



Ausschussdrucksache 21(4)018

vom 20. Juni 2025

Schriftliche Stellungnahme

des Deutschen Instituts für Menschenrechte

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



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen CDU/CSU und SPD zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Juni 2025

Inhalt

1	Zusammenfassung	3
2	Regelung zur erneuten Aussetzung des Familiennachzugs	4
3	Vereinbarkeit mit Grund- und Menschenrechten	4
3.1	Abwägung zwischen individuellem und öffentlichem Interesse	5
3.2	Härtefallregelung nach § 22 S. 1 AufenthG	7
3.3	Stichtagsregelung	8
3.3.1	Vertrauensschutz: Echte Rückwirkung	9
3.3.2	Vertrauensschutz: Unechte Rückwirkung	10
3.3.3	Fazit	11

1 Zusammenfassung

Das menschenrechtlich- und grundrechtlich verbrieftete Recht auf Familie ist eines der Kernthemen des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Bereits seit vielen Jahren begleitet und bewertet es die rechtlichen Entwicklungen und ihre praktische Umsetzung insbesondere hinsichtlich des Familiennachzugs zu anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiär Schutzberechtigten.¹

Die geplante Regelung zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten verstößt gegen das durch Art. 8 EMRK und Art. 6 GG geschützte Recht auf Familie. Zwar stellt eine zweijährige Wartezeit nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht zwangsläufig eine Verletzung von Art. 8 EMRK dar. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung betrifft jedoch vor allem Menschen, die bereits jetzt seit mehreren Jahren von ihren Familienangehörigen getrennt sind und deren Trennung sich um zwei weitere Jahre verlängern würde. Ein Zusammenleben der Familie im Herkunftsland ist für subsidiär Schutzberechtigte auf unabsehbare Zeit aufgrund drohender schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen oder eines jahrelangen, andauernden Bürgerkriegs ausgeschlossen. Die Berufung auf die überlasteten Aufnahme- und Integrationssysteme in der Gesetzesbegründung überzeugt nicht, da die Asylantragszahlen stark rückläufig sind und weit hinter den Zahlen von 2015/2016 zurückbleiben.

Zudem ist der Verweis auf § 22 AufenthG nicht geeignet, der vom EGMR geforderten individuellen Prüfung im Einzelfall gerecht zu werden. Die praktischen Erfahrungen mit § 22 S. 1 AufenthG im Rahmen der Aussetzung des Familiennachzugs von 2016 bis 2018 zeigen, dass die Schwelle sehr hoch war und nur in außergewöhnlichen Härtefällen ein Nachzug über § 22 S. 1 AufenthG ermöglicht wurde. Hier bedarf es einer gesonderten, gesetzlichen Regelung, damit eine individuelle Einzelfallprüfung während der Aussetzung im Lichte von Art. 8 EMRK gewährleistet ist.

Die in der Regelung vorgesehene Stichtagsregelung stellt einen unzulässigen Verstoß gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz des Vertrauensschutzes dar. Es sind Familienangehörige betroffen, die schon in einem laufenden Visumverfahren sind. Darunter können sich Menschen befinden, deren Visumanträge bereits vollständig geprüft wurden, aber die aus organisatorischen Gründen noch keine Einladung zur Abholung der Visa erhalten haben. Zudem trifft es Familienangehörige, die bereits seit vielen Monaten auf einer Warteliste für einen Vorsprachetermin zur Beantragung der Visa bei den Botschaften stehen. Die Betroffenen können keinen Einfluss auf den Beginn ihres Visumverfahrens nehmen, sondern nur abwarten. Es ist damit letztlich von der Organisation und Effizienz der zuständigen Behörden abhängig, ob die Familienangehörigen es noch rechtzeitig ins Visumverfahren schaffen, eine Zusage erhalten und die Familie wieder vereint ist, oder ob sie von der Aussetzung des Familiennachzugs betroffen sind.

¹ vgl. zB. Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Hürden beim Familiennachzug. Hürden beim Familiennachzug | Institut für Menschenrechte; sowie Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Zur öffentlichen Anhörung im Hauptausschuss des Deutschen Bundestages zum Familiennachzug. (Microsoft Word - Stellungnahme - Deutsches Institut für Menschenrechte - Familiennachzug - Anhörung_Hauptauschuss_BT_29.1.2018); Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Das Recht auf Familie. Das Recht auf Familie | Institut für Menschenrechte

Falls an der Aussetzung des Familiennachzugs festgehalten wird, spricht sich das Institut für eine gesetzliche Verankerung der für die Härtefallregelung maßgeblichen humanitären Gründe und eine Anpassung der Stichtagsregelung aus.

2 Regelung zur erneuten Aussetzung des Familiennachzugs

Der am 28. Mai 2025 vom Bundeskabinett beschlossene Gesetzentwurf sieht eine erneute Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte für zwei Jahre ab Inkrafttreten des Gesetzes vor, § 104 Abs. 14 AufenthG-E.² Für Härtefälle sollen die §§ 22 und 23 AufenthG anwendbar bleiben.

Bereits von März 2016 bis Juli 2018 gab es eine ähnliche Regelung.³ Die damalige Rechtsgrundlage galt für alle Personen, denen nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 S. 1 zweite Alternative AufenthG (subsidiärer Schutz) erteilt worden war. Anders als in der früheren Regelung ist nun allerdings ein erheblich größerer Personenkreis betroffen: der neue Gesetzentwurf trifft zusätzlich Menschen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 S. 1 2. Alt. AufenthG sind, also beispielsweise auch subsidiär Schutzberechtigte, deren Familien sich bereits in einem laufenden Visumverfahren befinden oder auf Terminwartelisten stehen.

3 Vereinbarkeit mit Grund- und Menschenrechten

Das Recht auf Familie ist grund- und menschenrechtlich verbrieft. Daraus ergibt sich zwar nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu Art. 6 GG und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 8 EMRK kein uneingeschränktes Recht auf Familiennachzug; eine pauschale Ablehnung des Rechts ist jedoch unzulässig.⁴ Ob ein Recht auf Familiennachzug besteht, ist abhängig von der jeweiligen Fallkonstellation und in jedem Einzelfall zu prüfen. Sind Kinder betroffen, ist das Kindeswohl im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Kinderrechtskonvention (KRK) von zentraler Bedeutung und muss bei staatlichen Entscheidungen über den Familiennachzug vorrangig berücksichtigt werden.⁵ Zudem sind Anträge von Kindern oder ihren Eltern auf Familienzusammenführung von den Behörden gemäß Art. 10 KRK „beschleunigt“ zu bearbeiten.

² Bundesministerium des Innern (28.5.2025): Bundeskabinett beschließt Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten und das Ende der Turbo-Einbürgerung nach drei Jahren Aufenthalt. BMI - Presse - Bundeskabinett beschließt Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten und das Ende der Turbo-Einbürgerung nach drei Jahren Aufenthalt.

³ Deutscher Bundestag (3.6.2025): Entwurf eines Gesetzes zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, Bts-Drs 21/321.

⁴ Antoni, Michael (2018): Artikel 6. In: Hömig, Dieter / Wolff, Heinrich Amadeus (Hg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Handkommentar. 12. Auflage. Baden-Baden: Nomos. Art. 6 Rn. 9; Marauhn, Thilo / Thorn, Judith (2013): Kapitel 16: Privat- und Familienleben. In: Dörr, Oliver / Grote, Rainer / Marauhn, Thilo (Hg.): EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz. Band I. Tübingen: Mohr Siebeck. Kap. 16, Rn 48.

⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte (2016), siehe Fn. 1, S. 11; Czech, Philip (2017): Das Recht auf Familienzusammenführung nach Art. 8 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR. In: EuGRZ 2017, S. 229-240, S. 237.

Der EGMR hat sich in der jüngeren Vergangenheit mit Regelungen zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär bzw. temporär⁶ Schutzberechtigten in anderen EU-Mitgliedstaaten auseinandergesetzt.⁷ Dabei hält der Gerichtshof eine zeitlich begrenzte Aussetzung nicht grundsätzlich für unvereinbar mit Art. 8 EMRK. Der Staat muss jedoch eine umfassende Abwägung zwischen den Interessen der Betroffenen an der Wiederherstellung der Familieneinheit und den staatlichen Interessen an einer geordneten Zuwanderung und Kontrolle der öffentlichen Ausgaben vornehmen und Einzelfallprüfungen ermöglichen, um besondere Härten auszuschließen.

3.1 Abwägung zwischen individuellem und öffentlichem Interesse

Bei der Abwägung zwischen dem individuellen Interesse der subsidiär Schutzberechtigten an der Familienzusammenführung und dem öffentlichen Interesse an der Zuwanderungsbegrenzung ist von besonderer Relevanz, ob die Familie zumutbar im Herkunftsland gemeinsam leben könnte. Im Fall subsidiär Schutzberechtigter ist dies in der Regel auf unabsehbare Zeit aufgrund drohender schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen oder eines jahrelangen, andauernden Bürgerkriegs im Herkunftsland ausgeschlossen.⁸ Am Beispiel von Syrien wird dies besonders offensichtlich. Der Bürgerkrieg, der Millionen von Syrer*innen in die Flucht getrieben hat, begann 2011 und endete erst im Dezember 2024 mit dem Sturz des Assad-Regimes. Doch auch jetzt ist die politische Lage in Syrien unter dem Übergangspräsidenten Al Scharaa, der Anführer der islamistische Organisation Haiat Tahrir al-Scham (HTS) war, weiterhin fragil und immer wieder von Gewalt geprägt.⁹ Neben Syrer*innen, die den Großteil der subsidiär Schutzberechtigten ausmachen, erhalten auch viele Menschen aus anderen Krisenregionen, wie Eritrea und Afghanistan, in denen ein Ende der Gewalt und schweren Menschenrechtsverletzungen nicht abzusehen ist, subsidiären Schutz.¹⁰ Der Gesetzgeber hat 2024 dem Umstand Rechnung getragen, dass der Aufenthalt von subsidiär Schutzberechtigten nicht nur vorübergehend ist und die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis bei der erstmaligen Erteilung von ehemals einem Jahr auf drei Jahre erhöht, was der Dauer des Titels von anerkannten Flüchtlinge nach der GFK entspricht (§ 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG).

Zudem ist die Dauer der Trennung zu berücksichtigen. Dabei kommt es nicht nur auf die Dauer der gesetzlichen Aussetzung des Familiennachzugs an, sondern auch auf die Zeit, die die Familien bereits aufgrund der Flucht und des vorhergehenden Asylverfahrens getrennt sind.¹¹ Hinzu kommen können lange Warte- und Bearbeitungszeiten im Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden. Für subsidiär Schutzberechtigte wurde der Familiennachzug zusätzlich durch die noch geltende gesetzlich verankerte Kontingentierung von 1000 Visa pro Monat in den

⁶ Dänemark ist aufgrund eines sogenannten Opt-Out Vorbehalts nicht an EU-Rechtsakte im Bereich Asyl und Einwanderung gebunden. Nach dänischem Recht kann jedoch ein dem subsidiären Schutz vergleichbarer temporärer Schutzstatus erteilt werden.

⁷ EGMR (2021): M.A. v. Dänemark, Urteil vom 9.7.2021, 6697/18; EGMR (2022): M.T. und andere v. Schweden, Urteil vom 20.10.2022, 22105/18.

⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Fn 1, S. 9; Czech, Philip (2017): Fn. 5, S. 236.

⁹ Helberg, Kristin (13.5.2025): Syriens fragiler Übergang. Bundeszentrale für politische Bildung. Syriens fragiler Übergang | Kriege und Konflikte | bpb.de; Tagesschau (10.3.2025): Die Angst der Alawiten. Massaker an Zivilisten in Syrien: Die Angst der Alawiten | tagesschau.de

¹⁰ Ende 2024 hatten neben 295.614 Syrer*innen auch 20.858 Iraker*innen, 18.543 Afghan*innen und 13.406 Eritreer*innen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 S. 1 2. Alt. AufenthG (subsidiärer Schutz), Deutscher Bundestag (14.5.2025): Kleine Anfrage. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Geflüchteter zum 31. Dezember 2025, Drucksache 20/192, S. 6.

¹¹ EGMR (2021): M.A. v. Dänemark, Fn. 7, Rn. 179.

letzten Jahren verlangsamt.¹² Durch die geplante zweijährige Aussetzung würde sich die Trennungsdauer zusätzlich verlängern. Der Verweis in der Gesetzesbegründung auf die Rechtsprechung des EGMR, in der dieser eine zweijährige Wartezeit für vertretbar hält, greift daher zu kurz.¹³ Bei Beibehaltung der vorgesehenen Stichtagsregelung (dazu unter 3.3.), würde die Zeit der Trennung in vielen Fällen weit über den Zeitraum von zwei Jahren und damit über das menschenrechtlich noch vertretbare Maß hinausgehen.

Der EGMR sah im Fall von M.T. v. Schweden den signifikanten Anstieg an Asylantragstellungen im Jahr 2015 als einen gewichtigen Rechtfertigungsgrund für die temporäre Aussetzung des Familiennachzugs nach Schweden.¹⁴ Dementsprechend argumentiert der vorliegende Gesetzentwurf, dass die nach wie vor hohe Anzahl an Asylanträgen die Aufnahme- und Integrationssysteme der Länder und Kommunen vor große Herausforderungen stellt und diese mit einer Aussetzung des Familiennachzugs entlastet werden sollen. Zu beobachten ist indes, dass die Zahl der Asylantragstellungen in den vergangenen Jahren signifikant zurückgegangen ist. Im laufenden Jahr 2025 sind bis einschließlich April 45.681 Asyleranträge gestellt worden. Das ist ein Rückgang von 46 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum.¹⁵ Bereits 2024 war die Zahl der Asyleranträge um rund 100.000 im Vergleich zu 2023 zurückgegangen. Insbesondere der Vergleich mit 2016, als die Asylerantragszahlen einen Höchststand von 722.370 erreichten, zeigt, dass 2015/2016 eine gänzlich andere Ausgangslage bestand. Rechnet man die bereits vorliegenden Zahlen für das gesamte Jahr 2025 hoch, werden dieses Jahr voraussichtlich sogar weniger Anträge gestellt werden als 2018 (198.317), als der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nach der Aussetzung in eingeschränktem Maße wieder ermöglicht wurde.

Bereits die geltende Regelung des § 36a AufenthG stellt eine Beschränkung des Familiennachzugs dar, deren Ausgestaltung mit dem Verweis auf eine weiterhin bestehende Belastung der Aufnahme- und Integrationssysteme begründet wurde. Das bedeutet, dass bereits die geltende Regelung das Ergebnis einer Abwägung zwischen der Aufnahmefähigkeit des Staates und dem Recht auf Familie ist.¹⁶

Der Bundesinnenminister begründet den vorliegenden Gesetzentwurf außerdem mit der Reduzierung der illegalen Migration und dem Bedürfnis, mehr Ordnung in das Migrationsgeschehen zu bringen. Familiennachzug ist jedoch das Gegenteil von illegaler, ungeordneter Migration. Nachzugsberechtigte Familienangehörige durchlaufen ein aufwendiges Visumverfahren und reisen auf legalem Weg mit einem Einreisevisum ein. Die Aussetzung des Familiennachzugs kann vielmehr die gewünschte Wirkung umkehren: Menschen, darunter Frauen und Kinder, die auf unabsehbare Zeit von ihren engsten Familienangehörigen in Deutschland getrennt sind, könnten versuchen - ohne Visum und über gefährliche Fluchtrouten - nach Deutschland zu gelangen.

¹² Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz) vom 12.7.2018. Dazu auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): s. Fn. 1, S. 8.

¹³ Deutscher Bundestag (3.6.2025): Fn. 3, S. 13f.; EGMR (2021): M.A. v. Dänemark, Fn. 7, Rn. 162.

¹⁴ EGMR (2022): M.T. v. Schweden, Fn. 7, Rn 100, 112.

¹⁵ Bundeszentrale für politische Bildung (8.5.2025): Asylanträge in Deutschland. Asylanträge in Deutschland | Zahlen zu Asyl in Deutschland | bpb.de

¹⁶ Deutscher Bundestag (4.6.2018): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz), Drucksache 19/2438, S. 2.

Im Ergebnis ist nicht dargelegt worden, dass öffentliche Belange aktuell derart zwingend sind, dass sie die geplante Aussetzung des Familiennachzugs rechtfertigen könnten und Maßnahmen notwendig machen, die über die geltende Rechtslage hinausgehen.¹⁷ Das Institut empfiehlt daher, keine erneute Aussetzung des Familiennachzugs vorzusehen.

3.2 Härtefallregelung nach § 22 S. 1 AufenthG

Wird an der erneuten Aussetzung festgehalten, kommt der Ausgestaltung der Härtefallregelung eine entscheidende Rolle zu. Nach der Rechtsprechung des EGMR ist das in Art. 8 EMRK verankerte Recht auf Familie in einer Weise zu gewährleisten, die es praktisch und wirksam und nicht theoretisch und illusorisch macht.¹⁸ Diesen Maßstab legt der EGMR auch bei Härtefallregelungen im Rahmen einer temporären Aussetzung des Familiennachzugs an.¹⁹

Bereits bei der Aussetzung des Familiennachzugs 2016 wurde darauf verwiesen, dass Härtefälle im Rahmen des § 22 S. 1 AufenthG geprüft würden. Danach kann einer Person zur Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. In der Praxis spielte die Anwendung des § 22 S. 1 AufenthG bei Härtefällen im Kontext des Familiennachzugs jedoch insbesondere die ersten eineinhalb Jahre keine nennenswerte Rolle.²⁰ Das lag vor allem an der sehr restriktiven Anwendung und Fokussierung auf außergewöhnliche Einzelfälle mit schwerwiegenden Gesundheitsbeeinträchtigungen, wie beispielsweise ein an Epilepsie erkranktes Kind oder die Notwendigkeit einer Spenderniere von der Ehefrau in Syrien.²¹ Zudem wurde das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung des § 22 S. 1 AufenthG in einem Vorverfahren vom Auswärtigen Amt geprüft. Erst bei einer positiven Vorprüfung wurde das Verfahren an die zuständige Auslandsvertretung zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet. Fiel die Vorprüfung jedoch negativ aus, wurden die Betroffenen lediglich per Mail und ohne ausführliche Begründung und Rechtsmittelbelehrung informiert.²² Ein Rechtsmittel gegen die ablehnende Entscheidung war demnach nicht vorgesehen.

Anders als 2016 verweist die Gesetzesbegründung des aktuellen Gesetzentwurfs explizit darauf, dass bei der Einzelfallprüfung vor dem Hintergrund der Gewährleistung des Art. 8 EMRK auch die Dauer der Trennung, das Kindeswohl sowie unüberwindbare Hindernisse, die Familieneinheit im Herkunftsland herzustellen, zu berücksichtigen sind.

¹⁷ Vgl. auch Berlit, Uwe (2025): Absprachen zum Migrationsrecht in der 21. Legislaturperiode: Annäherungen an den Koalitionsvertrag der schwarz-roten Koalition, S. 11. Abrufbar unter Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2024/25 - 978-3-7560-3304-1 | Nomos. Berlit hält es für „zumindest zweifelhaft und jedenfalls nicht evident“, dass derzeit öffentliche Belange vorliegen, die nach Art und Gewicht jenen von 2015/2016 entsprechen.

¹⁸ EGMR (2021): M.A. v. Dänemark, Fn. 7, Rn. 193.

¹⁹ EGMR (2021): M.A. v. Dänemark, s. Fn. 7, Rn. 193.

²⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte (2018), Fn. 1, S. 5; Laut Auswärtigem Amt lagen im März 2017 knapp 50 Fälle zur Prüfung vor, Deutscher Bundestag (2017): Wortprotokoll der 108. Sitzung Innenausschuss, Protokoll-Nr. 18/108, S. 25.

²¹ Deutscher Bundestag (2017), Fn. 21, S. 30. 2018 stieg die Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse nach § 22 AufenthG auf 325. Der Anstieg der Zahlen ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass sich das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Innern darauf verständigt hatten, bei der Prüfung des § 22 AufenthG die Situation von Kindern besonders zu berücksichtigen, vgl. Schmitt, Anna | Muy, Sebastian (2017): Arbeitshilfe: „Aufnahme aus dem Ausland“ beim Familiennachzug, Informationsverbund Asyl und Migration, S. 8, mit Verweis auf ein Schreiben des AA vom 26.5.2017, Arbeitshilfe_22_AufenthG_fin.pdf

²² Schmitt, Anna | Muy, Sebastian (2017): Fn 23, S. 7.

Sind Kinder von der Aussetzung des Familiennachzugs betroffen, wird eine einfache Berücksichtigung des Kindeswohls den völkerrechtlichen Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) jedoch nicht gerecht. Die Vertragsstaaten der Konvention sind vielmehr dazu verpflichtet, Anträge auf Familiennachzug so zu entscheiden, dass das Kindeswohl dabei als ein vorrangiger Gesichtspunkt Berücksichtigung findet (Artikel 3 Absatz 1 KRK).²³ Zudem sind Anträge auf Familienzusammenführung nach Art. 10 UN-KRK „wohlwollend, human und beschleunigt“ zu bearbeiten. Auch der EGMR hebt hervor, dass den Interessen des Kindes bei jeder Entscheidung, die Kinder betreffen, erhebliches Gewicht zukommen muss.²⁴

Bei der Konkretisierung der humanitären Gründe, die bei der Einzelfallprüfung zu berücksichtigen sind, sollte zudem eine ernsthafte Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit der Familienangehörigen im Aufenthaltsstaat, schwere Erkrankungen und in Anlehnung an die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) schwerwiegende Behinderungen mit aufgenommen werden.

Um sicherzustellen, dass diese Vorgaben rechtssicher angewandt werden, sollte eine Härtefallregelung explizit mit in § 104 Abs. 14 AufenthG-E aufgenommen werden und in einem regulären Visumverfahren geprüft werden können. Dabei sollte der Text aus der Begründung um die oben genannten Aspekte ergänzt werden.

3.3 Stichtagsregelung

Anders als 2016 betrifft die nun angestrebte Aussetzung des Familiennachzugs nicht nur Asylsuchende, denen erst nach Inkrafttreten des Gesetzes subsidiärer Schutz zugesprochen wird, sondern auch Menschen, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund subsidiären Schutzes erhalten haben. Zahlreiche Personen sind bereits seit Jahren als subsidiär Schutzberechtigte anerkannt, konnten aber aufgrund verschiedener Hürden ihre Familien noch nicht nachholen. So stehen viele Familien noch auf Terminlisten bei den Auslandsvertretungen und warten auf einen Vorsprachetermin zur Beantragung des Visums. Subsidiär Schutzberechtigte mussten zuletzt über ein Jahr auf einen Termin warten.²⁵ An der deutschen Auslandsvertretung in Beirut betrug die Wartezeit zwischenzeitlich sogar 22 Monate.²⁶ An die Wartezeit auf einen Termin schließt sich die Dauer des Visumverfahrens an, bei dem bei subsidiär Schutzberechtigten neben der Botschaft auch das Bundesverwaltungsamt und die zuständige Ausländerbehörde beteiligt sind, so dass die Verfahrensdauer von den Kapazitäten und der Arbeitsweise von drei verschiedenen Stellen abhängt. Die nun vorgesehene Regelung würde bedeuten, dass die Nachzugsverfahren von Familienangehörigen, die bereits auf Wartelisten registriert sind, sich im laufenden Visumverfahren befinden oder sogar kurz vor Erteilung der Visa stehen, von einem auf den anderen Tag für zwei Jahre auf Eis gelegt werden. Ob und unter welchen Voraussetzungen danach der Familiennachzug wieder ermöglicht wird, ist offen und wird laut Gesetzesbegründung vor Ablauf der Aussetzungsfrist geprüft.²⁷ Lediglich Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits eine Einladung zur

²³ Ebenso Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 2 - 3000 – 026/16 (2016): Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN-Kinderrechtskonvention (KRK), Ausarbeitung, S. 6 f., mit weiteren Nachweisen.

²⁴ EGMR (2021): M.A. v. Dänemark, Fn. 7, Rn. 133.

²⁵ Deutscher Bundestag (12.9.2024): Kleine Anfrage. Familiennachzug zu international Schutzberechtigten. Drucksache 20/12922, Anlage 1 zu Frage 3.

²⁶ VG Berlin, Beschluss v. 27.8.2024, 32 L 206/24 V, Rn. 20.

²⁷ Deutscher Bundestag (3.6.2025): Fn. 3, S. 6.

Visierung bzw. zur Abholung der Visa von der zuständigen Botschaft erhalten haben, sind von dem Anwendungsbereich des § 104 Abs. 14 AufenthG-E ausgenommen.²⁸

3.3.1 Vertrauensschutz: Echte Rückwirkung

Rechtssicherheit ist ein Kernelement des Rechtsstaatsprinzips, welches aus Art. 20 Abs. 3 GG folgt, und bedeutet auf der subjektiven Ebene vor allem Vertrauensschutz.²⁹ Gesetzesänderungen können aus Gründen des Vertrauensschutzes unzulässig sein, wenn die Bürger*innen Vertrauen in den Fortbestand der jeweiligen Rechtslage haben und dieses Vertrauen schutzwürdig ist.³⁰ Es ist grundsätzlich unzulässig, wenn ein Gesetz nachträglich in bereits abgeschlossene, der Vergangenheit angehörende Sachverhalte eingreift (echte Rückwirkung oder Rechtsfolgenrückbewirkung).³¹ Dies ist der Fall, wenn bei öffentlich-rechtlichen Anspruchsnormen im Zeitpunkt der Verkündung der neuen Norm die Tatbestandsvoraussetzungen der ursprünglichen Regelung, hier § 36a AufenthG, bereits erfüllt sind, und dem Berechtigten somit eine individuelle Rechtsposition verleihen.³² Das Vorliegen eines begünstigenden Bescheids ist dafür nicht erforderlich.³³ Es kommt nur auf die Erfüllung der Tatbestandmerkmale des Rechtsanspruchs und nicht auf die behördlichen Vollzugsakte an.³⁴ Das Vertrauen in die ursprünglich geltende Rechtslage entsteht also für den Betroffenen nicht erst, wenn sich die Rechtsposition in einem für ihn sichtbaren Vorgang – zum Beispiel durch die Einladung der Botschaft zur Abholung des Visums – manifestiert. Das schützenswerte Vertrauen besteht vielmehr bereits dann, wenn ihm nach der bisherigen Rechtslage ein Anspruch zukommt.

Zwar handelt es sich bei § 36a AufenthG um eine Ermessens- und keine Anspruchsnorm. Liegen humanitäre Gründe nach § 36a Abs. 2 AufenthG und keine Ausschlussgründe nach § 36a Abs. 3 AufenthG vor, umfasst die Ermessenentscheidung der Behörde jedoch lediglich noch die Priorisierung der Anträge, das heißt das Bundesverwaltungsamt legt nur noch fest, wer wann in das monatliche Kontingent aufgenommen wird.³⁵

Das Institut hält es vor diesem Hintergrund für erforderlich, auch Nachzugsberechtigte, die bereits priorisiert wurden, von der Aussetzung des Familiennachzugs auszunehmen. Das gilt unabhängig davon, ob das Bundesverwaltungsamt seine Entscheidung bereits an die Auslandsvertretung übermittelt hat und diese eine Einladung zur Abholung der Visa ausgesprochen hat, oder noch nicht.

Denn auch für diese Gruppe entfaltet die Stichtagsregelung eine unzulässige, echte Rückwirkung. Das Vorliegen überragender oder zwingender Gründe des Allgemeinwohls zum Schutz höchster Verfassungsgüter, welches ausnahmsweise eine Zulässigkeit der echten Rückwirkung begründet, ist vorliegend nicht ersichtlich.³⁶

²⁸ Ebd., S. 14.

²⁹ Schulze-Fielitz, Helmuth (2015): Art. 20 (Rechtsstaat). In: Dreier, Horst: Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck. Art. 20 Rn. 147.

³⁰ Grzeszick, Bernd (2024): Art. 20 GG. In: Dürig, Günter / Herzog, Roman, / Scholz, Rupert: Grundgesetz Kommentar, 106. EL Oktober 2024, Tübingen: C. H. Beck. Art. 20 GG Rn. 70.

³¹ Grzeszick, Bernd (2024): Fn. 30, Rn 80.

³² Ebd.

³³ Ebd.

³⁴ BVerfG (1971), Beschluss vom 23.3.1971, 2 BvL 2/66, Rn. 73.

³⁵ Dienelt, Klaus (2022): § 36a AufenthG. In: Bergmann, Jan / Dienelt, Klaus: Ausländerrecht. 14. Auflage. München: C. H. Beck. § 36a, Rn. 94.

³⁶ vgl. dazu die Ausführungen auf S. 6f zu den in der Gesetzesbegründung aufgeführten öffentlichen Belangen.

3.3.2 Vertrauensschutz: Unechte Rückwirkung

Für Familienangehörige, die sich in einem laufenden Visumverfahren befinden, oder bereits auf einer Terminwarteliste zur Antragstellung der Visa registriert sind, liegt eine sogenannte unechte Rückwirkung (oder tatbestandliche Rückanknüpfung) vor. Das ist der Fall, wenn eine neue Rechtsnorm zwar erst für die Zukunft gilt, aber auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte einwirkt und die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet.³⁷ Das betrifft zum einen Personen, die bereits Visumanträge zum Familiennachzug gestellt haben. Zum anderen sind darunter Familienangehörige zu fassen, die noch keinen Visumantrag stellen konnten, aber zum Teil bereits seit über einem Jahr auf der Terminwarteliste stehen. Denn hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Betroffenen keinen Einfluss auf den Zeitpunkt der Visaantragstellung nehmen können. Die Verzögerung des Visumverfahrens liegt ausschließlich in der Verantwortung des Auswärtigen Amtes und den zuständigen Auslandsvertretungen. Es ist letztlich allein von der Organisation und Effizienz der zuständigen Behörden abhängig, ob die Familienangehörigen es noch rechtzeitig ins Visumverfahren schaffen, eine Zusage erhalten und die Familie wieder vereint ist, oder ob sie von der Aussetzung des Familiennachzugs betroffen sind.

Die Zulässigkeit der unechten Rückwirkung ist im Rahmen einer Güterabwägung und Verhältnismäßigkeitsprüfung zu ermitteln.³⁸ Dabei stehen die geschützten Rechtsgüter und die Intensität der Nachteile für die Betroffenen dem Gemeinwohlzweck des Gesetzes gegenüber.³⁹ Die Anforderungen an die Rechtfertigung einer unechten Rückwirkung fallen dabei strenger aus, falls diese sich in ihren Wirkungen einer echten Rückwirkung annähert.⁴⁰

Der Gesetzentwurf bezweckt durch eine Zuzugsbegrenzung Kommunen bei der Aufnahme und Versorgung von neu in Deutschland Ankommenden zu entlasten. Durch die Aussetzung des Familiennachzugs für zwei Jahre kämen jedoch maximal 24.000 Personen weniger nach Deutschland, soweit das 1000er-Kontingent voll ausgeschöpft wird. Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten machte 2024 lediglich 10 Prozent aller Familienzusammenführungen nach Deutschland aus.⁴¹ Demgegenüber greift die erzwungene Trennung der Familien für mindestens zwei weitere Jahre ganz erheblich in das verfassungs- und menschenrechtlich geschützte Recht auf Familie ein.

Angesichts der verhältnismäßig geringen Reduzierung der Zuzugszahlen ist die Regelung mit der vorgesehenen Stichtagsregelung im Hinblick auf Familienangehörige, die im laufenden Visumverfahren sind oder auf Terminwartelisten stehen, unverhältnismäßig. Für sie stellt § 104 Abs. 14 AufenthG eine unzulässige unechte Rückwirkung dar und damit einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes dar.

Deshalb sind aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte diese Gruppen ebenfalls von der Aussetzung des Familiennachzugs auszunehmen.

³⁷ Schulze-Fielitz, Helmuth (2015): Fn. 29, Rn. 164 mit weiteren Nachweisen.

³⁸ Grzeszick, Bernd (2024): Fn. 30 Rn. 89.

³⁹ Ebd., Rn. 90.

⁴⁰ Ebd., Rn. 91.

⁴¹ Eigene Berechnung auf Grundlage der Zahlen in Mediendienst Integration (27.5.2025): Was bedeutet ein Stopp des Familiennachzugs? Was bedeutet ein Stopp des Familiennachzugs? | Artikel | MEDIENDIENST INTEGRATION.

3.3.3 Fazit

Soweit an der Aussetzung des Familiennachzugs festgehalten wird, empfiehlt das Institut die Stichtagsregelung wie 2016 auszugestalten.

Anderenfalls hält es das Institut für erforderlich, aus Gründen des Vertrauensschutzes Ausnahmen von der Stichtagsregelung für bestimmte Gruppen zu formulieren. Von der Stichtagsregelung und somit von der Aussetzung des Familiennachzugs sollten, neben der bereits in der Gesetzesbegründung genannten Gruppe, folgende Personengruppen ausgeschlossen werden:

- Familienangehörige, die das Bundesverwaltungsamt bereits für den Familiennachzug priorisiert hat- unabhängig davon, ob dies den Auslandsvertretungen übermittelt wurde oder ob diese gar eine Einladung zur Visierung oder Abholung des Visums versandt haben-,
- Familienangehörige, die sich in einem laufenden Visumverfahren befinden,
- Familienangehörige, die zwar noch keinen Visumantrag gestellt haben, aber bereits auf Terminwartelisten der Auslandsvertretungen stehen.⁴²

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Anna Suerhoff

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Juni 2025

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

⁴² Unabhängig davon müssen für den Familiennachzug von Familienangehörigen aus 2. und 3. Gruppe die Voraussetzungen nach § 36a AufenthG vorliegen.