



Ausschussdrucksache 21(4)012 B
vom 19. Juni 2025

Schriftliche Stellungnahme

vom Deutschen Caritasverband e.V., Berlin
vom 16./17. 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

Stellungnahme

Ihre Ansprechpartnerinnen

Kontaktstelle Politik
Yana Gospodinova
Telefon-Durchwahl 030 284 447-88
E-Mail: yana.gospodinova@caritas.de
Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin

Referat Migration und Integration
Sophia Stockmann
Telefon-Durchwahl 0761 200-672
E-Mail: sophia.stockmann@caritas.de
Karlstraße 40, 79104 Freiburg

www.caritas.de

Datum 16.06.2025

zur Anhörung im Innenausschuss am 23.06.2025 zum Entwurf eines Gesetzes zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutz- berechtigten (BT-Ds 21/321)

Der Deutsche Caritasverband e.V. (DCV) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der DCV äußert sich dabei insbesondere auf Basis der Erkenntnisse aus der Praxis unserer Mitarbeitenden in der Beratung und Begleitung von Migrant_innen.

Die Erfahrungen aus unseren Beratungsstellen zeigen, wie wichtig das Zusammenleben und die gegenseitige Unterstützung in der Familie in allen Lebenslagen ist. Das gilt besonders in extremen Situationen wie im Kontext von Vertreibung und Flucht. Sowohl die gegenseitige Sorge und Unterstützung zwischen Eheleuten, aber auch die elterliche Sorge für minderjährige Kinder haben einen hohen Wert und müssen aus Sicht des DCV auch in der konkreten Praxis entsprechend geschützt werden. Vor diesem Hintergrund rät der DCV von der geplanten Regelung ab.

Wenn die geplante Aussetzung des Familiennachzugs jedoch umgesetzt wird, muss aus Sicht des DCV zwingend eine konkrete Klarstellung im Gesetzestext erfolgen, dass eine Familienzusammenführung in Härtefällen weiterhin möglich ist. Um dies explizit im Gesetz zu verankern, müssen folgende konkrete Änderungen am § 104 Abs. 14 AufenthG-E vorgenommen werden:

Spezifische Härtefallregelung im §104 Abs. 14 AufenthG-E

Eine Aussetzung des Familiennachzugs ist laut Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nur rechtens, wenn es eine Regelung gibt, die in besonderen Situationen dennoch einen Nachzug ermöglicht. Dies bestätigte der EGMR in seinem Urteil vom 9. Juli 2021 (M.A. v. Denmark, Az. 6697/18). Der Gesetzentwurf sieht in § 104 Abs. 14 AufenthG-E – wie bereits bei der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten zwischen den Jahren 2016 und 2018 – vor, dass §§ 22 und 23 AufenthG „unberührt bleiben“, um damit der Rechtsprechung des EGMR Genüge zu tun.¹

Die Erfahrungen des DCV während der damaligen Aussetzung des Familiennachzugs zeigen, dass § 22 AufenthG als Härtefallregelung während der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ungeeignet ist.

- Dieser Paragraph ist gerade nicht als Härtefallklausel konzipiert, sondern setzt extrem hohe Anforderungen („dringende humanitäre Gründe“) für eine Aufnahme voraus – in der Praxis eine deutlich höhere Schwelle als ein „Härtefall“ im Sinne der Rechtsprechung des EGMR.
- Das Verfahren für eine Aufnahme nach § 22 AufenthG ist aufwendig und ineffizient – sowohl für die Behörden als auch für die betroffenen Familien.
- Die Leitlinien für die behördliche Entscheidung über das Vorliegen eines dringenden humanitären Grundes sind nicht transparent und für die Betroffenen damit kaum nachvollziehbar.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der DCV dringend, eine spezifische Härtefallregelung im §104 Abs. 14 AufenthG-E einzufügen. Diese sollte sich an den bekannten und in der Praxis erprobten humanitären Gründen des § 36a Abs. 2 Nr. 2–4 AufenthG orientieren.

Formulierungsvorschlag:

§ 104 Abs. 14 Satz 2 AufenthG-E wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Den Ehegatten und minderjährigen ledigen Kindern eines Ausländers mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative oder Eltern eines minderjährigen Ausländers mit dieser Aufenthaltserlaubnis kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn es zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist.

Eine besondere Härte im Sinne dieser Vorschrift liegt insbesondere vor, wenn:

- 1. Leib, Leben oder Freiheit des Ehegatten, des minderjährigen Kindes oder der Eltern eines minderjährigen Ausländers im Aufenthaltsstaat ernsthaft gefährdet sind oder,*
- 2. der Ausländer, der Ehegatte, das minderjährige Kind oder ein Elternteil eines minderjährigen Ausländers schwerwiegend erkrankt, pflegebedürftig im Sinne schwerer Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder Fähigkeiten ist oder eine schwere Behinderung hat.*

Das Kindeswohl ist besonders zu berücksichtigen.“

¹ Da § 23 AufenthG im Rahmen der Aussetzung des Familiennachzugs keinerlei praktische Relevanz als Härtefallregelung entfaltet, wird im Folgenden nur auf § 22 Satz 1 AufenthG eingegangen.

Warum der § 22 AufenthG ungeeignet ist – Erfahrungen aus der Praxis:

Zu hohe Schwelle – faktisch kaum Fälle anerkannt

§ 22 AufenthG ist nicht als Härtefallregelung für den Familiennachzug konzipiert, sondern erlaubt in extremen Ausnahmefällen eine Aufnahme von Personen aus dem Ausland aus dringenden humanitären oder völkerrechtlichen Gründen. Zur Anwendung gekommen ist hier bisher ausschließlich § 22 Satz 1, 2. Alternative (dringende humanitäre Gründe). Die Verwaltungsvorschrift zum AufenthG spezifiziert dazu, dass eine Aufnahme gerechtfertigt sei, wenn der Ausländer sich „in einer Sondersituation befindet, die ein Eingreifen zwingend erforderlich macht“ und eine „erhebliche und unausweichliche Gefahr für Leib und Leben“ bestehe.² Eine Aufnahme setzt nach Ansicht der Bundesregierung ein „singuläres Einzelschicksal“³ voraus. Die Anforderungen liegen damit höher als etwa bei § 36 Abs. 2 AufenthG (Nachzug sonstiger Familienangehöriger bei außergewöhnlicher Härte), höher als die vom BVerwG formulierten besonderen Umstände des Einzelfalls, die den gesetzlichen Ausschluss des Ehegattennachzugs bei einer Nachfluchtehe im Sinne des § 36a Abs. 3 Nr. 1 durchbrechen (vgl. BVerwG 1 C 17.23) und höher als die vom EGMR geforderte individuelle Beurteilung, ob im Licht der konkreten Situation der Familiennachzug ermöglicht werden muss (vgl. EGMR Az. 6697/18).

Diese extrem hohe Hürde spiegelte sich in der Anwendungspraxis des §22 AufenthG im Rahmen der ersten Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten wider. Eine Aufnahme von Familienangehörigen erfolgte hier ausschließlich in außergewöhnlichen Einzelfällen, insbesondere solche mit so schwerwiegenden Gesundheitsbeeinträchtigungen, dass Leib und Leben in Gefahr waren. Härtefälle, die diese hohe Schwelle nicht erreichten, wurden nicht berücksichtigt.

Eine Caritas-Beraterin unterstützte 2017 eine Familie in der nachfolgenden Konstellation bei einem Antrag zur Aufnahme. Eine Rückmeldung des Auswärtigen Amtes erfolgte nicht, sodass davon ausgegangen werden muss, dass der Fall in der Vorprüfung abgelehnt wurde.

Der syrische Vater kam mit seinem 8-jährigen, schwer autistischem Sohn 2015 nach Deutschland. Der Vater hat eine kognitive Einschränkung. Aufgrund seiner Behinderung hatte er Probleme, in Deutschland die passende Unterstützung für das Kind zu organisieren. Da der Vater sich nicht adäquat um das Kind kümmern kann, wird eine Fremdunterbringung eingeleitet und ein Ergänzungspfleger eingesetzt. Die Mutter mit einem weiteren Kind lebte in Syrien. Ein Antrag zur Aufnahme über § 22 AufenthG wurde gestellt, aber nicht beantwortet. Letztlich dauerte die Familientrennung 4 Jahre, bis die Mutter mit Geschwisterkind im August 2019 über § 36a AufenthG einreisen konnte.

An diesem Fall zeigt sich, dass selbst schwerwiegende Beeinträchtigungen des Kindeswohles, einschließlich einer Fremdunterbringung, wie auch die Rechte von Vater und Sohn aus der UN-Behindertenrechtskonvention nicht ausreichend waren, um die Schwelle der dringenden humanitären Gründe nach § 22 AufenthG zu überwinden.

² Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, Nr. 22.1.1.2

³ Bundestagsdrucksache 19/30248, Antwort auf Frage 22

Bei den Beratungsstellen des Deutschen Caritasverbandes werden auch aktuell Verfahren betreut, bei denen eine besondere Härte vorliegt, die aber voraussichtlich nicht die Hürde des § 22 AufenthG überspringen würden:

Einige Beispiele:

- *Vater und Sohn kommen aus dem Gazastreifen und sind 09/2023 nach Deutschland eingereist. 03/2025 erhielten beide den subsidiären Schutz. Der in Deutschland lebende Sohn ist schwer an Leukämie erkrankt. Zurück blieben Ehefrau und ein weiteres gemeinsames minderjähriges Kind, nun in einer akuten Kriegssituation. Da die Situation von Mutter und Kind im Gazastreifen sich nicht substanziell von der anderer Familien am gleichen Aufenthaltsort unterscheidet, dürfte eine Aufnahme über § 22 AufenthG ausgeschlossen sein.*
- *Ein syrischer Familienvater ist seit 04/2023 in Deutschland, hat den subsidiären Schutzstatus 10/2023 erhalten und unmittelbar anschließend für seine Kinder den Familiennachzug bei der dt. Botschaft Erbil beantragt. Der Vater hat das alleinige Sorgerecht für seine Kinder, 5 und 6 Jahre alt. Die Kinder leben aktuell bei der Schwester des Vaters im Irak und warten nunmehr seit 20 Monaten auf den Nachzug. Das Wohl der Kinder ist in dieser Situation gefährdet, da der Vater die primäre Bezugsperson der Kinder war und die elterliche Sorge aktuell nicht ausüben kann. Da die Kinder nicht komplett auf sich allein gestellt sind, sondern durch einen volljährigen Verwandten betreut werden, dürfte auch hier keine Situation vorliegen, in der eine Aufnahme nach § 22 AufenthG gewährt wird. Angesichts der langen Trennung der Kinder von ihrer primären Bezugsperson ist die Situation mit Blick auf das Kindeswohl trotzdem unzumutbar.*
- *Ein syrischer Familienvater ist in Deutschland, Frau und gemeinsame Kinder wollen nachziehen. Die Ehefrau ist an Brustkrebs erkrankt und hatte eine doppelte Mastektomie. Ein Sondertermin für eine beschleunigte Vorsprache im aktuellen Verfahren wurde nicht gewährt, da die Erkrankung nicht schlimm genug sei. Damit scheint auch eine Aufnahme nach § 22 AufenthG trotz des Vorliegens einer lebensbedrohlichen Erkrankung und somit auch einer akuten Gefährdung des Kindeswohls der gemeinsamen Kinder aussichtslos.*

Aufwändig und ineffizient – kaum handhabbar für Behörden und Beratungsstellen

Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen mit der Anwendung des § 22 AufenthG zwischen 2016-2018, dass das Verfahren für die Familien und ihre Berater*innen, aber auch für die Behörden überkomplex ist.

Die Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz sieht eine Vorprüfung von Anträgen auf Aufnahme nach § 22 AufenthG vor. Bei dieser wird zunächst durch das Auswärtige Amt und anschließend durch das Bundesministerium des Innern geprüft, ob Gründe für eine Aufnahme vorliegen. Bei einer positiven Prüfung wird das Verfahren an die zuständige Auslandsvertretung weitergeleitet und eine Anhörung angesetzt. Damit beginnt das reguläre Visumsverfahren, das eine Beteiligung der Ausländerbehörde einschließt. Zwischen Anfang 2017 und März 2018 haben 1768 Angehörige von subsidiär Schutzberechtigten sich mit der Bitte um Aufnahme an das Auswärtige Amt gewandt. 160 dieser Personen erhielten ein Visum zur Einreise; in weiteren 98

Fällen wurden zum Stand 03/2028 das Verfahren eingeleitet. 589 Fälle wurden direkt in der Vorprüfung abgelehnt.⁴

Die Bundesregierung selbst betont in der Gesetzesbegründung zum Entwurf, dass der Bearbeitungsaufwand für Anträge gemäß § 22 AufenthG „nicht bezifferbar“ sei, was als ein Hinweis auf die mangelnde Steuerbarkeit gewertet werden kann. Darüber hinaus tragen noch folgende Faktoren dazu bei, dass das Verfahren unpraktikabel und unzugänglich ist:

- Informationen zu dem Verfahren sind nicht öffentlich zugänglich. Wie und wo Anträge zu stellen sind und welche Leitlinien dafür vorliegen, ist für Familien nicht nachvollziehbar. Insbesondere ist völlig unklar, was die Kriterien zur Annahme eines dringenden humanitären Grundes sind.
- Die Antragsstellung erfordert zwingend Unterstützung durch eine fachkundige Beratungsstelle und/oder Anwält_in in Deutschland. Die schriftliche Darlegung der humanitären Gründe, die für eine Aufnahme sprechen, ist für schutzsuchenden Familien allein nicht zu leisten. Familien, die keinen Zugang zu einer Beratungsstelle haben, die sowohl Kapazitäten als auch Expertise zu diesem komplexen Verfahren hat, sind selbst bei Vorliegen eines besonderen Härtefalls von vornherein ausgeschlossen.
- Berater_innen der Caritas berichten, dass die Erstellung eines Antrags mit der notwendigen ausführlichen Darstellung des dringenden humanitären Grundes so aufwendig ist, dass dieser Aufwand – bei gleichzeitig hoher Beratungsnachfrage anderer Ratsuchender und den geringen Erfolgsaussichten – kaum zu rechtfertigen ist.

Intransparent und ohne Rechtsschutz – Verfahren ohne Verlässlichkeit

Berichten von Caritas-Berater_innen zufolge erhielten die Familien oftmals keine Rückmeldung, wenn der Antrag auf eine Aufnahme im Vor-Verfahren abgelehnt wurde. Damit wurden die Familien in einem unerträglichen Schwebezustand gehalten, in dem unklar blieb, ob die Prüfung andauert oder das Aufnahmeersuchen bereits abgelehnt wurde.

Generell ist das Vor-Verfahren beim Auswärtigen Amt nicht Teil des Verwaltungsverfahrens, sodass keine förmliche Ablehnung vorgesehen ist. Damit gibt es auch keine Rechtsbehelfsbelehrung und faktisch keinen Weg zum Rechtsschutz. In dieser Form dürfte das Verfahren der Rechtsprechung des EGMR nicht entsprechen. Danach müssen derartige Ausnahmeklauseln das Recht auf Achtung des Familienlebens in einer Art und Weise gewährleisten, die sie praktisch und effektiv macht und nicht bloß theoretisch und illusorisch (vgl. EGMR Az. 6697/18 Rn. 193).

Fazit zur Härtefallregelung

Zusammenfassend ist § 22 AufenthG nicht als Härtefallregelung während einer Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten geeignet. Stattdessen sollte eine spezifische Härtefallregelung im § 104 Abs. 14 AufenthG-E eingefügt werden.

⁴ Bundestags-Drucksache 19/1634; Frage 61, S. 47: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 9. April 2018 eingegangenen Antworten der Bundesregierung

Sofern daran festgehalten werden sollte, § 22 AufenthG als Härtefallregelung zu verwenden, müssen als Minimum klare Leitlinien definiert und öffentlich kommuniziert werden, welche Kriterien für die Annahme eines dringenden humanitären Grundes gelten. Darüber hinaus müssen zwingend klare Verfahrensabläufe definiert und kommuniziert werden. Im Fall einer Ablehnung, auch wenn sie im Vor-Verfahren erfolgt, muss diese schriftlich und unter Angabe von Gründen kommuniziert werden.

Einfügung eines auf den Verfahrensstand bezogenen Stichtags

Anders als sonst bei derart tief in die Rechte und konkrete Lebenssituation von Antragsteller_innen eingreifenden Rechtsänderungen üblich, soll in § 104 Abs. 14 AufenthG-E kein auf den Verfahrensstand bezogener Stichtag eingesetzt werden. Damit gilt die Aussetzung ab Gesetzesverkündung für Familiennachzugsverfahren in allen Verfahrensstadien gleichermaßen. Laut Gesetzesbegründung sind lediglich die Verfahren ausgenommen, bei denen bereits ein Termin für die Abholung des Visums feststeht.

Aus Sicht des DCV müssen zumindest zusätzlich die Personen von der Aussetzung ausgenommen werden, die bereits bei der deutschen Auslandsvertretung vorgesprochen haben. Diese haben auf die Rechtslage vertraut und stehen – nach langer Wartezeit – in greifbarer Nähe der Wiedervereinigung mit ihren Familienmitgliedern.

Formulierungsvorschlag

§ 104 Abs. 14 Satz 1 F. AufenthG-E wird wie folgt gefasst:

Bis zum Ablauf des [einsetzen: Datum des Tages und Monats der Verkündung dieses Gesetzes sowie die Jahreszahl des zweiten auf die Verkündung folgenden Kalenderjahres] wird ein Familiennachzug nach § 36a zu einer Person, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, in der Regel nicht gewährt. Satz 1 gilt nicht für Verfahren, in denen bereits die Vorsprache der Antragssteller bei der zuständigen Auslandsvertretung stattgefunden hat.“

Familientrennung liegt deutlich über den gewollten zwei Jahren

Aufgrund der derzeit geltenden Kontingentierung nach § 36a Abs. 2 Satz 2 AufenthG liegen die Wartezeiten auf einen Vorsprachetermin regelmäßig über zwei Jahren.⁵ Nach der erfolgten Vorsprache bei der deutschen Auslandsvertretung dauert es bis zur Visumserteilung oftmals noch 3-6 Monate. In dieser Zeit werden seitens der Auslandsvertretung die vorgelegten Unterlagen geprüft und anschließend die Beteiligung der Ausländerbehörde am Wohnort des

⁵ Wartezeiten auf Termin-Wartelisten, die über einem Jahr liegen, werden von der Bundesregierung in Kleinen Anfragen pauschal mit „über 52 Wochen“ angegeben. In der Praxis liegen die Wartezeiten jedoch deutlich darüber, beispielsweise bei 22 Monaten im August 2024 bei den dt. Botschaft Beirut (vgl. VG Berlin VG 32 L 206/24 V und VG 11 L 619/24 V). Dies deckt sich mit den Erfahrungen aus den Beratungsstellen der Caritas, wo teilweise von Wartezeiten von 30 Monaten und mehr berichtet wird.

Familienmitgliedes in Deutschland durchgeführt. Anschließend erfolgt die Auswahl des monatlichen Kontingents durch das Bundesverwaltungsamt.

Laut Aussagen des Auswärtigen Amtes bestimmt sich die Dauer der Zeit zwischen Vorsprache und Visumserteilung nach der Vorsprache hauptsächlich durch die Bearbeitungszeit bei der Ausländerbehörde im Inland.⁶ Das ist durch die allseits bekannte Überlastung der Ausländerbehörden zu erklären.

Auch eine Familie, die bereits alle notwendigen Dokumente eingereicht hat, bei der die Prüfung des Antrags bei der Auslandsvertretung erfolgreich abgeschlossen wurde und lediglich die Terminvergabe für die Ausstellung des Visums oder die Rückmeldung der inländischen Ausländerbehörde aussteht, wäre von der Aussetzung betroffen. Die Familie hätte damit bereits zwei Jahre auf den Vorsprachetermin gewartet, die rechtlichen Anforderungen bereits erfolgreich erfüllt und müsste nun mindestens weitere zwei Jahre warten, unter Umständen ausschließlich aufgrund von organisatorischen Gründen oder aufgrund der Verzögerung bei der zuständigen Behörde im Inland.

Im Effekt würde eine pauschale Aussetzung des Familiennachzug gleichermaßen für alle Verfahrensstadien bedeuten, dass die vom Gesetzgeber gewollte Aussetzung des Nachzugs für zwei Jahre faktisch zu Familientrennungen von vier Jahren oder länger führt. Damit greift der Verweis in der Gesetzesbegründung auf die Rechtsprechung des EGMR, in der dieser eine zweijährige Wartezeit für vertretbar hält, zu kurz. Die Wartezeit verlängert sich in der Praxis weit über den Zeitraum von zwei Jahren und damit über das in der Abwägung zwischen dem staatlichen Interesse Zuwanderung zu beschränken und dem Schutz des Familienlebens sowie des Kindeswohls noch vertretbare Maß hinaus.

Dies ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sowohl mit der Rechtsprechung der EGMR als auch mit den Rechten und dem Wohl der in den Verfahren beteiligten Kinder nicht zu vereinbaren und steht im Konflikt mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz des Vertrauensschutzes. Daher müssen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes zumindest auch die Familien, die zum Tag des Inkrafttretens des Gesetzes die Vorsprache zum Visumsverfahren bereits absolviert haben, von der Aussetzung ausgenommen werden.

Freiburg, 17.06.2025

Dr. Oliver Müller
Vorstand Internationales, Migration und Katastrophenhilfe
Deutscher Caritasverband e.V.

⁶ Siehe beispielsweise auf den Webseiten der dt. Botschaft in [Jaunde](#): „Die Bearbeitungsdauer variiert stark und hängt vor allem von der Bearbeitung bei der zuständigen Ausländerbehörde in Deutschland ab. Bitte rechnen Sie mit mindestens 3-6 Monaten“ oder der dt. Botschaft in [Pristina](#) „Die Bearbeitungszeit für Anträge auf Familiennachzug ist sehr unterschiedlich, da im Laufe des Verfahrens innerdeutsche Behörden beteiligt werden müssen, auf deren Bearbeitungszeiten die Botschaft keinen Einfluss hat.“

Kontakt

Yana Gospodinova, Referentin, Kontaktstelle Politik Berlin, DCV, Tel. 030 284447-88,
Yana.gospodinova@caritas.de

Sophia Stockmann, Referentin, Referat Migration und Integration, DCV, Tel. 0761 200-672,
Sophia.stockmann@caritas.de

Tobias Mohr, Leiter des Referats Migration und Integration, DCV, Tel. 0761 200-475,
Tobias.Mohr@caritas.de