21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache 21(4)012 E
vom 20. Juni 2025

Schriftliche Stellungnahme

von Dr. Robert Seegmüller, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig
vom 19. Juni 2025

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

BT-Drucksache 21/321

und

zum Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Anne-Mieke Bremer, Katrin Frey, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke

Familiennachzug zu Schutzbedürftigen erleichtern statt aussetzen

BT-Drucksache 21/349

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Dr. Robert Seegmüller
Richter am Bundesverwaltungsgericht

Berlin, den 19. Juni 2025

Stellungnahme
zu dem

Entwurf
eines
Gesetzes zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten
(BT-Drs. 21/321)

und dem

Antrag Familiennachzug zu Schutzbedürftigen erleichtern statt aussetzen

(BT-Drs. 21/349)

I. Einleitung

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten soll Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland begrenzen. Hierzu soll zum einen die Zielrichtung des Aufenthaltsgesetzes klargestellt werden. Zum anderen sollen Ansprüche auf Familiennachzug vorübergehend ausgesetzt werden.

Es soll klargestellt werden, dass das Aufenthaltsgesetz nicht nur auf die Steuerung, sondern auch auf die Begrenzung von Zuwanderung ausgerichtet ist. In der Folge soll der Gesichtspunkt der begrenzten Integrations- und Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland bei der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften (wieder) stärker berücksichtigt werden.[1] Das soll helfen, die weiterhin bestehende erhebliche irreguläre Migration zu reduzieren.

Der Gesetzentwurf will außerdem die Belastungen der Länder und Kommunen durch die Aufnahme und die Integration von Schutzsuchenden verringern. Das soll durch eine zeitweise Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten erreicht werden.[2] Demgegenüber zielt der Antrag (BT-Drs. 21/349) auf eine Gleichstellung der

[1] BT-Drs. 21/321 S. 2, 6
[2] BT-Drs. 21/321 S. 1, 2, 6

Ansprüche von Familienangehörigen subsidiär Schutzberechtigter mit den Ansprüchen von Familienangehörigen von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und auf wirksame Maßnahmen zur Beschleunigung der Visumserteilung zum Zweck der Familienzusammenführung; insbesondere zu minderjährigen unbegleiteten subsidiär Schutzberechtigten.[3]

II. Inhalt des Entwurfes

Die stärkere Berücksichtigung der Integrations- und Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland bei der Anwendung des Aufenthaltsrechts soll dadurch erreicht werden, dass in die Zielbestimmung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 AufenthG das Ziel der Begrenzung der Zuwanderung neben der Steuerung (wieder) aufgenommen wird - **§ 1 Abs. 1 Satz 1 E-AufenthG**.[4] Die ausdrückliche Nennung des Ziels „Begrenzung“ stellt klar, dass die Interpretation aufenthaltsrechtlicher Vorschriften sich (auch) am öffentlichen Interesse an einer kontrollierten Migration orientieren soll.

Die Belastungen für Länder und Kommunen durch die Aufnahme und die Integration von Schutzsuchenden sollen durch einen Ausschluss der Gewährung des Familiennachzugs nach § 36a AufenthG zu Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 AufenthG (subsidiär Schutzberechtigte) verringert werden - **§ 104 Abs. 14 E-AufenthG**.[5] Eine Übergangsregelung enthält der Entwurf nicht. Damit entfällt § 36a AufenthG als Rechtsgrundlage für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes. Die Ausländerbehörden dürfen ab diesem Zeitpunkt keine Aufenthaltstitel nach § 36a AufenthG mehr erteilen, auch wenn der Antrag auf Erteilung eines Visums zum Familiennachzug bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes gestellt wurde. Das folgt aus dem Umstand, dass für die Entscheidung über Leistungsansprüche durch die angerufene Behörde grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung und für die Entscheidung über Klagen auf Verpflichtung von Behörden zur Erteilung von Aufenthaltstiteln grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten mündlichen (Tatsachen-) Verhandlung maßgeblich ist.[6] Verändert sich die Rechtslage nach Antragstellung und vor behördlicher bzw. gerichtlicher Entscheidung zu Ungunsten des Antragstellers, geht dies zu seinen Lasten.

III. Bewertung des Entwurfes

Der Entwurf ist geeignet, die mit ihm verfolgten Ziele zu erreichen.

---

[3] BT-Drs. 21/349 S. 4
[4] BT-Drs. 21/321S. 5
[5] BT-Drs. 21/321 S. 5
[6] vgl. BVerwG, Urteil vom 29. August 2024 – 1 C 9.23 – juris Rn. 13

1. Die klarstellende, erneute Aufnahme des Gesetzesziels **„Begrenzung“** wirkt sich auf den Vollzug des gesamten Aufenthaltsrechts aus.

a) Bei der **Auslegung und Anwendung** aufenthaltsrechtlicher Vorschriften ist nach den allgemeinen Regeln über die Auslegung von Rechtsnormen neben deren Wortlaut, Entstehungsgeschichte und ihrer systematischer Einbettung in das gesamte System des Aufenthaltsrechts auch der Zweck der jeweiligen Norm heranzuziehen. Dieser wird zukünftig (wieder) in Beziehung zu dem allgemeinen Ziel des Aufenthaltsgesetzes zu setzen sein, Zuwanderung (auch) zu begrenzen.[7]

b) Darüber hinaus wirkt sich die Gesetzesänderung bei der Ausübung von gesetzlichen Spielräumen für die Ausländerbehörden (Beurteilungsspieläume, Ermessen) aus.

aa) Ist der Ausländerbehörde bei der Anwendung eines gesetzlichen Tatbestandsmerkmals ein **Beurteilungsspielraum** eingeräumt, beschränkt sich die gerichtliche Prüfung der Verwaltungsentscheidung insoweit darauf, ob die Grenzen dieses Beurteilungsspielraums eingehalten sind. Der Zweck der anzuwendenden Norm und der Zweck des Aufenthaltsgesetzes begrenzen dabei die Erwägungen, die die Ausländerbehörde bei der Ausübung ihres Spielraums anstellen darf.[8] Sie muss diejenigen Gesichtspunkte in den Blick nehmen, die einen sachlichen bzw. inhaltlichen Bezug zu diesen Zwecken haben und diejenigen außeracht zu lassen, die einen solchen Bezug nicht haben.

bb) Vergleichbares gilt für die Ausübung von **Ermessensspielräumen**. Nach § 40 VwVfG muss die Ausländerbehörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einhalten.[9] Die verwaltungsgerichtliche Prüfung der Ermessensausübung orientiert sich an diesen Leitlinien.[10] Die Orientierung der Ermessensausübung am Zweck der Ermessensermächtigung gebietet diejenigen Gesichtspunkte bei der Ermessensausübung in den Blick zu nehmen, die einen Bezug zu dem Zweck der Norm und des Aufenthaltsgesetzes haben und solche außeracht zu lassen, die den erforderlichen Bezug nicht aufweisen.

c) Der Zweck der jeweils anzuwendenden Norm und des Aufenthaltsgesetzes sind darüber hinaus von Bedeutung bei der Prüfung des vom Bundesverfassungsgericht aus den Grundrechten bzw. dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**. Die danach geforderte Prüfung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit eines Grundrechtseingriffs bzw. jeder staatlichen Handlung nimmt jeweils Bezug auf den Zweck der Maßnahme, die wiederum dem Zweck der jeweils verfahrensgegenständlichen Eingriffs- bzw. Anspruchsnorm entsprechen muss.[11] Die Betonung des

---

[7] vgl. etwa zur Rechtslage vor Streichung des Ziels „Begrenzung“: BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2010 – 1 C 18.09 – juris Rn. 15

[8] vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 26. März 2025 - 1 WB 16.24 – juris Rn. 33

[9] BVerwG, Urteil vom 15. März 2017 – 8 C 9.16 – juris Rn. 16

[10] vgl. § 114 Satz 1 VwGO

[11] vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 – juris Rn. 174 f.

Zwecks Begrenzung von Zuwanderung im Aufenthaltsrecht ermöglicht im Ergebnis gewichtigere behördliche Eingriffe mit dem Ziel irreguläre Migration zu begrenzen.

d) Die klarstellende Wiederaufnahme des Gesetzeszwecks Begrenzung in das Aufenthaltsgesetz ist mit **höherrangigem Recht** vereinbar. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährt das Grundgesetz grundsätzlich keine Ansprüche auf Einreise in das Bundesgebiet. Art. 2 Abs. 1 GG umfasst kein Grundrecht auf Einreise in das Bundesgebiet.[12] Weder Art. 6 Abs. 1 noch Abs. 2 Satz 1 GG begründen einen grundrechtlichen Anspruch ausländischer Ehegatten oder Familienangehörigen auf Nachzug zu ihren berechtigterweise in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Ehegatten oder Familienangehörigen.[13] Das Grundgesetz gebietet insoweit lediglich dass bestehende eheliche und familiäre Bindungen an im Bundesgebiet lebende Personen in einer Weise berücksichtigt werden, die der Bedeutung entspricht, welche das Grundgesetz dem Schutz von Ehe und Familie beimisst.[14]

Ein Recht auf Einreise in das Bundesgebiet gewährt auch die Europäische Menschenrechtskonvention nicht. Insbesondere gewährt Art. 8 EMRK, der das Recht auf Achtung des Familienlebens gewährleistet, einem Ausländer weder ein Recht auf Einreise in ein bestimmtes Land noch ein Recht auf Aufenthalt in diesem.[15] Das gilt gleichermaßen für die Charta der Grundrechte.

2. Die **vorübergehende Aussetzung des Familiennachzugs** zu subsidiär Schutzberechtigten ist geeignet, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen, die Belastungen der Länder und Kommunen durch die Aufnahme und die Integration von Zuwanderern zu verringern. Deren Zahl wird durch die Aussetzung des Familiennachzugs um bis zu 12.000 jährlich verringert.

Die Aussetzung des Familiennachzugs ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

a) Ausländische Ehegatten oder Familienangehörige haben aus dem **Grundgesetz**, wie ausgeführt, keinen Anspruch auf Nachzug zu ihren berechtigterweise in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Ehegatten oder Familienangehörigen. Insbesondere gewähren weder Art. 6 Abs. 1 noch Abs. 2 Satz 1 GG einen solchen Anspruch.[16] Das Grundgesetz gebietet insoweit lediglich, dass bestehende eheliche und familiäre Bindungen an im Bundesgebiet lebende Personen in einer Weise berücksichtigt werden, die der Bedeutung entspricht, welche das Grundgesetz dem Schutz von Ehe und Familie beimisst.[17] Die geplante Regelung verletzt diese Verpflichtung nicht. Sie stellt sich insbesondere als verhältnismäßig dar. Mit der Einschränkung des

---

[12] BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. – juris Rn. 146
[13] BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. – juris Rn. 97
[14] BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. – juris Rn. 103
[15] EGMR, Urteil vom 28. Juni 2011 – Nr. 55597/09, Nunez/Norwegen – Rn. 70; BVerwG, Urteil vom 27. April 2021 - 1 C 50.20 – juris Rn. 18
[16] BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. – juris Rn. 97
[17] BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. – juris Rn. 103

Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die Zuwanderung in das Bundesgebiet zu begrenzen. Dieses Ziel ist ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel, dem der Gesetzgeber von Verfassungs wegen erhebliches Gewicht beimessen darf.[18] Der zeitweise Ausschluss des Familiennachzugs ist zur Verfolgung des Zwecks geeignet. Es ist zu erwarten, dass er nicht nur die Zahl der jährlich in das Bundesgebiet einreisenden Familienangehörigen um bis zu 12.000 verringert, sondern auch die Entscheidung Schutzsuchender, im Bundesgebiet und in nicht in einem anderen Land Schutz zu suchen, in zuwanderungsverringernder Weise beeinflusst. Ein gleich geeignetes, milderes Mittel ist nicht ersichtlich. Die Maßnahme ist auch nicht unangemessen. Insoweit ist die derzeit geplante Dauer des Ausschlusses von nur zwei Jahren zu berücksichtigen und darüber hinaus auch, dass ein Härtefallnachzug nach §§ 22 f. AufenthG ebenso möglich bleibt, wie eine Realisierung des Familiennachzugs nach alsbaldiger Überwindung des subsidiären Schutzstatus durch Erwerb einer Niederlassungserlaubnis. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht den Ausschluss des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten nach § 104 Abs. 13 AufenthG 2016 für verfassungskonform gehalten.[19]

b) Die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidär Schutzberechtigte verletzt auch nicht Art. 8 **EMRK**. Die Vorschrift gewährt kein Recht auf Einreise in ein bestimmtes Land oder ein Recht auf Aufenthalt in diesem.[20] Die Mitgliedsstaaten der EMRK haben einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten. [21] Das betrifft auch die Einführung von Wartefristen für die Realisierung eines Familiennachzugs. Der EGMR hat insoweit eine Frist von zwei Jahren für unbedenklich gehalten. [22] Darüber geht der Gesetzentwurf nicht hinaus.

c) Das **Unionsrecht** steht der zweijährigen Aussetzung des Familiennachzugs für Familienangehörige subsidiär Schutzberechtigter ebenfalls nicht entgegen. Aus Art. 20 ff. RL 2011/95/EU[23] folgt keine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten Familienangehörigen von subsidiär Schutzberechtigter einen Anspruch auf Familiennachzug einzuräumen. Soweit Art. 20 Abs. 2 der Richtlinie ausführt, die Regelungen über den Inhalt des internationalen Schutzes würden sowohl für Flüchtlinge als auch für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz gelten, sofern nichts anderes bestimmt sei, folgt daraus schon dem Wortlaut nach kein Anspruch auf Familiennachzug. Aus Art. 7, 24 Abs. 2 GrCh folgt solches ebenfalls nicht. Auch das ergibt sich schon aus dessen klaren Wortlaut.

---

[18] BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. – juris Rn. 140
[19] BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 2022 – 1 C 8.21 – juris Rn. 12, 18; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 2017 – 2 BvR 1758.17 – juris
[20] EGMR, Urteil vom 28. Juni 2011 – Nr. 55597/09, Nunez/Norwegen – Rn. 70; BVerwG, Urteil vom 27. April 2021 - 1 C 50.20 – juris Rn. 18
[21] EGMR, Urteil vom 28. Juni 2011 – Nr. 55597/09, Nunez/Norwegen – Rn. 70; BVerwG, Urteil vom 27. April 2021 - 1 C 50.20 – juris Rn. 143
[22] EGMR, Urteil vom 28. Juni 2011 – Nr. 55597/09, Nunez/Norwegen – Rn. 70; BVerwG, Urteil vom 27. April 2021 - 1 C 50.20 – juris Rn. 162
[23] ABl. EU vom 220.12.2011 L 337/9

3. **Rechtsstreitigkeiten** auf Erteilung von Visa zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nach § 36a AufenthG belasten die Verwaltungsgerichte erheblich. Die Verfahren sind aufgrund der detaillierten Regelung in § 36a AufenthG zudem relativ aufwändig. Mit Inkrafttreten der Aussetzung des Familiennachzugs werden sich die derzeit bei den Behörden und Verwaltungsgerichten insoweit anhängigen Verfahren erledigen.

Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass damit auch Verfahren erledigt werden, die bei Antragstellung unter der vorherigen Rechtslage erfolgversprechend waren. Die dem geplanten Gesetz insoweit beigegebene **„unechte" Rückwirkung / „tatbestandliche Rückanknüpfung**" ist verfassungsrechtliche grundsätzlich zulässig. Der deswegen auch hinsichtlich des in der Rückwirkung liegenden Eingriffs zu wahrende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist gewahrt.[24] Das mit dem Gesetz verfolgte Ziel, sofortiger weiterer Zuwanderungsbegrenzung rechtfertigt den Eingriff in das Vertrauen der bisherigen Anspruchsinhaber. Dies gilt ums mehr, als ihnen ohnehin nur ein unter Kapazitätsvorbehalt gestellter Anspruch zustand.

Ungelöst lässt der Gesetzentwurf allerdings die Frage des Schicksals der **gerichtlich ausgeurteilten Ansprüche** auf ermessensfehlerfreie Neubescheidung von Familiennachzugsbegehren nach § 36a AufenthG. Diese Urteile binden die Bundesrepublik Deutschland auch nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes. Es empfiehlt sich zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit ausdrücklich zu regeln, ob auch die ausgeurteilten Ansprüche mit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes entfallen sollen, oder ob diese noch aufgrund der alten Rechtslage erfüllt werden sollen.

IV. Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf ist geeignet, das mit ihm verfolgte Ziel der Zuwanderungsbegrenzung zu erreichen. Es sollte erwogen werden, eine Übergangsregelung für Fälle in das Gesetz aufzunehmen, in denen die Bundesrepublik Deutschland rechtskräftig zu ermessensfehlerfreien Neubescheidung von Familiennachzugsbegehren verpflichtet worden ist.

Berlin, den 19. Juni 2025

Dr. Robert Seegmüller

[24] BVerfG, Beschluss vom 14. Dezember 2022 – 2 BvL 7/13 – juris Rn. 100