

04.07.25**Empfehlungen
der Ausschüsse**

In - AIS - FS - Fz

zu **Punkt 7** der 1056. Sitzung des Bundesrates am 11. Juli 2025

**Gesetz zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär
Schutzberechtigten****A**

1. Der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik** empfiehlt dem Bundesrat, zu dem vom Deutschen Bundestag am 27. Juni 2025 verabschiedeten Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes mit dem Ziel zu verlangen, den Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages aufzuheben.

Begründung:

Ausweislich seiner Begründung soll das Gesetz dazu beitragen, die Aufnahme- und Integrationssysteme zu entlasten und dem Erfordernis Rechnung tragen, Migration im Interesse der Aufnahmekapazitäten des Staates, der Funktionsfähigkeit gesellschaftlicher Strukturen sowie der Integrationsfähigkeit zu gestalten. Keines dieser Ziele wird mit dem Gesetz erreicht. Aufgrund der ohnehin seit August 2018 bestehenden Begrenzung des Familiennachzugs zu den subsidiär Schutzberechtigten auf 1 000 Visa pro Monat werden die angestrebten Entlastungseffekte für die Aufnahmestrukturen in Ländern und Kommunen äußerst gering ausfallen. Die für die Problembeschreibung angeführten Daten zu Asylanträgen in den Jahren 2023 und 2024, die auch im Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2024 als Begründung angeführt wurden, entsprechen nicht mehr der aktuellen Situation. Die Gesamtzahl der Asylanträge im Zeitraum Januar bis Mai 2025 liegt mit 62 897 Erst- und Folgeanträgen deutlich unter denen im entsprechenden Vorjahreszeitraum (Januar bis Mai 2024: 112 609 Erst- und Folgeanträge). Der Rückgang beträgt nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge rund 44 Prozent. Das Ziel, Migration im Interesse der Integrationsfähigkeit zu gestalten, wird nicht erreicht, da die nachweislich positiven Effekte des

...

Familiennachzugs auf den Integrationsprozess durch das Aussetzen konterkariert werden. Gleichzeitig ist nicht auszuschließen, dass durch die Aussetzung dieser Möglichkeit der regulären Migration die von der Regelung Betroffenen verstärkt irreguläre Wege suchen werden, um die Zusammenführung der Familie zu erreichen.

Im Einzelnen:

- a) Das Recht auf Familieneinheit zählt zu den Grund- und Menschenrechten (Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Artikel 7, 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) und Artikel 6 des Grundgesetzes (GG)). Die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten stellt für diese Personengruppe einen Eingriff in dieses Grundrecht dar. Das staatliche Ziel der Migrationssteuerung mit Blick auf sehr hohe Zuzugszahlen und die damit verbundenen Belastungen für die Aufnahme- und Integrationsstrukturen stellt vor dem Hintergrund der bereits deutlich gesunkenen Asylantragszahlen und der bereits seit August 2018 bestehenden Beschränkung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten auf 1 000 Visa pro Monat keine hinreichende Rechtfertigung für diese Einschränkung von Grund- und Menschenrechten für diese Personengruppe dar.
- b) Der Familiennachzug fördert nach vorliegenden sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen die Integration. Verschiedene Studien zeigen, dass die Einheit der Familie nicht nur positive Effekte auf die psychische Gesundheit, sondern auch auf die soziale Einbindung und den Integrationsprozess insgesamt haben. Dem Familiennachzug kommt insbesondere bei der Integration von jungen Menschen, die ohne Eltern nach Deutschland gekommen sind, eine sehr hohe Bedeutung zu. Wenn Eltern oder auch minderjährige Geschwister in diesem Rahmen nachkommen, schafft dies Sicherheit und Vertrauen für diese jungen Menschen. Eine stabile familiäre Umgebung ist eine wichtige Grundlage für die persönliche, aber auch schulische Entwicklung und spielt damit eine zentrale Rolle für das Gelingen des Integrationsprozesses. Die Ermöglichung des Familiennachzugs ist eine humanitäre Aufgabe und eine völkerrechtliche Verpflichtung, die auch in Artikel 10 Satz 1 der VN-Kinderrechtskonvention festgelegt ist.
- c) § 1 Absatz 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) enthält in der aktuellen Formulierung das Wort „Steuerung“. Eine Steuerung des Zuzugs von Ausländerinnen und Ausländern ist nur möglich, wenn zwischen regulärer und irregulärer Migration unterschieden wird und umfasst damit logischerweise auch die Begrenzung irregulärer Migration. Die Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist darüber hinaus im § 1 Absatz 1 Satz 2 AufenthG schon explizit genannt. Die Wiederaufnahme des Begriffes „Begrenzung“ in die Zweckbestimmung des § 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG ist damit in der Sache nicht erforderlich. Eine entsprechende Gesetzesänderung ist damit obsolet.

B

2. Der **federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten**,
der **Ausschuss für Familie und Senioren** und
der **Finanzausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetz einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht zu stellen.

C

Der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)** und
der **Ausschuss für Familie und Senioren (FS)**

empfehlen dem Bundesrat ferner, die folgende Entschließung zu fassen:

Zum Gesetz allgemein*

- AIS, FS 3. Der Bundesrat erwartet, dass die geplante Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten klar auf zwei Jahre befristet wird. Der Familiennachzug muss nach zwei Jahren wieder ermöglicht werden.
- Diese zeitliche Begrenzung der vorgeschlagenen Maßnahme ist ein Signal, dass Deutschland zu seiner humanitären Verpflichtung steht und grundsätzlich zur Aufnahme der Familienangehörigen subsidiär Schutzberechtigter bereit ist.
- AIS, FS 4. Der Bundesrat erwartet weiter, dass die Verpflichtung, Härtefälle (Kranke und Minderjährige) als Ausnahmen zuzulassen, eingehalten wird. Er fordert die Bundesregierung auf, Härtefälle als Ausnahmen von der Aussetzung des Familiennachzugs sorgfältig zu prüfen und insbesondere bei Minderjährigen die Familienzusammenführung weiterhin zu ermöglichen.
- AIS, FS 5. Der Bundesrat stellt fest, dass der Familiennachzug zu zugewanderten Menschen grundsätzlich notwendig ist, um die besonderen Schutzinteressen von Familien und das Kindeswohl angemessen zu berücksichtigen.

* Die Ziffern 3 bis 9 wurden im AIS als Hilfsempfehlungen zu Ziffer 1 beschlossen.

Gleichzeitig erleichtert der Familiennachzug die Integration Zugewanderter, weil ihnen so Angst und Sorge um ihre Familie genommen werden. Sie können sich besser den Herausforderungen von Spracherwerb, Arbeitsmarktintegration und Ausbildung stellen.

- AIS, FS 6. Die Bundesregierung wird aufgefordert, nach Ende der befristeten Aussetzung diese zu evaluieren und unvoreingenommen zu prüfen, welche Vor- und Nachteile die Aussetzung bedeutet, insbesondere mit Blick auf die gelingende Integration zugewanderter Menschen wie auf die nachhaltige Deckung des Fachkräftebedarfs in Deutschland.
- AIS, FS 7. Unabhängig von der befristeten Aussetzung für subsidiär Schutzberechtigte fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, stärker als bisher den Familiennachzug für andere Personengruppen zu verbessern und insbesondere Erleichterungen für zuwanderungswillige Fachkräfte und deren Angehörige zu organisieren.
- AIS 8. Zum Gesetz allgemein
- a) Der Bundesrat bekräftigt die Bedeutung der Einheit der Familie und betont deren Wichtigkeit als Voraussetzung einer erfolgreichen und nachhaltigen Integration Geflüchteter.
 - b) Der Bundesrat sieht durch die Aussetzung des Familiennachzugs die Belange des Vertrauensschutzes der Betroffenen in hohem Maße berührt. Dies gilt mit Blick auf den in vielen Fällen bereits geleisteten persönlichen und finanziellen Aufwand der Antragsstellenden umso mehr, als mangelnde Erreichbarkeit der Auslandsvertretungen, lange Warte- und Bearbeitungszeiten und hohe Anforderungen an den Nachweis der Voraussetzungen nun pauschal zu Lasten aller Nachzugswilligen gleichermaßen gehen, unabhängig davon, wie weit ihr Verfahren bereits fortgeschritten ist.
 - c) Der Bundesrat stellt fest, dass in der Folge sichergestellt werden muss, dass Härtefälle jedenfalls dann angenommen werden, wenn Betroffene bereits über lange Zeit auf den Familiennachzug warten oder nachweislich erhebliche finanzielle Vorleistungen erbracht haben. Der Umstand, dass die lange Trennung der Familien eine Vielzahl von Personen betrifft, darf dabei der Anwendung von § 22 Satz 1 AufenthG nicht entgegenstehen.

- d) Der Bundesrat betont, dass die Wirksamkeit der Härtefallregelung voraussetzt, dass ein entsprechendes justiziables Verfahren für Anträge bereitgestellt wird, tatsächlich gangbar ist und den Antragsstellenden alle dafür erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Dabei muss auch eine Überführung der bereits gestellten Anträge auf Familiennachzug nach § 36a AufenthG in das Verfahren aufgrund Härtefalls gemäß § 22 Satz 1 AufenthG so geregelt werden, dass die Menschen ihre jeweiligen Härtegründe vortragen können und jeder Fall geprüft wird.
- e) Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die Aussetzung des Familiennachzugs eine gesetzliche Übergangsregelung erforderlich macht. Dabei muss sichergestellt sein, dass die lediglich in der Gesetzesbegründung genannte Fallgruppe der „Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits von einer Auslandsvertretung eine Einladung zur Visumabholung erhalten haben oder bei denen die Erteilung eines Visums Folge eines zuvor gerichtlich geschlossenen und gebilligten Vergleichs ist“ (BT-Drucksache 21/231, Seite 14) tatsächlich von dem Anwendungsbereich des § 104 Absatz 14 AufenthG ausgenommen wird.
- f) Der Bundesrat gibt ferner zu bedenken, dass die Aussetzung nach § 104 Absatz 14 AufenthG mit Blick auf die Anforderungen an den Grundsatz des Vertrauensschutzes nur für Anträge greifen sollte, die nach Inkrafttreten des Gesetzes gestellt werden.
- g) Der Bundesrat betrachtet mit großer Sorge, dass die Beteiligungsrechte der Länder bereits zu Beginn der Legislaturperiode mehrfach durch beschleunigte Gesetzgebungsverfahren eingeschränkt werden. Insbesondere mit Blick auf die konstant rückläufigen Zahlen im Bereich Flucht kann eine Eilbedürftigkeit nicht nachvollzogen werden.
- h) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die gegenwärtig in § 1 AufenthG enthaltene Formulierung „Steuerung“ bereits die Begrenzung der Migration beinhaltet. Im Zusammenhang mit dem Familiennachzug zu subsidiär Geschützten griff bisher ohnehin schon eine Kontingentierung. Ein Bedarf für die zusätzliche Einführung des Begriffs der „Begrenzung“ wird daher nicht gesehen.

AIS, FS 9. Zum Gesetz allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass das vorliegende Gesetz nicht geeignet ist, die Unterbringungs- und Integrationskapazitäten der Kommunen signifikant zu entlasten. Die Reduzierung der regulären Zuwanderung um bis zu 12 000 Personen jährlich ist verglichen mit der Gesamtzahl der fluchtbedingten Zuwanderung von untergeordneter Bedeutung.
- b) Der Bundesrat kommt zu der Schlussfolgerung, dass das vorliegende Gesetz durch die Begrenzung der regulären Zuwanderung Anreize für eine irreguläre Einreise schafft. Hierdurch kommt es zu einer weiteren Belastung des Asylsystems und des Dublin-Systems. Eine Steuerung der Zuwanderung wird hingegen nicht erreicht.
- c) Der Bundesrat sieht es kritisch, dass das vorliegende Gesetz keine Stichtagsregelung beinhaltet. Die bisherige Begrenzung des Familiennachzugs auf 1 000 Visa im Monat und die begrenzten Kapazitäten der Auslandsvertretungen haben zu teils mehrjährigen Wartezeiten für die Terminvergabe für ein Visum geführt. Durch die Aussetzung des Familiennachzugs werden die Trennungszeiten der Schutzberechtigten und ihrer Familien weiter verlängert und insbesondere der verfassungs- und unionsrechtlich gebotene Schutz von Minderjährigen nur unzureichend berücksichtigt.
- d) Der Bundesrat stellt fest, dass die bestehenden Härtefallregelungen nach § 22 AufenthG bei einer erneuten Aussetzung des Familiennachzugs unzureichend sind, den verfassungs- und unionsrechtlich verbürgten Schutz von Ehe und Familie und insbesondere den Kinderrechten Rechnung zu tragen. Die Anwendbarkeit der Regelungen ist bisher auf Personen in außergewöhnlichen Notsituationen beschränkt und nicht geeignet, die vielfältigen dringenden humanitären Gründe, die einen Familiennachzug begründen können, ausreichend zu berücksichtigen. Es bedarf klarer, zugänglicher Antragswege und transparenter Entscheidungskriterien, sowie eines effektiven Rechtsschutzes gegen ablehnende Entscheidungen, um der Härtefallregelung die erforderliche Wirksamkeit zu verleihen.
- e) Der Bundesrat sieht es kritisch, dass die Aussetzung des Familiennachzugs unterschiedslos alle subsidiär Schutzberechtigten trifft. Im Gegensatz zur bisherigen Einschränkung des Familiennachzugs werden humanitäre wie

auch Integrationsaspekte nicht berücksichtigt. Hierdurch sind nachteilige Effekte auf die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft der aufhältigen Schutzberechtigten zu erwarten, die der beabsichtigten Entlastung der Integrations- und Unterbringungskapazitäten entgegenstehen.