linie, wenn es sich zum Beispiel um schwerkranke oder behinderte Angehörige oder Kinder unter 27 Jahren handelt. Insofern sollte zumindest § 36 Abs. 2 AufenthG nicht eine »außergewöhnliche Härte« voraussetzen, da schon die gewöhnliche Härte

sehr hoch ist. Es sollte möglich sein, dass Familienangehörige zusammenkommen können, die aufeinander angewiesen sind, auch wenn sie weder der Kernfamilie angehören noch ein Rechtsverhältnis vorliegt, aber eine starke soziale Bindung besteht. Dazu gehören auch alte Menschen, wie Eltern und Großeltern, die nicht alleine im Herkunftsland zurückbleiben können, wenn sie Fürsorge oder Pflege brauchen und keine weiteren Angehörigen vorhanden sind, die dies übernehmen können.

### 4.4 Abbau von bürokratischen Hürden und Verkürzung der Wartezeiten bei den deutschen Auslandsvertretungen

Die Auslandsvertretungen sind teilweise schwer erreichbar und die Wartezeiten auf einen Termin unzumutbar lang. Um eine zügige Bearbeitung von Anträgen auf Familienzusammenführung zu Schutzberechtigten zu gewährleisten, müssen die Kapazitäten des Auswärtigen Amtes an den zuständigen deutschen Botschaften und Konsulaten dem Bedarf angepasst werden. Zudem sollten alle deutschen Auslandsvertretungen Anträge der Familienangehörigen von Schutzberechtigten ohne Nachweis eines sechsmonatigen, erlaubten Voraufenthalts bearbeiten. Die Verfahren – einschließlich der Terminvergabe – müssen insgesamt entbürokratisiert werden und transparenter gestaltet werden, auch um möglicher Korruption vorzubeugen. Eine gute Zusammenarbeit und Erreichbarkeit der Auslandsvertretungen für Schutzberechtigte beziehungsweise ihre Anwälte oder unterstützende Mitarbeitende von Beratungsstellen ist zur Beschleunigung der Verfahren zu gewährleisten. Ein Rechtsverlust muss ausgeschlossen sein, wenn die Verzögerung der Antragstellung oder Einreise nicht selbst verschuldet ist.

Flüchtlingen ist es oft nicht zuzumuten oder nicht möglich, Dokumente bei den Behörden ihres Heimatstaates zu beantragen, da sie Familienangehörige damit

in Gefahr bringen oder auch ihren eigenen Schutzstatus verlieren können. Die Anforderungen an Identitätsnachweise von Flüchtlingen sind aufgrund ihrer Verfolgungssituation reduziert. Dies gilt aber nicht für ihre Familienangehörigen, die sich jedoch zumeist in einer ähnlichen Situation befinden. Liegen keine Dokumente vor, die die familiäre Bindung belegen, wie zum Beispiel Geburts- oder Heiratsurkunden, sollten daher Alternativen zur Beurteilung herangezogen werden. Diese Alternativen können das Familienstammbuch, Familienfotos oder ähnliches sein. Nur, wenn auf diesem Weg die Familienzusammengehörigkeit nicht glaubhaft gemacht werden kann und starke Zweifel bestehen, sollten zum Beispiel DNA-Tests herangezogen werden. Bürokratische Hürden müssen abgebaut, Urkunden leichter anerkannt und Alternativlösungen für fehlende Dokumente gefunden werden. Das Fehlen von Heirats- und Geburtsurkunden darf nicht generell als Hindernis für die Familienzusammenführung gelten. Die Regelungen über die Ausstellung von Reisedokumenten für Familienangehörige sollten flexibel angewandt werden. Auf die Vorlage von Pässen der Verfolgerstaaten durch die Familienangehörigen zu bestehen, ist insbesondere dann unverhältnismäßig, wenn die Identität auf andere Weise glaubhaft gemacht wurde.



## 4.5 Finanzielle Unterstützung bei der Familienzusammenführung gewähren

Flüchtlinge müssen sich oftmals wegen der Kosten der Familienzusammenführung bei privaten Geldverleihern zu immensen Zinsen verschulden. Es bedarf daher einer Regelung, dass Flüchtlinge bei den Kosten der Familienzusammenführung, wie Pass- und Visakosten, Kosten für DNA-Tests, Reisekosten oder Ausreisegebühren, entlastet werden, um ihr Recht auf Familienleben verwirklichen zu können. Wenn Flüchtlinge die Kosten nicht selbst aufbringen können, besteht die Gefahr, dass die Familie auf Dauer getrennt bleibt. Daher sieht die Diakonie Deutschland es als notwendig an, dass Flüchtlinge im Falle der Bedürftigkeit die finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt bekommen, um ihr Recht auf Familiennachzug verwirklichen zu können. Grundsätzlich ist dies über § 73 SGB XII möglich, wird aber bisher nicht umgesetzt.

Auch das Absehen von nicht unbedingt erforderlichen Dokumenten stellt eine finanzielle Entlastung dar. Möglich wäre auch, bei Flüchtlingen keine Visa-Kosten zu erheben. Bei Gebühren von 500 US-Dollar und mehr pro Person zum Beispiel für die Ausstellung von (syrischen) Pässen muss auf die Ausstellung von deutschen Ersatzdokumenten zurückgegriffen werden können. Damit würde auch verhindert, dass durch die Zahlung von Bestechungsgeldern, um an die notwendigen Dokumente heranzukommen, dem Verfolgerstaat entsprechende Einnahmen in großem Umfang zufließen. Auch ist eine Lösung für die Fälle notwendig, in denen Familienangehörige mit gültigem Visum zum Familiennachzug zum Beispiel nicht aus dem Libanon ausreisen dürfen, weil sie die Strafsteuer für ihren vorangegangenen illegalen Aufenthalt nicht bezahlen können.

## 4.6 Zügige Überstellung zur Familienzusammenführung im Dublin-Verfahren

Die Diakonie fordert, dass die Einheit der Familie im Rahmen der Dublin-III-Verordnung unverzüglich gewährleistet und genehmigte Übernahmemeersuchen innerhalb der vorgesehenen sechsmonatigen Frist durchgeführt werden. Wenn Ehepartner und ihre Kinder auf der

Flucht aus Kriegs- und Krisengebieten auseinandergerissen werden, ist das häufig eine traumatische Erfahrung. Die derzeitige Verzögerung bei der Überstellung von Griechenland nach Deutschland bedeutet für die Betroffenen eine unzumutbare Verlängerung ihrer ver-

zweifelten Lage. Gerade innerhalb der EU muss Familienzusammenführung unbürokratisch ermöglicht werden. Die Zahl der Wartenden muss schnellstmöglich abgebaut werden, besonders

in Hinblick auf Flüchtlinge mit besonderem Schutzbedarf. Dazu sollten auch selbst organisierte »Überstellungen« erlaubt werden.

## 4.7 Erleichterung der Familienzusammenführung innerhalb Deutschlands

Analog der Dublin-III-Verordnung sollte es auch innerhalb Deutschlands verbindliche Regelungen geben, damit Familienmitglieder zusammenleben können. Im EASY-System sollte für die Zuweisungsentscheidung die Einheit der Familie ein Kriterium sein. Ergänzend sollte (in § 46 Abs. 3 AsylG) ermöglicht werden, auch Familien mit bereits volljährigen Kindern oder anderen nahen Familienangehörigen als Gruppe im EASY-System zu erfassen, so dass sie nicht getrennt werden. Auch sollten Zuweisungen entsprechend dem Hamburger Katalog sofort vorgenommen werden können, wenn Angehörige aufeinander angewiesen sind, auch wenn sie nicht Mitglieder der Kernfamilie sind. So könnten Familientrennungen von vornherein verhindert und damit auch die

Zahl nachträglicher Umverteilungsanträge reduziert werden. Es sollte möglichst eine Verteilung von Asylsuchenden im EASY-System nur in deren Beisein erfolgen, damit sich etwaige Erfordernisse im Einzelfall aufgrund eines besonderen Schutzbedarfs, zum Beispiel aufgrund des Alters, von Krankheit, Behinderung oder Schwangerschaft, leicht erkennen und daraus resultierende Härten vermeiden lassen. Außerdem müssen die Verteilungssysteme nach EASY und SGB VIII so aufeinander abgestimmt werden, dass (volljährige und minderjährige) Geschwister zusammen bleiben können. Darüber hinaus sollte eine Unterbringung bei Angehörigen gesetzlich ermöglicht und vereinfacht werden.

# Das Recht auf Familienleben von Flüchtlingen umsetzen!

## Forderungen der Diakonie Deutschland sind insbesondere:

1. Rechtsanspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte wiederherstellen, zumindest die Kontingentregelung bedarfsgerecht anpassen und entbürokratisieren
2. Erleichterung des Geschwisternachzuges zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen
3. Achtung von familiären Bindungen jenseits der Kernfamilie
4. Abbau von bürokratischen Hürden und Wartezeiten bei den deutschen Auslandsvertretungen
5. Finanzielle Unterstützung bei der Familienzusammenführung gewähren
6. Zügige Überstellung zur Familienzusammenführung im Dublin-Verfahren
7. Erleichterung der Familienzusammenführung innerhalb Deutschlands

## Impressum

Diakonie Deutschland  
Evangelisches Werk für  
Diakonie und Entwicklung e.V.  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
www.diakonie.de

### Verantwortlich für die Reihe:

Dr. Thomas Schiller  
Zentrum Kommunikation  
redaktion@diakonie.de

### Kontakt:

Sebastian Ludwig  
Flüchtlingsarbeit und Asylpolitik  
Zentrum Migration und Soziales  
T +49 30 652 11-1638  
sebastian.ludwig@diakonie.de

Corinna Krauß  
Sachbearbeitung Flüchtlingsarbeit  
und Asylpolitik  
Zentrum Migration und Soziales  
T +49 30 652 11-1633  
corinna.krauss@diakonie.de

### Redaktion:

Barbara-Maria Vahl  
Zentrum Kommunikation  
T +49 30 652 11-1116  
redaktion@diakonie.de

ISBN: 978-946840-24-4

Artikel-Nr.: 613003098

### Bestellungen

Zentraler Vertrieb des  
Evangelischen Werkes für  
Diakonie und Entwicklung e.V.  
Karlsruher Straße 11  
70771 Leinfelden-Echterdingen  
T +49 711 21 59-777  
F +49 711 797 75 02  
vertrieb@diakonie.de

### Layout

COXORANGE Kreative Gesellschaft  
www.coxorange-berlin.de

### Titelfoto

Familienzusammenführung in Amsterdam,  
Niederlande, UNHCR – Humans of  
Amsterdam

### Druck

Gutenberg Beuys Feindruckerei GmbH

© September 2018 | 1. Auflage



Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

---

**Diakonie Deutschland**  
**Evangelisches Werk für**  
**Diakonie und Entwicklung e.V.**  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
T +49 30 652 11-0  
diakonie@diakonie.de  
www.diakonie.de