



Ulla Jelpke
Mitglied des Deutschen Bundestages

Ulla Jelpke, MdB, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

An den Bundespräsidenten
Frank-Walter Steinmeier
Bundespräsidialamt
Spreeweg 1
10557 Berlin
per E-Mail: bundespraesidialamt@bpra.bund.de

Berlin, 02.03.2018

Bezug:
Anlagen:

Ulla Jelpke, MdB

Platz der Republik 1
11011 Berlin
Büro: Unter den Linden 50
Raum: 3.131
Telefon: +49 30 227- 71251
Fax: +49 30 227-76751
ulla.jelpke@bundestag.de

Wahlkreis-Büro:

Schwanenstr. 30
44135 Dortmund
Telefon: +49 231 8602747
Fax: +49 231 8602746
ulla.jelpke@wk.bundestag.de

Innenpolitische Sprecherin der
Fraktion DIE LINKE

Obfrau der Fraktion DIE LINKE im
Innenausschuss

Sprecherin der Landesgruppe NRW
der Fraktion DIE LINKE

Materielle verfassungsrechtliche Bedenken und erhebliche Mängel im Gesetzgebungsverfahren zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

nachdem der Bundesrat heute keinen Einspruch gegen das Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Bundestagsdrucksache 19/439, Bundesratsdrucksache 31/18) erhoben hat, möchte ich Sie vor einer Ausfertigung des Gesetzes um eine besonders gewissenhafte Prüfung bitten.

Als Berichterstatterin der Fraktion DIE LINKE. für das entsprechende Gesetzgebungsverfahren im Bundestag möchte ich Sie auf materielle verfassungsrechtliche Bedenken, aber auch auf erhebliche Mängel des Gesetzgebungsverfahrens hinweisen, die m.E. einer Unterzeichnung und Veröffentlichung des Gesetzes entgegenstehen. Insbesondere wurden durch die Verweigerung einer (erneuten) Sachverständigen-Anhörung Minderheitenrechte der Abgeordneten und der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Abgeordneten verletzt.

a) materielle verfassungsrechtliche Bedenken

Die Unvereinbarkeit der weiteren Aussetzung des Rechts auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten mit dem Schutz von Ehe und Familie nach Art. 6 GG und Art. 8 EMRK und der Verstoß gegen Art. 3 und 4 der UN-Kinderrechtskonvention wurden vielfach dargelegt, unter anderem auch vom Deutschen Institut für Menschenrechte, erst gestern wurde ein entsprechendes Rechtsgutachten vom Deutschen Kinderhilfswerk vorgelegt (<https://www.dkhw.de/presse/pressemitteilungen/presse-details/aussetzung-des-familiennachzugs-zu-subsidiaer-schutzberechtigten-verstoest-gegen-grund-und-menschenre/>).



Ich möchte diese Argumente hier nicht wiederholen, aber ergänzen, dass die weitere Aussetzung des Familiennachzugs auch einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgebot und den Grundsatz des Vertrauensschutzes darstellt.

Bei der ersten Aussetzung des Familiennachzugs im März 2016 gab es das politische Versprechen, dass der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ab März 2018 wieder möglich sein würde – entsprechend sah das Gesetz ein automatisches Wiederaufleben des privilegierten Nachzugsanspruchs für subsidiär Schutzberechtigte ab Mitte März 2018 vor. Die Visastellen haben entsprechend ab spätestens Anfang 2018 Terminwünsche von Angehörigen subsidiär Schutzberechtigter wieder entgegengenommen und das Auswärtige Amt und die Auslandsvertretungen haben die Betroffenen noch Anfang 2018 gemäß der geltenden Gesetzeslage beraten und informiert (vgl. Antwort von Staatssekretär Walter J. Lindner vom 5. Januar 2018 auf meine schriftliche Frage Nr. 8; Bundestagsdrucksache 19/415, S. 6), d.h. die Visumserteilung ab Mitte März 2018 in Aussicht gestellt.

Personen, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) einen subsidiären Schutzstatus erhalten haben, wurde vom BAMF schriftlich mitgeteilt, dass ihnen ein Familiennachzug bis zum 16. März 2018 nicht erlaubt sei, ab dem 16. März 2018 bestehe aber wieder ein Anspruch auf Familiennachzug. Die Betroffenen durften auf diese amtliche Information vertrauen, und es wird eine Vielzahl von Fällen geben, in denen Betroffene keine Klage gegen die Erteilung eines subsidiären Schutzstatus erhoben haben – in dem Vertrauen darauf, dass der privilegierte Familiennachzug ab März 2018 auch mit diesem Status wieder möglich sein wird. Das Recht auf privilegierten Familiennachzug ist der Hauptgrund für eine Klage auf Erteilung eines Flüchtlingsschutzes gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention statt eines subsidiären Schutzstatus. Solche Klagen gegen einen nur subsidiären Schutz haben bei syrischen Flüchtlingen, der Hauptbetroffenengruppe, eine sehr hohe Erfolgchance (bei inhaltlichen Entscheidungen der Gerichte: 79 Prozent; vgl. Bundestagsdrucksache 19/13551, Frage 14a). Personen, die im Vertrauen auf die Gesetzeslage und die schriftlichen Informationen der zuständigen Behörde (BAMF) auf eine (aussichtsreiche) Klage gegen den subsidiären Schutz verzichtet haben, haben infolge der nunmehr – für sie überraschend – beschlossenen Gesetzesänderung ihr Recht auf Familiennachzug möglicherweise dauerhaft verloren, obwohl sie dieses mit einer Klageerhebung unter Umständen hätten durchsetzen können.



Somit liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes mit schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen vor.

Hinzufügen möchte ich, dass die ursprüngliche Zusage der „nur“ bis März 2018 befristeten Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten zurückgenommen wurde, obwohl sich der damals prognostizierte Umfang des erwarteten Familiennachzugs nicht bewahrheitet hat. Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière erklärte im November 2015 im Bundestag: „Wir können unsere hohen Flüchtlingszahlen nicht durch Familiennachzug verdoppeln oder gar verdreifachen“ (Plenarprotokoll 18/135, S. 13206). Aktuelle Studien (vgl. die Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB zu 50.000 bis 60.000 möglichen Nachzugsfällen: <https://www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehepartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland/>) bzw. die Zahlen der Bundesregierung zu erteilten Schutzstatus bzw. Visa zum Familiennachzug¹ gehen jedoch von lediglich rund 60.000 Nachzugsberechtigten aus und zeichnen damit ein ganz anderes Bild. Somit hat sich ein wesentliches Argument zur Begründung der Aussetzung des Familiennachzugs im Nachhinein als nicht belastbar erwiesen.

b) Fehler im Gesetzgebungsverfahren

Monieren möchte ich zum einen, dass der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU vom 16. Januar 2018 auf Bundestagsdrucksache 19/439 keine inhaltliche oder rechtliche Begründung und damit auch keine Auseinandersetzung mit den komplexen verfassungsrechtlichen, EU-rechtlichen und völkerrechtlichen Fragen enthält.

Es wurde lediglich dargestellt, dass eine Neuregelung bis zum 31. Juli 2018 beabsichtigt sei. Zum Inhalt dieser Neuregelung wurden keine Ausführungen gemacht. Inwieweit die weitere pauschale Aussetzung über die bisherigen zwei Jahre hinaus mit Verfassungs-, EU- und internationalem Recht vereinbar ist, wird

¹ Zur Illustration: Von 2014 bis Ende 2017 wurden nach Angaben der Bundesregierung gut 350.000 Schutzstatus an syrische Flüchtlinge erteilt, die zum privilegierten Familiennachzug berechtigten; im selben Zeitraum wurden gut 150.000 Visa zum Familiennachzug zu syrischen Schutzberechtigten erteilt. Daraus ergibt sich ein Nachzugsfaktor von 0,43. Bezogen auf die Ende September 2017 aufhältigen knapp 125.000 syrischen Staatsangehörigen mit subsidiärem Schutzstatus ergibt dies rein rechnerisch eine Zahl nachziehender Angehöriger von 60.000 (Quellen und Nachweise: <https://www.ulla-jelpke.de/2018/01/zahlen-der-bundesregierung-zeigen-beim-umstrittenen-familiennachzug-geht-es-um-etwa-60-000-menschen/>).



mit keinem Wort problematisiert, trotz der offenkundigen und bekannten diesbezüglichen Bedenken.

Im allgemeinen Teil der Begründung heißt es zu Punkt „V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen“ lediglich: „Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar“. Auch dies wird nicht begründet. Zur – schon vor der Verlängerung – erheblich umstrittenen Vereinbarkeit der Aussetzung des Familiennachzugs mit der UN-Kinderrechtskonvention findet sich nichts.

Dass die verfassungsgerichtlichen Bedenken ernst zu nehmen sind, ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass das Bundesverfassungsgericht in bisherigen Beschlüssen die Frage der Vereinbarkeit mit der Verfassung ausdrücklich offen gelassen hat – es konnte die Frage nicht im einstweiligen Rechtsschutzverfahren klären (z.B.: Beschluss 2 BvR 1459/17, epd vom 23. Februar 2017).

Im rechtskräftig gewordenen Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin (VG 36 K 92.17 V vom 7. November 2017) heißt es wiederum, dass „die Regelung mit ihrer zeitlichen Befristung auf zwei Jahre noch verhältnismäßig“ sei (Hervorhebung von mir). Dies ist ein Indiz dafür, dass eine darüber hinausgehende Aussetzung, wie jetzt beschlossen, verfassungswidrig sein könnte, da das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil vom 12. Mai 1987 (2 BvR 1226/83, 2 BvR 101/84, 2 BvR 313/84) bekanntlich eine dreijährige Warteregung als verfassungswidrig verworfen hatte. In dieser Entscheidung ging es wohl gemerkt nur um den Ehegattennachzug; aus der Beachtung des Kindeswohls müssten sich noch strengere Maßstäbe ableiten. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts hieß es übrigens, dass eine „Kontingentierung des Ehenachzugs ... Bedenken in Hinblick auf Art. 6 ...GG begegnen“ müsse; eine Regelung nach dem „Warteschlangenprinzip“ wäre dem Schutzgebot des Art. 6 GG „schwerlich angemessen“, die Betroffenen wären „der Gefahr langer Wartezeiten ausgesetzt“. Die Prüfung der Vereinbarkeit der geplanten Neuregelung mit dem Grundgesetz bleibt selbstverständlich dem Bundesverfassungsgericht überlassen. Ich will an dieser Stelle jedoch betonen, dass es ein erheblicher Mangel des Gesetzentwurfs ist, dass die geplante schwerwiegende Einschränkung eines Grundrechts mit keinem Wort problematisiert oder begründet wird und dass auch jegliche Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung, mit EU-Recht und internationalem Recht fehlt. Ohnehin erfolgte das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag unter sehr hohem Zeitdruck. So stand für die Auswertung der Sachverständigen-Anhörung des Hauptausschusses des Bundestages vom 29. Januar 2018 von 9 bis 13 Uhr bis zur Beratung und



Beschlussfassung in einer Sondersitzung des Hauptausschusses am Folgetag um 19 Uhr gerade einmal ein Tag zur Verfügung.

Schließlich wurden das Minderheitenrecht auf Durchführung einer Sachverständigen-Anhörung zu einem Verhandlungsgegenstand des Bundestags und der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Abgeordneten verletzt.

Der Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 19/439 sah ursprünglich eine weitere Aussetzung des Familiennachzugs bis zu einer Neuregelung vor.

Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs regelte jedoch ausdrücklich, dass die Frist des § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 bei Personen mit einem nach dem 17. März 2016 erteilten subsidiären Schutzstatus nicht zu laufen beginnt. D.h. in anderen Worten, dass dafür Sorge getragen wurde, dass Anspruch auf privilegierten Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten (ohne Nachweis von Einkommen und Wohnraum bei Beantragung drei Monate nach der Anerkennung), der Mitte 2015 vergleichbar dem Familiennachzug zu Asylberechtigten und Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention geregelt wurde, für den Fall der angekündigten Neuregelung wieder möglich sein sollte.

Nach der Sachverständigen-Anhörung des Hauptausschusses vom 29. Januar 2018 zum Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 19/439 legten die Fraktionen CDU, CSU und SPD am 30. Januar 2018 einen Änderungsantrag vor (Ausschussdrucksache 0011, die um 11:03 Uhr an die Fraktionen verteilt wurde), mit dem der bisherige Artikel 1 völlig neu gefasst wurde. Ich möchte darauf hinweisen, dass der Artikel 1, neben dem Artikel 2, der das Inkrafttreten regelt, der ausschließliche Regelungsinhalt des Gesetzentwurfs war, d.h. formell wurde praktisch ein komplett neues Gesetz vorgelegt.

Auch inhaltlich bedeutete der Änderungsantrag eine bedeutende Änderung des vorliegenden Gesetzentwurfs. Denn nunmehr wurde nicht nur eine weitere Aussetzung des Familiennachzugs bis zum 31. Juli 2018 geregelt. Sondern es wurde zugleich eine Regelung ab dem 1. August 2018 normiert, die ab diesem Zeitpunkt einen Anspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte explizit ausschließt. Stattdessen wurde eine Ermessensregelung geschaffen („kann aus humanitären Gründen“ erteilt werden), die zugleich eine Kontingentierung der hiernach zu erteilenden Aufenthaltserlaubnisse auf monatlich bis zu 1.000 enthielt. Einzelheiten sollten durch ein noch zu erlassendes Bundesgesetz geregelt werden.

Zum einen ist fraglich, ob hier das Gebot der Bestimmtheit eines Gesetzes noch gewahrt ist, wenn entscheidende Einzelheiten zur Durchführung eines Gesetzes (insbesondere: nach welchen Kriterien soll festgelegt werden, welche Personen in welcher



Reihenfolge nachziehen können?) offen bleiben und einem „noch zu erlassenden Bundesgesetz“ übertragen werden, von dem unklar ist, ob es dies vor dem 1. August 2018 überhaupt geben wird. Zum heutigen Tage ist nicht einmal klar, ob es die angestrebte Regierung zwischen CDU, CSU und SPD geben wird, die mit dem Änderungsantrag vorgenommene Regelung wird aber ab dem 1. August 2018 definitiv gelten.

Zum anderen stellt die mit dem Änderungsantrag vorgenommene Regelung eine so bedeutende Änderung des Verhandlungsgegenstands dar, dass eine erneute Sachverständigen-Anhörung hätte vorgenommen werden müssen, die von der erforderlichen Minderheit entsprechend § 70 Absatz 1 Satz 2 GOBT auf der Sitzung des Hauptausschusses vom 30. Januar 2018 auch gefordert wurde (vgl. hierzu das Kurzprotokoll der 6. Sitzung des Hauptausschusses).

Zuvor beinhaltete der Gesetzentwurf eine weitere Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten mit der Perspektive eines Wiederauflebens des unverändert gesetzlich geregelten privilegierten Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten nach einer späteren Neuregelung. Nach dem Änderungsantrag wurde neben der weiteren Aussetzung des Nachzugs für den Zeitraum ab 1. August 2018 verbindlich geregelt, dass es keinen Anspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte mehr geben wird und dieser stattdessen nur noch im Ermessen und im Rahmen eines monatlichen Kontingents ermöglicht werden kann. Für die Frage, ob die Neuregelung mit der Verfassung, mit EU-Recht und internationalem Recht vereinbar ist, ist es aber ein entscheidender Unterschied, ob der Anspruch auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zeitlich lediglich um noch einmal wenige Monate ausgesetzt werden soll (ursprünglicher Gesetzentwurf), oder ob künftig gar kein Rechtsanspruch auf Familiennachzug in diesen Fällen mehr bestehen soll und stattdessen eine Kontingentregelung gilt, die im bloßen Ermessen der Behörden steht. **Zu dieser Frage konnten die Sachverständigen in der Anhörung nicht substantiiert Stellung nehmen, weil der Änderungsantrag noch nicht vorlag. Die Fraktion DIE LINKE. beantragte nach Kenntnis des Änderungsantrags von CDU, CSU und SPD vom 30.1.2018 mit Schreiben vom 30.1.2018 an den Vorsitzenden des Hauptausschusses Herrn Dr. Schäuble (anbei) eine Ergänzung der Tagesordnung für die 6. Sitzung des Hauptausschusses zum TOP 1 um einen Antrag der Fraktion auf Durchführung einer Sachverständigen-Anhörung zum Gesetzentwurf in seiner geänderten Fassung. Begründet wurde dies mit der kompletten Ersetzung des bisherigen Gesetzeswortlauts und der wesentlichen inhaltlichen Änderung, zu der eine erneute**



Sachverständigen-Anhörung erforderlich sei. Die Behauptung des Abgeordneten Stephan Thomae (FDP), es sei kein entsprechender Antrag zur Durchführung einer Anhörung auf die Tagesordnung genommen worden – Kurzprotokoll der 6. Sitzung des Hauptausschusses vom 30.1.2018, Seite 10 –, ist demnach unzutreffend.

Der Antrag auf erneute Durchführung einer Sachverständigen-Anhörung wurde von der Abgeordneten Dr. Petra Sitte in der 6. Sitzung des Hauptausschusses auch mündlich gestellt und begründet (Kurzprotokoll, Seite 8). Dieser Antrag erhielt auch die erforderliche Stimmzahl (Minderheiten-Quorum von 25 Prozent), denn die Fraktionen der AfD, der LINKEN und von Bündnis90/Die Grünen stimmten dem Antrag auf Durchführung einer erneuten Anhörung zu (ebd., Seite 10). Die Ausschussmehrheit entschied jedoch, dass der Änderungsantrag kein neuer Verhandlungsgegenstand sei und deshalb kein Anspruch auf erneute Durchführung einer Anhörung bestehe (ebd.).

Damit wurde das Minderheiten-Recht auf Durchführung einer Sachverständigen-Anhörung zu einem wesentlichen Verhandlungsgegenstand verletzt.

Die Entscheidung der Mehrheit des Ausschusses, dass kein neuer Verhandlungsgegenstand vorliege, der eine neue Sachverständigen-Anhörung rechtfertige, ist auch ausweislich der diesbezüglichen Debatte im Ausschuss nicht nachvollziehbar. So ist bezeichnend, dass nicht einmal zwischen den Abgeordneten der Fraktionen, die den Änderungsantrag eingebracht haben, ein Einverständnis darüber bestand, was der Änderungsantrag im Kern beinhaltet bzw. welche Konsequenzen er haben wird.

Der Abgeordnete Stephan Mayer (CDU/CSU) erklärte (Kurzprotokoll, Seite 9), der Änderungsantrag sehe „keine substantziellen Veränderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs“ vor. Es bleibe bei der Aussetzung, es sei lediglich eine „eingeschränkte Kontingentlösung“ ergänzt worden, dies sei eine „geringfügig Änderung“, die „nicht zu einer wesentlichen Abwandlung des ursprünglichen Gesetzentwurfs“ führe.

Die Abgeordnete Dr. Eva Högel (SPD) behauptete hingegen, mit dem Änderungsantrag würde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten „ermöglicht“, der „ursprüngliche Gesetzentwurf“ würde „in diesem Sinne verändert“. Dies sei eine Konkretisierung, die von der Anhörung vom Vortag erfasst gewesen sei.

Dies sind zwei recht gegenteilige Interpretationen und Bewertungen des Inhalts des Änderungsantrags.

Der Abgeordnete Mayer erklärte weiterhin, sowohl er als auch der Kollege Dr. Harbarth hätten „antizipierend Fragen in der



gestrigen Anhörung gestellt und sich damit auf die Kontingentlösung als zentralen Punkt des Änderungsantrags bezogen“ (ebd., Seite 9).

Das macht aber die Verletzung des Minderheitenrechts auf Sachverständigen-Anhörung umso deutlicher! Denn in der Tat stellten die beiden genannten Abgeordneten in der Anhörung Fragen an die Sachverständigen in der Richtung des – alleine ihnen im Detail bekannten! – geplanten Änderungsantrags. Doch den Abgeordneten, die nicht den Fraktionen der CDU, CSU oder der SPD angehören, war vorab weder der Umstand bekannt, dass ein Änderungsantrag geplant war, noch war ihnen der Inhalt des geplanten Änderungsantrags bekannt. Auch den befragten Sachverständigen waren der genaue Inhalt und die prozedurale Ausgestaltung des geplanten Änderungsantrags bzw. der geplanten gesetzlichen Regelung nicht bekannt.

Abgeordnete der LINKEN, FDP, Grünen und AfD konnten somit auch keine Fragen zu dem ihnen unbekanntem Änderungsantrag – und damit zum wesentlichen Inhalt der geplanten gesetzlichen Neuregelung stellen! Die Abgeordneten der Union befragten auch nur die von ihnen benannten Sachverständigen zu den nur ihnen bekannten Änderungsinhalten. Eine Stellungnahme der von den Fraktionen der LINKEN, FDP, Grünen und AfD benannten Sachverständigen zu den geplanten Änderungen war deshalb nicht möglich.

Die Sachverständigen-Anhörung entsprach damit auch nicht dem Gebot der Gleichbehandlung aller Abgeordneten und dem Gebot der Transparenz. Es ist in meinen Augen geradezu ein Missbrauch des Instruments der Sachverständigen-Anhörung, wenn Abgeordnete der Mehrheitsfraktionen selektiv Sachverständige zu geplanten wesentlichen Gesetzesinhalten befragen, die nur ihnen bekannt sind. So hat es aus Sicht der Minderheiten-Abgeordneten faktisch keine Sachverständigen-Anhörung zu dem wesentlichem Gesetzesinhalt gegeben – was einen Verstoß gegen die Minderheitenrechte der Abgeordneten und den Gleichbehandlungsgrundsatz darstellt.

Verfassungsrechtlich ebenso relevant ist, dass es durch die Einbringung des wesentlichen Gesetzesinhalts durch einen Änderungsantrag hierzu keine erste Lesung im Plenum des Bundestags gegeben hat.

Aufgrund dieser Verstöße im Gesetzgebungsverfahren darf das Gesetz nach meiner Auffassung nicht ausgefertigt werden. Ich bedanke mich herzlich bei Ihnen für eine sorgfältige Prüfung meiner Einwände und bitte um eine baldige Unterrichtung über das Ergebnis Ihrer Prüfung.



Selbstverständlich kann ich Ihnen, soweit erforderlich, weitere Angaben oder Nachweise zum Gesetzgebungsverfahren im Bundestag liefern.

Mit freundlichen Grüßen

Ulla Jelpke