Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

A. Problem und Ziel

Die Zielbestimmung des deutschen Aufenthaltsgesetzes ist in § 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) geregelt. Die ausdrücklich genannten Zielbestimmungen des Aufenthaltsrechts sind nicht unverbindliche Aussagen des Gesetzgebers, sondern bilden vielmehr Richtpunkte und Vorgaben für die Gesetzesausführung. An diesen Zielen hat sich die Verwaltung von Bund und Ländern bei der Ausübung des Ermessens zu orientieren. Den Gerichten bietet die Zielbestimmung eine Auslegungshilfe. Die weiteren gesetzlich festgelegten Zwecke des § 1 AufenthG bleiben davon unberührt.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023 ist das Ziel der Begrenzung aus der Zweckbestimmung des Aufenthaltsgesetzes in § 1 Absatz 1 Satz 1 gestrichen worden (BGBl. 2023 I Nr. 217). Die damalige Streichung erfolgte, um ein klares Zeichen der Offenheit für mehr Zuwanderung gerade im Bereich der Erwerbs- und Bildungsmigration zu setzen und um zum Ausdruck zu bringen, dass Deutschland ein modernes und an den gesamtwirtschaftlichen Interessen ausgerichtetes Land ist.

Zwar können unter den Begriff der Steuerung auch Maßnahmen gefasst werden, die begrenzenden Charakter haben. Auch bestimmt § 1 Absatz 1 Satz 2, dass das Aufenthaltsgesetz Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit (neben wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen) ermöglicht und gestaltet. Dennoch sollte insbesondere im Hinblick auf weiterhin bestehende erhebliche irreguläre Migrationsbewegungen klargestellt werden, dass das Aufenthaltsgesetz nicht nur auf die Steuerung, sondern auch auf die Begrenzung von Zuwanderung ausgerichtet ist. Dadurch soll das klare Signal gesetzt werden, dass die Berücksichtigung der Integrations- und Aufnahmefähigkeit des Staates erfolgen muss, unerlaubte Einwanderung begrenzt und die Durchsetzung der Ausreisepflicht konsequent verfolgt wird.

Die nach wie vor hohe Anzahl an Schutzsuchenden in Deutschland stellt die Aufnahme- und Integrationssysteme der Länder und Kommunen vor kapazitative und organisatorische Herausforderungen. Im Jahr 2023 wurden beispielsweise 329.120, im Jahr 2024 229.751 Asylanträge gestellt.

Die Herausforderungen für Länder und Kommunen bei der Aufnahme und Integration wachsen vor dem Hintergrund des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzbe-

rechtigten. Zur Unterbringung muss hier ausreichender Wohnraum für zum Teil größere Familien zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2024 wurde der Bund deshalb von den Ländern aufgefordert, den Familiennachzug zur Referenzperson mit subsidiärem Schutzstatus auszusetzen, um die Aufnahme- und Integrationssysteme von Staat und Gesellschaft zu entlasten. Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode sieht eine temporäre Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten für zwei Jahre vor, wobei Härtefälle davon unberührt bleiben.

Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ist nach geltender Rechtslage gemäß § 36a AufenthG auf ein Kontingent von 1.000 Visa pro Monat begrenzt. Dieses Kontingent ist seit Juni 2023 ausgeschöpft; so wurden 2023 vom Bundesverwaltungsamt bereits 11.630 Zustimmungen zur Visumerteilung zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten erteilt, 2024 waren es erstmals 12.000. Ausweislich des Ausländerzentralregisters hielten sich zum Stichtag 31. März 2025 388.074 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zum subsidiären Schutz nach § 25 Absatz 2 Satz 1 Variante 2 AufenthG in Deutschland auf. Für diese Personen besteht derzeit, bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen, grundsätzlich die Möglichkeit, im Rahmen der Kontingentregelung von 1.000 Visa pro Monat Familienzusammenführung geltend zu machen, soweit sich noch Mitglieder der Kernfamilie im Ausland aufhalten und eine Familienzusammenführung dort unzumutbar wäre. Wie viele dieser Personen bereits in der Kernfamilie in Deutschland leben und keinen Familiennachzug mehr geltend machen können, ist nicht bekannt.

B. Lösung

In die Zielbestimmung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG soll das Ziel der Begrenzung der Zuwanderung neben der Steuerung wieder aufgenommen werden. Die Präzisierung trägt dem Erfordernis Rechnung, Migration im Interesse der Aufnahmekapazität des Staates, der Funktionsfähigkeit gesellschaftlicher Strukturen sowie der Integrationsfähigkeit zu gestalten.

Damit wird das Ziel der Begrenzung der Zuwanderung wieder als ausdrückliche Zielvorgabe für die Anwendung des Aufenthaltsgesetzes klar gesetzlich geregelt. Die weiteren gesetzlich festgelegten Zwecke des § 1 Absatz 1 AufenthG bleiben davon unberührt.

Um die Aufnahme- und Integrationssysteme der Bundesrepublik Deutschland zu entlasten, soll der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für zwei Jahre vorübergehend ausgesetzt werden. Von dieser Möglichkeit wurde bereits 2016 Gebrauch gemacht: Mit dem am 17. März 2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Bundestagsdrucksache 18/7538) wurde der Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren ausgesetzt; diese Aussetzung wurde im März 2018 bis zum 31. Juli 2018 verlängert (Bundestagsdrucksache 19/439) und danach durch die Begrenzung des Familiennachzugs auf 1.000 Visa pro Monat ersetzt.

Durch eine Regelung, die den Nachzug ab Inkrafttreten dieses Gesetzes für zwei Jahre aussetzt und gleichzeitig klarstellt, dass eine Familienzusammenführung in Härtefällen weiterhin möglich ist, wird den verfassungs-, völker- und europarechtlichen Vorgaben Rechnung getragen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bund ist aufgrund der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten eine Reduzierung des Teilnehmenden-Potenzials bei den Integrationskursen zu berücksichtigen. Dabei sind mögliche Minderausgaben zu erwarten, die auf einer Schätzung beruhen. Dabei ist für 2026 mit einer Minderausgabe in Höhe von 3,9 Millionen Euro zu rechnen. Die Minderausgaben in den Folgejahren können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt (Mehreinnahmen/Minderausgaben (-)/Mehrausgaben/Mindereinnahmen (+))

	2025	2026	2027	2028	2029
Kosten Integrationskurse, § 104 Absatz 14 AufenthG-E	0	- 3.900.000	- 11.700.000	- 8.400.000	- 500.000

Die folgende Berechnung ist stark annahmegetrieben. Im Rechtskreis SGB II ergeben sich aufgrund der Regelung Minderausgaben im Jahr 2025 in Höhe von rund 3,2 Millionen Euro, von denen rund 2,8 Millionen Euro auf den Bund und 400.000 Euro auf die Kommunen entfallen. In den Folgejahren steigen die Minderausgaben bis auf 46,2 Millionen Euro im Jahr 2027. Die Minderausgaben in den einzelnen Jahren können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Tabelle: Minderausgaben nach Gebietskörperschaft und Jahr in Euro

	2025	2026	2027	2028	2029
Bund	2.800.000	23.800.000	41.100.000	37.400.000	33.400.000
Kommunen	400.000	3.000.000	5.100.000	4.700.000	4.100.000
Insgesamt	3.200.000	26.800.000	46.200.000	42.100.000	37.500.000

Zudem sind Einsparungen bei der Grundsicherung nach SGB XII in geringer Höhe zu erwarten, die nicht beziffert werden können.

Sofern die unter E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung genannten Positionen ausgabemindernd werden sollten, wird dies in kommenden Aufstellungsverfahren im jeweils betroffenen Einzelplan berücksichtigt.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für die Bürgerinnen und Bürger gibt es keine Änderungen im Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft gibt es keine Änderungen im Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung verringert sich der bezifferbare jährliche Erfüllungsaufwand um rund 4.925.000 Euro. Davon entfallen 3.760.000 Euro auf den Bund und 1.165.000 Euro auf die Kommunen. Im Bereich sonstiger Gesetzesfolgen entsteht – derzeit nicht bezifferbarer – zusätzlicher Prüfaufwand für das Auswärtige Amt, die Auslandsvertretungen, die Ausländerbehörden und die Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. VII.5.)

F. Weitere Kosten

Dem Normadressaten Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen (KMU), entstehen durch das Regelungsvorhaben keine weiteren Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 1 Satz 1 wird nach der Angabe „Steuerung“ die Angabe „und Begrenzung“ eingefügt.
2. § 104 Absatz 14 wird durch den folgenden Absatz 14 ersetzt:

„(14) 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, nicht gewährt. Die §§ 22 und 23 bleiben unberührt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 3. Juni 2025

Jens Spahn, Alexander Hoffmann und Fraktion
Dr. Matthias Miersch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel der Regelung ist es, die „Begrenzung“ als ausdrückliche Zielbestimmung wieder in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen. Die Aufnahme dient der klaren und rechtssystematisch nachvollziehbaren Formulierung des Gesetzeszwecks. Die Begrenzung des Zuzugs ist wesentlicher Bestandteil der migrationspolitischen Zielsetzung des Aufenthaltsgesetzes und wird durch verschiedene Regelungsmechanismen, insbesondere im Rahmen der Visumsvergabe, der Erteilung von Aufenthaltstiteln und der Einreisevoraussetzungen umgesetzt. Damit wird auch ein deutliches Signal ins In- und Ausland gesetzt, dass unerlaubte Einreisen und Aufenthalte in Deutschland nicht hingenommen werden.

Die vorübergehende Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten dient der Entlastung der Aufnahme- und Integrationssysteme der Bundesrepublik Deutschland.

Das Ausschöpfen des Kontingents beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten in den Jahren 2023 und 2024 brachte und bringt für die Kommunen, zusätzlich zu der insgesamt bereits hohen Zahl an Schutzsuchenden und Familiennachzugsfällen zu anderen Schutzberechtigten, zusätzliche kapazitative und finanzielle Herausforderungen. Häufig stellt sich die Konstellation so dar, dass Schutzsuchende zunächst allein einreisen und die Familienangehörigen nach Titelerteilung einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen. Es obliegt den Kommunen, ausreichenden Wohnraum für zum Teil größere Familien zur Verfügung zu stellen. Diese Problematik wurde zuletzt, auch im Hinblick auf eine zunehmende drohende Obdachlosigkeit von Schutzsuchenden, verstärkt von den Ländern und Kommunen geäußert. Während für den Familiennachzug zu Schutzberechtigten wie GFK-Flüchtlingen und Asylberechtigten strengere verfassungs- und europarechtliche Vorgaben gelten, besteht für den Gesetzgeber beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten grundsätzlich ein weiterer Spielraum. Die Maßnahme, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten vorübergehend auszusetzen, ist für eine rasche Entlastung der Kommunen ein geeignetes Mittel.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

In die Zielbestimmung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG wird das Ziel der Begrenzung der Zuwanderung wieder aufgenommen. Damit wird die Rechtslage vor Inkraft-Treten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 18. November 2023 wiederhergestellt. Durch die Nennung der Begrenzung wird künftig wieder ausdrücklich festgestellt, dass gesetzgeberisches Handeln im Migrationsbereich auch unter dem Gesichtspunkt der Zuzugsbegrenzung verfassungskonform und verhältnismäßig ausgestaltet und von Rechtsprechung und Verwaltung entsprechend ausgelegt bzw. umgesetzt werden soll. Zugleich wird klargestellt, dass der Gesetzgeber dem öffentlichen Interesse an einer kontrollierten Migrationspolitik Rechnung trägt.

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Familiennachzug zu Stammberechtigten mit subsidiärem Schutzstatus für zwei Jahre ausgesetzt, wobei Härtefälle davon unberührt bleiben. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes und rechtzeitig vor dem Ablauf der Aussetzungsfrist soll geprüft werden, ob eine Verlängerung der Aussetzung notwendig und möglich ist. Soweit keine Verlängerung oder anderweitige Gesetzesänderung erfolgt, tritt die Rechtslage, die seit dem 1. August 2018 derzeit für den Familiennachzug zu dieser Personengruppe gilt, automatisch wieder in Kraft.

III. Exekutiver Fußabdruck

Keiner.

IV. Alternativen

Keine.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Aufenthaltsgesetzes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes (GG) – Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer – in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG. Für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer steht dem Bund das Gesetzgebungsrecht zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Artikel 72 Absatz 2 GG). Ohne eine bundeseinheitliche Regelung der von dem vorliegenden Gesetzentwurf betroffenen Sachverhalte wären erhebliche Beeinträchtigungen des länderübergreifenden Rechtsverkehrs bei Einreise und Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet zu erwarten und eine im gesamtstaatlichen Interesse liegende Steuerung der Zugangs- und Aufenthaltsbedingungen von Ausländern nicht möglich. Deshalb ist eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, die Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VII. Gesetzesfolgen**1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Die Aussetzung bringt eine temporäre Verwaltungsvereinfachung für verschiedenen Stellen mit sich.

So entfallen für den Zeitraum der Aussetzung die vom Bundesverwaltungsamt zu erteilenden Bestimmungen. Nach geltender Rechtslage wählt das Bundesverwaltungsamt unter den Antragstellern, welche die Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllen, monatlich bis zu 1.000 Nachzugsberechtigte aus.

Für den Zeitraum der Aussetzung sind darüber hinaus durch die Kommunen weniger zusätzliche Unterbringungskapazitäten zu schaffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Dieser Entwurf hat Auswirkungen jedenfalls auf die Erreichung des Nachhaltigkeitsziels 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.“

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt (Mehreinnahmen/Minderausgaben (-)/Mehrausgaben/Mindereinnahmen (+))

	2025	2026	2027	2028	2029
Kosten Integrationskurse, § 104 Absatz 14 AufenthG-E	0	- 3.900.000	- 11.700.000	- 8.400.000	- 500.000

Das Aussetzen des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten kann das Teilnehmenden-Potenzial bei den Integrationskursen reduzieren, da Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 36a AufenthG i. V. m. § 44 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 b AufenthG einen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs haben und unter Umständen nach § 44a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 b AufenthG auch zur Teilnahme verpflichtet werden können. Der Anspruch auf eine Teilnahme am Integrationskurs besteht nicht bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die eine schulische Ausbildung aufnehmen oder ihre bisherige Schullaufbahn in der Bundesrepublik Deutschland fortsetzen, bei erkennbar geringem Integrationsbedarf oder wenn der Ausländer bereits über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.

Bei den in der Tabelle angegebenen möglichen Minderausgaben handelt es sich um eine grobe Schätzung, die verschiedenen Unwägbarkeiten unterliegt. Die Kosten für einen Integrationskurs können sich fiskalisch über bis zu drei Haushaltsjahre erstrecken, da insbesondere Spezial- oder Teilzeitkurse länger als ein Jahr dauern können. Das Gros der Kosten entfällt in der Regel auf das zweite Haushaltsjahr. Die tatsächlichen Kosten hängen von der Teilnehmerstruktur bzw. den einzelnen Teilnehmern ab (besuchte Kursart, Kursdauer, kostenbefreit beziehungsweise nicht kostenbefreit, Höhe des Kostenerstattungssatzes). Dies gilt sodann spiegelbildlich auch für hypothetisch ausbleibende Ausgaben.

Da es sich um eine befristete Aussetzung handelt, sind etwaige Minderausgaben temporär. Unter anderem mit Blick auf den Zeitraum zwischen Einreise, dem Eintritt in einen Integrationskurs und der Finanzwirksamkeit, wird in der Prognose davon ausgegangen, dass sich Einsparungen erst ab dem Jahr 2026 realisieren könnten.

Die Berechnung ist stark annahmegetrieben. Im Rechtskreis SGB II ergeben sich aufgrund der Regelung Minderausgaben im Jahr 2025 in Höhe von rund 3,2 Millionen Euro, von denen rund 2,8 Millionen Euro auf den Bund und 400.000 Euro auf die Kommunen entfallen. In den Folgejahren steigen die Minderausgaben bis auf 46,2 Millionen Euro im Jahr 2027. Die Minderausgaben in den einzelnen Jahren können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Tabelle: Minderausgaben nach Gebietskörperschaft und Jahr in Euro

	2025	2026	2027	2028	2029
Bund	2.800.000	23.800.000	41.100.000	37.400.000	33.400.000
Kommunen	400.000	3.000.000	5.100.000	4.700.000	4.100.000
Insgesamt	3.200.000	26.800.000	46.200.000	42.100.000	37.500.000

Zudem sind Einsparungen bei der Grundsicherung nach SGB XII in geringer Höhe zu erwarten, die nicht beziffert werden können.

Sofern die unter 4.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung genannten Positionen ausgabemindernd werden sollten, wird dies in kommenden Aufstellungsverfahren im jeweils betroffenen Einzelplan berücksichtigt.

4. Erfüllungsaufwand

4.1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger gibt es keine Änderungen im Erfüllungsaufwand.

4.2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft gibt es keine Änderungen im Erfüllungsaufwand.

4.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung verringert sich der bezifferbare jährliche Erfüllungsaufwand während der zweijährigen Aussetzung des Familiennachzugs jährlich jeweils um rund 4.925.000 Euro. Davon entfallen 3.760.000 Euro auf den Bund und 1.165.000 Euro auf die Kommunen.

Tabellarische Darstellung Erfüllungsaufwand Verwaltung:

lfd. Nr.	Artikel Regelungsentwurf; Norm (§§); Bezeichnung der Vorgabe	Bund/Land	Jährliche Fallzahl und Einheit	Jährlicher Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Hierarchieebene) + Sachkosten in Euro)	Jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)**	Einmalige Fallzahl und Einheit	Einmaliger Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Hierarchieebene) + Sachkosten in Euro)	Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)
4.3.1	§ 36a AufenthG; Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, Bereitstellung und Verwaltung der Wartelisten	Bund	-50.000	22,5 Euro = (20 / 60 * 67,60 Euro/h (100 % hD))	-1.127			
4.3.2	§ 6 Absatz 3 AufenthG; Bearbeitung des Antrags auf Visum für längerfristige Aufenthalte	Bund	-13.860	152,1 Euro = (135 / 60 * 67,60 Euro/h (100 % hD))	-2.108			
4.3.3	§ 31 AufenthV; Zustimmung der Ausländerbehörde im Visumverfahren	Land	-13.860	44,8 Euro = (66 / 60 * 40,70 Euro/h (100 % durchschnitt))	-621			
4.3.4	§ 36a Absatz 2 Satz 2 AufenthG; Auswahlentscheidung durch BVA	Bund	-12.283	40,7 Euro = (55 / 60 * 44,40 Euro/h (100 % durchschnitt))	-500			
4.3.5	§ 36a AufenthG; Erteilung Aufenthaltstitel aus familiären Gründen	Land	-11.860	40,7 Euro = (60 / 60 * 40,70 Euro/h (100 % durchschnitt))	-483			
4.3.6	§ 44a Absatz 1 AufenthG; Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs (ABH)	Land	-6.000	10,2 Euro = (15 / 60 * 40,70 Euro/h (100 % durchschnitt))	-61			

Ifd. Nr.	Artikel Regelungsentwurf; Norm (§§); Bezeichnung der Vorgabe	Bund/Land	Jährliche Fallzahl und Einheit	Jährlicher Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Hierarchieebene) + Sachkosten in Euro)	Jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)“	Einmalige Fallzahl und Einheit	Einmaliger Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Hierarchieebene) + Sachkosten in Euro)	Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)
4.3.7	§ 9 Absatz 2 IntV; Bearbeitung von Anträgen auf Befreiung von Kostenbeiträgen	Bund	-3.780	6,7 Euro = (10 / 60 * 40,40 Euro/h (100 % gD))	-25			
Summe (in Tsd. Euro)					-4.925			-
davon auf Bundesebene					-3.760			-
davon auf Landesebene (inklusive Kommunen)					-1.165			-

Lfd. Nr. 4.3.1: Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, Bereitstellung und Verwaltung der Wartelisten; § 36a AufenthG

Bislang ermöglicht § 36a AufenthG subsidiär Schutzberechtigten den Familiennachzug in Form einer Ermessensvorschrift. Nationale Visa zum Zweck des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten sind gemäß § 36a Absatz 2 Satz 2 AufenthG monatlich auf eine maximale Anzahl von 1.000 beschränkt. Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nach § 36a AufenthG soll zunächst für zwei Jahre ausgesetzt werden. Ein Familiennachzug soll in Härtefällen weiterhin möglich sein. Hinsichtlich dieser Fälle entsteht zusätzlicher Prüfaufwand für die Auslandsvertretungen und das Auswärtige Amt (vgl. Weitere Gesetzesfolgen unter 4.).

Der Familiennachzug erfolgt im Rahmen eines Visumverfahrens, welches in der jeweiligen Auslandsvertretung durchgeführt wird. Personen, die einen Antrag auf ein Visum zum Zwecke des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten stellen möchten, müssen sich auf der zentralen Termin-Warteliste des Auswärtigen Amtes registrieren lassen. Zum Stichtag 19. Februar 2025 waren 383.150 Personen für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten registriert (vgl. Bundestagdrucksache 20/15151). Die Zahl kann Mehrfach-, und Fehlregistrierungen sowie Registrierungen einschließen, die sich anderweitig erledigt haben.

Die Registrierung auf Wartelisten erfolgt seit 2018, d.h. seit sieben Jahren. Für die weitere Betrachtung wird angenommen, dass sich aktuell weltweit etwa 50.000 Personen pro Jahr auf der zentralen Warteliste registrieren.

Wird die Möglichkeit des Familiennachzugs nach § 36a AufenthG für zwei Jahre ausgesetzt, entfällt für zwei Jahre die weitere Aufnahme von Personen auf der zentralen Warteliste sowie auf den Wartelisten der Auslandsvertretungen. Zur Verwaltung der Warteliste wird pro Person ein Zeitaufwand von insgesamt 20 Minuten angenommen. Aufgrund der Besonderheit der Auslandsbesoldung der Prüfenden eines Visumantrages im Ausland wird der Stundenlohn der öffentlichen Verwaltung des höheren Dienstes des Bundes (Lohnsatz 67,60 Euro) gemäß dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Anhang 8 herangezogen.

Bei einem Minus an schätzungsweise 50.000 Fällen reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 1.127.000 Euro. Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 4.3.2: Bearbeitung des Antrags auf Visum für längerfristige Aufenthalte; § 6 Absatz 3 AufenthG

Auf Basis einer vorliegenden Auswertung des BVA wird für die Berechnung eine jährliche Anzahl von etwa 14.000 Visaanträgen (Durchschnitt 2023/24) nach § 36a AufenthG an Auslandsvertretungen angenommen.

Auf Basis der Zahlen nach geltender Rechtslage wird davon ausgegangen, dass jährlich derzeit ungefähr ein Prozent der des Antragsvolumens von Visa nach § 36a AufenthG aufgrund von Härtefällen weiterhin bearbeitet werden. Die im Rahmen des bezifferbaren Erfüllungsaufwands angenommene Fallzahl reduziert sich daher schon nach geltender Rechtslage um 140 Fälle. Die Bearbeitung und Prüfung eines Visumantrags zum Zweck des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten beträgt seitens der Auslandsvertretungen durchschnittlich 135 Minuten (Lohnsatz 67,60 Euro, analog Vorgabe 3.1). Dies führt im Ergebnis zu einem geschätzten Abbau des jährlichen Erfüllungsaufwands von ca. 2.108.000 Euro. Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

Zu nicht bezifferbarem Aufwand im Hinblick auf einen Aufwuchs bei Härtefall-Anträgen und/oder verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten wird auf 5. (Weitere Gesetzesfolgen) hingewiesen.

Lfd. Nr. 4.3.3: Zustimmung der Ausländerbehörde im Visumverfahren; § 31 AufenthV

Im Rahmen der Visaverfahren nach § 36a AufenthG sind i. d. R. auch die Ausländerbehörden zu beteiligen. Deren Zeitaufwand für die Prüfung inlandsrelevanter Sachverhalte liegt bei durchschnittlich 66 Minuten (Lohnsatz 40,70 Euro, Durchschnitt Kommune).

Bei einer Anzahl von Minus 13.860 Bearbeitungsfällen pro Jahr reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 621.000 Euro. Dieser Aufwand entfällt, solange der Familien-nachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 4.3.4: Auswahlentscheidung durch BVA; § 36a Absatz 2 Satz 2 AufenthG

Der jährliche Erfüllungsaufwand des BVA im Rahmen der Auswahlentscheidung für die Kontingentberechnung, Kommunikation mit Auslandsvertretungen und Bestimmungsstelle liegt derzeit bei rund 500.000 Euro pro Jahr. (Vorgabe ID-IP 2019061907575202, OnDEA). Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 4.3.5: Erteilung Aufenthaltstitel aus familiären Gründen; § 36a AufenthG

Nach Einreise der in Rede stehenden Personen reduziert sich zudem die Anzahl der zu erteilenden Aufenthaltstitel in den Ausländerbehörden. Der durchschnittliche Zeitaufwand liegt bei 60 Minuten pro Fall (Lohnsatz 40,70 Euro, Durchschnitt Kommune).

Aufgrund der Begrenzung der Visaerteilung nach § 36a AufenthG auf 1.000 Fälle pro Monat wird von einer jährlichen Fallzahl von Minus 12.000 ausgegangen. Auf Basis der Zahlen nach geltender Rechtslage wird diese Anzahl aufgrund der schon jetzt erteilten Visa aufgrund von Härtefällen von ca. 140 Personen pro Jahr auf 11.860 reduziert. Der jährliche Erfüllungsaufwand wird um rund 483.000 Euro abgebaut. Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 4.3.6: Berechtigung oder Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs (ABH); § 44a Absatz 1 AufenthG

Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten und erstmals eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs nach § 36a AufenthG erteilt bekommen, können zur Teilnahme an einem Integrationskurs gemäß § 44 AufenthG berechtigt sein. In Abhängigkeit der jeweiligen Sprachkenntnisse, können die Personen jedoch auch zur Teilnahme gemäß § 44a Absatz 1 Nummer 1 AufenthG verpflichtet werden. Hierzu wird auf die Ausführungen zu den Haushaltsausgaben verweisen.

Für die Prognose des reduzierten Erfüllungsaufwands wird wie für die Haushaltsberechnungen davon ausgegangen, dass etwa die Hälfte der benannten 12.000 Personen förderberechtigt sind.

In den Ausländerbehörden werden die Sprachkenntnisse anlässlich der Erteilung eines Aufenthaltstitels festgestellt. Bei ungenügenden Sprachkenntnissen wird eine Verpflichtung zur Teilnahme ausgesprochen und auf der Teilnahmeberechtigung vermerkt. Der Berechtigungsschein wird zusammen mit einem Merkzettel und einer Liste

der zugelassenen Kursträger ausgehändigt. Der Zeitaufwand liegt hierfür bei etwa 15 Minuten (Lohnsatz 40,70 Euro, Durchschnitt Kommune).

Bei einer Anzahl von minus 6.000 Fällen pro Jahr reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 61.000 Euro. Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 4.3.7: Bearbeitung von Anträgen auf Befreiung von Kostenbeiträgen; § 9 Absatz 2 IntV

Es wird davon ausgegangen, dass ungefähr 10 Prozent der Teilnehmenden die Kosten für ihren Integrationskurs anteilig selber tragen. Es wird von einer Inanspruchnahme der o.g. Teilnahmeberechtigung von rd. 6.000 in Höhe von 70 Prozent ausgegangen, mithin von 4.200 neuen Teilnehmenden. Berücksichtigt man, dass für 90 Prozent keine Kostenbefreiungsanträge gestellt würden, wird mit einem Abbau der Anzahl an jährlichen Anträgen auf Befreiung von Kostenübernahme von ca. 3.780 gerechnet.

Der Zeitaufwand des BAMF im Rahmen der Bearbeitung von Anträgen auf Befreiung von Kostenbeiträgen nach § 9 Absatz 2 IntV wird auf 10 Minuten geschätzt (Lohnsatz 40,40 Euro, gD Bund).

Bei einer jährlichen Fallzahl von Minus 3.780 Fällen, reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand ungefähr um 25.000 Euro. Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

5. Weitere Kosten

Dem Normadressaten Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen (KMU), entstehen durch das Regelungsvorhaben keine weiteren Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Es ist davon auszugehen, dass es in Reaktion auf die gesetzliche Neuregelung zu einem nicht bezifferbaren Aufwuchs bei Härtefall-Anträgen und/oder verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten kommt. Daraus folgt zusätzlicher – derzeit nicht bezifferbarer – Aufwand für die Auslandsvertretungen, das Auswärtige Amt, die Ausländerbehörden und die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dabei handelt es sich um einen indirekten Effekt der Regelungen, der daher nicht im Erfüllungsaufwand darzustellen ist.

Der Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die gleichstellungspolitischen Auswirkungen der Gesetzesänderungen wurden geprüft. Die Regelungen sind gleichstellungspolitisch neutral.

VIII. Befristung; Evaluierung

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer 1

Mit der Aufnahme des Begriffs „Begrenzung“ wird dem verfassungs- und europarechtlich zulässigen Ziel Rechnung getragen, den Umfang der Zuwanderung nach Deutschland in geordneten Bahnen zu halten und Steuerungsinstrumente wirksam zur Anwendung zu bringen. Die Regelung dient der Umsetzung einer Migrations- und Integrationspolitik, die sich an der Aufnahmekapazität des Staates, an humanitären Verpflichtungen sowie an der Funktionsfähigkeit öffentlicher Institutionen und zeitgleich an den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen orientiert.

Der Begriff der Begrenzung unterstreicht das legitime Interesse des Staates, Zuwanderung zu steuern und zu regulieren, ohne dabei den völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen zuwiderzulaufen.

Die Wiederaufnahme der „Begrenzung“ steht im Kontext der Erfahrungen mit erheblichen Migrationsbewegungen der vergangenen Jahre. Sie trägt der Notwendigkeit Rechnung, eine dauerhafte Überforderung staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen zu vermeiden und gleichzeitig Integration zu ermöglichen.

Die ausdrückliche Nennung des Begriffs „Begrenzung“ unterstreicht den gesetzgeberischen Willen, Zuwanderung unter strikter Beachtung rechtsstaatlicher und völkerrechtlicher Maßstäbe sowie der Zielsetzung der Fachkräftesicherung effektiv zu steuern und gibt damit einen klaren Rahmen für die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie für Ermessensentscheidungen in migrationsrechtlichen Verfahren vor. Dies schafft Rechtssicherheit und trägt zu einer einheitlichen Rechtsanwendung bei.

Die weiteren gesetzlich festgelegten Zwecke des § 1 Absatz 1 Satz 2 f. AufenthG bleiben von der Regelung unberührt.

Zu Nummer 2

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für zwei Jahre ausgesetzt, wobei Härtefälle unberührt bleiben.

Die vorgesehene temporäre Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten in Verbindung mit der gleichzeitigen Klarstellung, dass eine Familienzusammenführung in Härtefällen weiterhin möglich ist, ist sowohl mit Europa- und Völkerrecht als auch mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar.

Die Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung ist nicht anwendbar, da diese nach ihrem Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c auf Zusammenführende keine Anwendung findet, deren Aufenthalt in einem Mitgliedstaat aufgrund subsidiärer Schutzformen gemäß internationalen Verpflichtungen, einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Praktiken der Mitgliedstaaten genehmigt wurde oder die um die Genehmigung des Aufenthalts aus diesem Grunde nachsuchen und über deren Status noch nicht entschieden wurde.

Aus völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere menschenrechtlichen Konventionen, ergibt sich kein individueller Anspruch subsidiär Schutzberechtigter, die zunächst ein nur befristetes Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet haben, auf Familienzusammenführung in einem bestimmten Staat.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat eine Wartefrist von zwei Jahren im Falle der Familienzusammenführung zu einem Stammberechtigten mit vorübergehendem Schutz nach dänischem Recht als mit Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vereinbar angesehen (EGMR, Urteil v. 9.7.2021 – Nr. 6697/18, M. A. v. Denmark, Rz. 192f i. V. m Rz. 162; EGMR, Urteil v. 20.10.2022 – Nr. 22105/18, M. T. and others v. Sweden, Rn. 84).

Der Gesetzentwurf steht auch im Einklang mit der Konvention über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (UN-Kinderrechtskonvention). Aus den in Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention (vorrangige Berücksichtigung von Kindeswohlinteressen) und Artikel 10 der UN-Kinderrechtskonvention (wohlwollende, humane und beschleunigte Bearbeitung von Anträgen auf Familiennachzug) normierten Vorgaben ist nicht per se ein Anspruch auf Familienzusammenführung abzuleiten. Die Vorgaben können bei der Feststellung, ob im Einzelfall ein Härtefall vorliegt oder ob eine Anordnung nach § 23 AufenthG ergehen kann, umfassend berücksichtigt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des rechtlichen Rahmens für den Familiennachzug zusteht (BVerfGE 76, 1, 51). Das Grundgesetz überantwortet es weitgehend der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt, festzulegen, in welcher Zahl und unter welchen Voraussetzungen der Zugang zum Bundesgebiet ermöglicht wird (vgl. BVerfGE 76, 1, 47). Dabei sind die verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter von Ehe und Familie und die gegenläufigen öffentlichen oder privaten Belange mit dem Ziel eines schonenden Ausgleichs gegeneinander abzuwägen.

Den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben wird durch eine Regelung Rechnung getragen, die trotz der vorübergehenden Aussetzung klarstellt, dass Aufnahmen nach § 22 und § 23 AufenthG weiterhin möglich sind, soweit die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind. Im Einzelfall ist daher nach § 22 AufenthG ein Familiennachzug aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen oder im Rahmen einer Anordnung nach § 23 AufenthG möglich. Bei den im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung zu berücksichtigenden humanitären Gründen sind vor dem Hintergrund der Gewährleistung des Artikel 8 EMRK auch die Dauer der Trennung, das Kindeswohl sowie unüberwindbare Hindernisse, die Familieneinheit im Herkunftsland herzustellen, zu berücksichtigen.

Für den Nachzug nach § 36 Absatz 2 AufenthG gilt die Aussetzung nach § 104 Absatz 14 AufenthG-E nicht. Der Familiennachzug „sonstiger Familienangehöriger“ zu einer Person, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, richtet sich damit weiterhin nach § 36 Absatz 2 AufenthG.

Nicht vom Regelungsgehalt des § 104 Absatz 14 AufenthG-E umfasst sind Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits von einer Auslandsvertretung eine Einladung zur Visierung bzw. Visumabholung erhalten haben oder bei denen die Erteilung eines Visums Folge eines zuvor außergerichtlich oder gerichtlich geschlossenen Vergleichs ist.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.