

Berlin, 19. Juni 2025

## Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung am Montag, den 23. Juni 2025, 13 Uhr im Innenausschuss des Deutschen Bundestags

Zum Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, BT-Drucksache 21/321

RAin Dr. Corinna Ujkašević, IRAP

---

Das International Refugee Assistance Project (IRAP) ist eine internationale Organisation mit Standorten in New York, Washington, Amman, Beirut und Berlin. IRAP setzt sich für die Entwicklung und Durchsetzung von legalen Zugangswegen für Flüchtende ein. Seit über fünf Jahren ist die Organisation und seither auch die Verfasserin selbst in Deutschland im Bereich des Familiennachzugs von Geflüchteten tätig und vertritt in diesem Rahmen zahlreiche Einzelfälle, sowohl in Botschafts- als auch in Gerichtsverfahren.

## Inhalt

A.	Zusammenfassung.....	2
B.	Skizzierung des durch den Gesetzesentwurf betroffenen Personenkreises .....	2
C.	Der rechtliche Rahmen der geplanten Aussetzung des Familiennachzugs.....	4
D.	Warum § 22 S. 1 AufenthG keine (geeignete) Härtefallregelung darstellt.....	6
I.	Zur Regulationsstruktur und Anwendungspraxis.....	6
II.	Der erschwerte Zugang zum Antragsverfahren.....	8
E.	Zur fehlenden Stichtagsregelung .....	9
I.	Der Einzelfall wird zur Regel?.....	10
II.	Zur Rückwirkung einer Aussetzung und zum Vertrauensschutz.....	11
F.	Fazit .....	13

## A. Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzesentwurf weist derart erhebliche Mängel auf, dass sich ein entsprechendes Gesetz als rechtswidrig erweisen würde. Dies liegt vor allem an zwei Punkten: Die vermeintlichen **Härtefallregelungen sind unzureichend**, weil ineffektiv und intransparent und die **fehlende Stichtagsregelung**, die in der vorangegangenen Aussetzung in den Jahren 2016-2018 noch vorgesehen war, führen in sehr vielen Fällen zu einer exorbitanten Verlängerung der Familientrennungen. Das wird mangels einer effektiven Härtefallregelung im Ergebnis zu einer immensen Anzahl von Verstößen gegen Art. 6 GG und Art. 8 EMRK führen.

Darüber hinaus steht der Gesetzesentwurf mangels einer Stichtagsregelung, die bereits subsidiär Schutzberechtigte aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausnimmt, im Konflikt mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Vertrauensgrundsatz, Art. 20 Abs. 3 GG, und wird in der Praxis aus unterschiedlichen Gründen (hierzu sogleich) eine unzulässige Rückwirkung entfalten.

## B. Skizzierung des durch den Gesetzesentwurf betroffenen Personenkreises

Der durch den Gesetzesentwurf **betroffene Personenkreis ist angesichts seiner „Rückwirkung“** auf bereits laufende Verfahren **immens**.

Die **Aussetzung in den Jahren 2016-2018** in der Bundesrepublik sah vor, dass Personen, denen infolge des Inkrafttretens der gesetzlichen Regelung der subsidiäre Schutzstatus erteilt wurde, vom Familiennachzug zunächst für zwei Jahre ausgeschlossen wurden. Bereits bei den Auslandsvertretungen oder Gerichten **anhängige Verfahren waren nicht von der Aussetzung betroffen**.

Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf soll nunmehr eine **Aussetzung** stattfinden, **die alle subsidiär schutzberechtigten Personen und ihre Familien betrifft** – also auch jene, die bereits seit Jahren auf einen Termin zur Antragstellung warten, jene, deren Verfahren (mitunter seit mehreren Jahren) bei den Botschaften anhängig sind und auch jene, deren Anträge (rechtswidrig) abgelehnt wurden und die sich aktuell im Klageverfahren bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit befinden.

Vor diesem Hintergrund muss in Erinnerung gerufen werden, dass die **Wartezeiten auf einen Termin zur Antragstellung bei allen relevanten Auslandsvertretungen bei über zwei Jahren liegen!**<sup>1</sup> Dem schließen sich häufig **Jahre der Antragsbearbeitung** und in vielen Fällen auch Gerichtsverfahren an, die häufig in einer Erteilung von Visa münden.

---

<sup>1</sup> Die größten Gruppen subsidiär Schutzberechtigter stellen neben Syrer\*innen, Afghan\*innen und Eritreer\*innen dar. Nach Erfahrung der Verfasserin und anderer in diesem Bereich tätigen Rechtsanwält\*innen liegen die Wartezeiten in Äthiopien, Islamabad, Teheran und Beirut, wo diese Personengruppen regelmäßig ihre Anträge stellen, bei über zwei Jahren. Dies bestätigen auch Facebook-Posts des die Auslandsvertretungen unterstützenden IOM Family Assistance Programs.

Fälle wie diese wären daher von der Aussetzung betroffen:

**Beispiel 1 aus der Praxis:** Der Eritreer E flieht vor dem Zwangsmilitärdienst im Jahr 2015. Seine Ehefrau und damals 3 Jahre alte Tochter verbleiben in Eritrea. Im Jahr 2017 reist er in die Bundesrepublik ein. Im Jahr 2019 wird ihm der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt. Seine Ehefrau und Tochter fliehen im selben Jahr nach Äthiopien, da ein Familiennachzugsverfahren von Eritrea aus nicht betrieben werden kann. Sie registrieren sich auf der Warteliste der Deutschen Botschaft in Äthiopien. Wegen der langen Wartezeiten auf einen Termin und Verzögerungen bei der Antragsannahme durch den externen Dienstleister IOM FAP, können sie erst im Jahr 2023 (also 3 Jahre später!) wirksam ihre Anträge stellen. Das Verfahren ist seither bei der Botschaft anhängig. E ist seit 10 Jahren von seiner Familie getrennt, das Familiennachzugsverfahren läuft seit über 5 Jahren.

**Beispiel 2 aus der Praxis:** Die Eritreerin F lebt ursprünglich mit ihren beiden unehelich geborenen Töchtern A und B in Eritrea. Der Vater der Kinder ist im Zwangsmilitärdienst und lebt nicht mit der Familie. Als er schließlich desertiert, wird F bedroht, weil man vermutet, sie wisse, wo der Vater ihrer Kinder sei. F flüchtet daher schließlich im Jahr 2015. Ihre beiden damals 9 und 5 Jahre alten Töchter verbleiben in Eritrea bei Verwandten. Im Jahr 2017 reist sie in die Bundesrepublik ein. Im Jahr 2019 wird ihr der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt. Ihre Töchter fliehen im selben Jahr nach Äthiopien, da ein Familiennachzugsverfahren von Eritrea aus nicht betrieben werden kann. Sie registrieren sich Anfang 2020 auf der Warteliste der Deutschen Botschaft in Äthiopien. Wegen der langen Wartezeiten auf einen Termin und Verzögerungen bei der Antragsannahme durch den externen Dienstleister IOM FAP, können sie erst im Januar 2023 (also 3 Jahre später!) wirksam ihre Anträge stellen. Die Botschaft lehnt schließlich im April 2025 die Anträge ab. Seit April 2025 ist das Verfahren beim VG Berlin anhängig. F ist seit 10 Jahren von ihren Töchtern getrennt, das Familiennachzugsverfahren läuft seit über 5 Jahren.

Hierbei handelt es sich um keine **Ausnahmefälle**. Die Verfasserin und zahlreiche Kolleg\*innen aus der Anwaltschaft vertreten derartige Fälle.

## C. Der rechtliche Rahmen der geplanten Aussetzung des Familiennachzugs

Wenngleich eine temporäre Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten nicht per se rechtswidrig ist, ergibt sich insbesondere aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), dass eine **pauschale Ablehnung eines Nachzugsrechts** sehr wohl **unzulässig** ist.

Zusammengefasst muss ein Gesetz, das die temporäre Aussetzung des Familiennachzugs vorsieht, durch die **rechtliche Möglichkeit einer effektiven Einzelfallbetrachtung** begleitet sein, die die widerstreitenden Interessen – das Interesse der Betroffenen, mit ihren engsten Angehörigen zusammenleben zu können auf der einen Seite, das Interesse der Staaten, die Einwanderung zu kontrollieren und die effektive Integration von Personen sicherzustellen, denen sie Schutz gewähren, auf der anderen Seite – in einen gerechten Ausgleich bringen kann.<sup>2</sup> Das hat der EGMR im Hinblick auf Aussetzungsregelungen anderer Konventionsstaaten wiederholt festgestellt:

*„Der Knackpunkt ist somit, ob die dänischen Behörden, als sie [...] den Antrag des Bf. auf Familienzusammenführung wegen der dreijährigen Wartefrist abwiesen, einen gerechten Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen [...] getroffen haben. [...]“<sup>3</sup>*

Den Betroffenen muss – auch wenn der Familiennachzug grundsätzlich ausgesetzt ist – die Möglichkeit verbleiben, dass die nationalen Behörden und Gerichte ihren Einzelfall prüfen. Wenngleich der Begriff „Einzelfallprüfung“ wohl treffender wäre, wird nachfolgend von der „Härtefallregelung“ gesprochen, da sich dieser Begriff in der bisherigen Diskussion etabliert hat.

### Was muss im Rahmen einer solchen „Härtefallregelung“ geprüft werden?

Das BVerfG und der EGMR benennen folgende Faktoren, die im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung zu berücksichtigen sind:

- Dauer der Trennung (gemeint ist hier die Gesamtdauer seit der Flucht)
- Unzumutbarkeit des Zusammenlebens im Herkunftsstaat
- Kindeswohl
- Ausmaß der Bindungen im Konventionsstaat

---

<sup>2</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 9.7.2021, Große Kammer, M.A. v. Dänemark – 6697/18, Rn. 165; BVerfG, Beschluss vom 31.8.1999, 2 BvR 1523/99, Rn. 7; Beschluss vom 9.12.2021, 2 BvR 1333/21, Rn. 45. Ob eine **Einzelfallbetrachtung stets oder spätestens nach zwei Jahren** zu erfolgen hat, wird aus den Entscheidungen des EGMR **nicht ganz klar**. Die überzeugenderen Argumente sprechen dafür, dass stets eine Einzelfallprüfung zugänglich sein muss – zumal auch Art. 6 GG den Zugang zu einer Einzelfallprüfung gebietet. In der Praxis dürfte sich diese Frage aber nicht auswirken, da ja alle Betroffenen (angesichts der Bearbeitungsrückstände bei den relevanten Auslandsvertretungen, die zu zwei Jahren Wartezeit auf einen Termin führen) mindestens zwei Jahre gewartet haben, bis sich das Auswärtige Amt ihrem Fall realistisch widmen könnte.

<sup>3</sup> EGMR, Urteil vom 9.7.2021, Große Kammer, M.A. v. Dänemark – 6697/18, Rn. 165. Dies wiederholend in EGMR, Urteil vom 6.3.2023, Große Kammer, M.T. v. Schweden – 22105/18, Rn. 59.

- Faktoren der Einwanderungskontrolle

Hinsichtlich der Gewichtung jener Faktoren hat der EGMR klargestellt, dass die Interessen der Familie, nach einer zweijährigen Aussetzung des Familiennachzugs zunehmend an Gewicht gewinnen.<sup>4</sup> Auf der anderen Seite hat der EGMR auch berücksichtigt, inwiefern die Konventionsstaaten tatsächlich einer „Notsituation“ ausgesetzt sind, die ein besonderes Interesse an einer Einwanderungskontrolle verstärken kann.<sup>5</sup>

## Was sind die prozessualen Anforderungen an eine „Härtefallregelung“?

Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung deutlich gemacht, dass eine Härtefallregelung eine **individuelle Prüfung** ermöglichen muss, die die soeben dargelegten Faktoren prüft und zu einem **gerechten Ausgleich** bringt. Dabei muss die Regelung in einer Weise ausgestaltet und angewendet werden, die den durch Art. 8 EMRK gewährleisteten Schutz der Familie **praktisch und wirksam** und **nicht theoretisch und illusorisch** werden lassen.

Die im Fall M.T. v. Schweden relevante Härtefallregelung des § 13 des schwedischen Temporary Acts wurde durch den EGMR insofern für grundsätzlich geeignet gehalten. Die Vorschrift bezieht sich konkret auf die Verpflichtungen Schwedens, die sich aus internationalen Konventionen (also insbesondere der EMRK) ergeben. Betroffene hatten danach die Möglichkeit, den Nachzug ihrer Angehörigen trotz der Aussetzung zu erreichen, wenn sie darlegen konnten, dass der Familiennachzug aufgrund von etwa Art. 8 EMRK geboten war.

In M.A. v. Dänemark beurteilte der EGMR die dänische „Härtefallregelung“ des § 9c Abs. 1 des Ausländergesetzes hingegen für unzureichend. Die Regelung habe nur „sehr enge Ausnahmen“ betroffen. Eine „individuelle Einschätzung des Interesses an der Familieneinheit im Licht der konkreten Situation der betroffenen Personen“ sei damit nicht ermöglicht worden. Insbesondere habe die Regelung keine Überprüfung dazu vorgesehen, inwiefern eine Rückkehr in den Herkunftsstaat zum aktuellen Zeitpunkt wahrscheinlich sei. Es habe insofern keine „reale Möglichkeit“ gegeben, eine individuelle Prüfung zu erlangen.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> EGMR, Urteil vom 9.7.2021, Große Kammer, M.A. v. Dänemark – 6697/18, Rn. 162, „Während der Gerichtshof keinen Grund sieht, die Logik einer Wartefrist von zwei Jahren, wie sie Art. 8 der FamilienzusammenführungsRL zugrunde liegt [...], in Frage zu stellen, ist er der Ansicht, dass über eine solche Dauer hinaus die unüberwindbaren Hindernisse für ein Familienleben im Herkunftsstaat fortschreitend mehr Bedeutung bei der Einschätzung des gerechten Ausgleichs gewinnen.“

<sup>5</sup> EGMR, Urteil vom 9.7.2021, Große Kammer, M.A. v. Dänemark – 6697/18, Rn. 166 ff.; EGMR, Urteil vom 6.3.2023, Große Kammer, M.T. v. Schweden – 22105/18, Rn. 60 ff.

<sup>6</sup> EGMR, Urteil vom 9.7.2021, Große Kammer, M.A. v. Dänemark – 6697/18, Rn. 192 f.

§ 9c Abs. 1 des dänischen Ausländergesetzes lautete wie folgt:

*„Einem Ausländer kann auf Antrag eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn außergewöhnliche Gründe dies rechtfertigen, darunter die Wahrung der Einheit der Familie und, wenn der Ausländer unter 18 Jahre alt ist, die Wahrung des Kindeswohls. [...]“<sup>7</sup>*

Aus diesen Entscheidungen des EGMR lassen sich keine klaren Vorgaben ableiten, wie explizit eine Härtefallregelung formuliert sein müsste. Im Ergebnis bedarf es aber, wie zuvor dargelegt, einer tatsächlichen Einzelfallprüfung der oben genannten Faktoren (Dauer der Trennung, Unzumutbarkeit des Zusammenlebens im Herkunftsland, etc.). Es bedarf mithin (1.) einer Regelung, die eine derartige Einzelfallprüfung tatsächlich zulässt und die (2.) in der Rechtspraxis auch entsprechend angewandt wird.

## D. Warum § 22 S. 1 AufenthG keine (geeignete) Härtefallregelung darstellt

### I. Zur Regelungsstruktur und Anwendungspraxis

Die durch den Gesetzesentwurf ins Auge gefasste Härtefallregelung des **§ 22 S. 1 AufenthG ermöglicht** schon allein aufgrund ihrer Ausgestaltung als Ausnahmeregelung **keine effektive Einzelfallbetrachtung** im Sinne der Rechtsprechung des EGMR.

§ 22 S. 1 AufenthG lautet wie folgt:

*„Einem Ausländer kann für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.“*

Wenngleich selbst das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in der Vergangenheit betont hat, dass Härtefälle trotz einer grundsätzlichen Aussetzung des Familiennachzugs durch die Anwendung von § 22 S. 1 AufenthG aufgefangen werden könne, verrät ein Blick in die **Behördenpraxis und die Rechtsprechung**, dass § 22 S. 1 AufenthG im Kontext des Familiennachzugs **de facto nur in den allerseltensten Ausnahmefällen zur Anwendung kommt**.

Im Zuge der Aussetzung in den Jahren 2016-2018 wurden insgesamt **280 Visa** erteilt.<sup>8</sup> Wenn man die bekannten Rechtsprechungsdatenbanken durchforstet, findet man einige Entscheidungen, die im Zuge bzw. infolge der Aussetzung betonen, § 22 S. 1 AufenthG könne im Hinblick auf Art. 6 GG und Art. 8 EMRK auch auf Härtefälle im Kontext des Familiennachzugs angewendet werden, nur um dann zum Ergebnis zu erlangen, dass es in diesem Einzelfall aber kein Härtefall sei. **Positive Urteile in Bezug auf § 22 S. 1 AufenthG** im Kontext des Familiennachzugs **findet man quasi keine**.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Ebd., Rn. 29.

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/27462, Antwort zu Frage 25.

<sup>9</sup> Eine Ausnahme stellt etwa VG Berlin, Urteil vom 7.11.2017, 36 K 92.17 V dar.

## Weshalb wird § 22 S. 1 AufenthG nur so restriktiv angewendet?

Die Norm des § 22 S. 1 AufenthG ist als **absolute Ausnahmeregelung** konzipiert. So heißt es in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG, dass sich der Ausländer in „einer **Sondersituation**“ befinden müsse, die „ein Eingreifen zwingend erfordert und es rechtfertigt, ihn – im Gegensatz zu anderen Ausländern in vergleichbarer Lage – aufzunehmen“. Das durch **das Auswärtige Amt verfasste Visumhandbuch**, das die Auslandsvertretungen zur Bearbeitung von Anträgen nutzen, bezieht sich auf „**singuläre Einzelschicksale**“ als Anwendungsbereich des § 22 AufenthG und weist immer wieder darauf hin, dass es sich bei § 22 AufenthG nicht um eine allgemeine Härtefallregelung handele.

*„§ 22 AufenthG ist hinsichtlich der übrigen gesetzlichen Einreise- und Aufenthaltzwecke **keine allgemeine Härtefallregelung** und **kein Auffangtatbestand** für sonst nicht begründete Einreiseanliegen.“<sup>10</sup>*

Dies führt dazu, dass in der Praxis durch die Behörden und Gerichte eine sog. **Vergleichsgruppe** gebildet wird. Wenn sich die Betroffenen dann nicht von den Personen aus ihrer Vergleichsgruppe in besonderem Maße abheben, wird der Nachzug in aller Regel nicht gewährt.

**Obiges Beispiel 1 aus der Praxis:** E's Frau und Tochter sind eritreische Staatsangehörige, die als Flüchtlinge in Äthiopien leben. Sie stünden daher mit anderen eritreischen Familien, die zum Zwecke der Einleitung eines Familiennachzugsverfahrens nach Äthiopien geflohen sind, im Vergleich. All diese Familien sind seit vielen Jahren getrennt. E's Frau und Tochter haben keine besonderen Erkrankungen o.ä. Mithin wird in der Praxis wohl ein Visum nach § 22 AufenthG verneint werden. Das zeigen auch die Erfahrungswerte aus der ersten Aussetzung (hierzu sogleich).

<sup>10</sup> Auswärtiges Amt, Visumhandbuch, Stand: April 2025, Abschnitt: Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 AufenthG, S. 2.

**Obiges Beispiel 2 aus der Praxis:** F's Töchter sind eritreische Staatsangehörige, die als Flüchtlinge in Äthiopien leben. Sie sind unbegleitet und waren zu Beginn ihrer Verfahren beide minderjährig, eines der Mädchen ist inzwischen volljährig. Sie stünden mit der großen Anzahl anderer eritreischer unbegleiteter Kinder, die zum Zwecke der Einleitung eines Familiennachzugsverfahrens nach Äthiopien geflohen sind, im Vergleich. All diese Kinder sind daher auch seit vielen Jahren von ihren Eltern getrennt. F's Töchter haben keine besonderen Erkrankungen o.ä.

In der Praxis würde wohl ein Visum nach § 22 AufenthG verneint werden. Das zeigen einerseits die Erfahrungswerte aus der ersten Aussetzung (hierzu sogleich), andererseits aber auch die Praxis des Auswärtigen Amts, solchen Fällen keinen Sondertermin zu erteilen, da die Anzahl solcher Fälle zu groß sei und insofern keine Sondersituation darstelle.

Dies spiegelt sich auch in der Entscheidungspraxis des Auswärtigen Amts im Zuge der letzten Aussetzung wider. Einreisen über § 22 S. 1 AufenthG erfolgten zum weitaus überwiegenden Teil in medizinischen Notfällen.<sup>11</sup> Dies sind jedoch keine Faktoren, die sich, wie vom EGMR gefordert, an den Schutz der Familieneinheit anlehnen. In nur sehr wenigen Fällen nutzten die Behörden § 22 S. 1 AufenthG spezifisch als Auffangnorm zur Wiederherstellung der Familieneinheit.<sup>12</sup>

**Es ist nicht zu erwarten, dass die Behörden und Gerichte im Rahmen einer erneuten Aussetzung plötzlich ihre Auslegungspraxis hinsichtlich von § 22 S. 1 AufenthG ändern.**

## II. Der erschwerte Zugang zum Antragsverfahren

Das Auswärtige Amt bietet **keine Verfahrensabläufe an, die den Zugang zu einer Einzelfallüberprüfung** wirksam gewährleisten.

Um bei den relevanten Auslandsvertretungen (etwa in Beirut, Islamabad oder Addis Abeba) ein Visum zur Einreise zu beantragen, müssen Personen sich zunächst **auf einer Terminwarteliste registrieren**. Die Auslandsvertretungen listen dabei verschiedene **Terminkategorien** auf (etwa Termine für Anträge auf ein Visum zum Zwecke der Erwerbstätigkeit oder zum Zwecke des Nachzugs zu einer Person mit Flüchtlingsstatus). Familien subsidiär Schutzberechtigter erhalten erst nach über

<sup>11</sup> Siehe die dies bereits andeutenden Ausführungen des SV Philipp Schauer (Auswärtiges Amt) in der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Bundestags vom 20.3.2017 in BT-Drucks. 18/10044, S. 30.

<sup>12</sup> Siehe dazu ausführlich IRAP, Humanitäre Visa und Aufnahmeprogramme: Rechtslage und Praxis in Deutschland, 13.8.2023, online verfügbar, S. 30 f.



zwei Jahren einen Termin zur Antragstellung. Stellt sich beim Termin heraus, dass man sich in der falschen Terminkategorie registriert hat, wird einem die Antragstellung verwehrt.

**Auf keiner der Websites der relevanten Auslandsvertretungen findet sich aktuell eine Terminkategorie für die Beantragung eines Visums nach § 22 S. 1 AufenthG** (obwohl ja bereits jetzt Personen an der Erteilung eines solchen Visums interessiert sein könnten).

Schon während der letzten Aussetzung des Familiennachzugs bot das Auswärtige Amt weder Registrierungen auf einer Warteliste noch direkte Terminbuchungen an, um ein Visum nach § 22 S. 1 AufenthG zu beantragen. Vielmehr mussten sich die Betroffenen zunächst **schriftlich an das Referat 508-9 wenden, das sodann eine „Vorprüfung“ vornahm. Über die Kontaktaufnahmemöglichkeiten zum Referat** wurden die Betroffenen nach Kenntnis der Verfasserin **nicht gezielt informiert**, sodass im Ergebnis nur jene, die anwaltlich oder durch Berater\*innen vertreten waren, die reale Möglichkeit hatten, ihren Fall zu übersenden. Nur jene Fälle, die nach der Vorprüfung als aussichtsreich bewertet wurden, gewährte das Auswärtige Amt sodann einen Termin zur Antragstellung. **Fälle, die nicht für aussichtsreich gehalten wurden, erhielten eine schlichte Benachrichtigung per E-Mail – ohne Rechtsbehelfsbelehrung.** Eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen „Vorentscheidung“ ließ sich dadurch nicht erreichen.

Es ist **zu erwarten, dass das Auswärtige Amt im Zuge der erneuten Aussetzung ähnlich verfahren wird.** So werden die Mitarbeitenden der Auslandsvertretungen im aktuellen **Visumhandbuch** für Fälle, in denen Anhaltspunkte für die Anwendbarkeit des § 22 S. 1 AufenthG vorliegen, angewiesen, hierüber **„möglichst vor Entgegennahme eines Visumsantrages“** und unverzüglich das Referat 509 zu informieren, die dann die Erfolgsaussichten für eine Aufnahme prüfen.<sup>13</sup>

Eine solche Verfahrensgestaltung gewährleistet **keinen effektiven Zugang zur einer Einzelfallüberprüfung** und widerspricht damit den Vorgaben der EMRK, nach denen die in der Konvention verbrieften Rechte **nicht nur theoretisch, sondern praktisch und effektiv** gewährleistet werden müssen.<sup>14</sup> Schon allein vor dem Hintergrund solcher Verfahrensabläufe dürfte der Weg zum EGMR zur Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 8 EMRK geebnet sein.

## E. Zur fehlenden Stichtagsregelung

Die undifferenzierte, auch laufende Verfahren betreffende Aussetzung des Familiennachzugs ist vor allem unter zwei Gesichtspunkten höchst problematisch.

---

<sup>13</sup> Auswärtiges Amt, Visumhandbuch, Stand: April 2025, Abschnitt: Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 AufenthG, S. 2 f.

<sup>14</sup> EGMR, Urteil vom 9.7.2021, Große Kammer, M.A. v. Dänemark – 6697/18, Rn. 193; EGMR, Urteil vom 6.3.2023, Große Kammer, M.T. v. Schweden – 22105/18, Rn. 162.

## I. Der Einzelfall wird zur Regel?

Durch die fehlende Stichtagsregelung hat man es mit einem **immens großen Personenkreis** zu tun, **bei dem** wegen der zu Art. 6 GG und Art. 8 EMRK entwickelten Rechtsprechung **die Erteilung von Visa „im Einzelfall“ geboten wäre.**

Dadurch **unterscheidet sich** die Regelung auch **fundamental von der ersten Aussetzung** aus den Jahren 2016-2018 **und den dänischen und schwedischen Aussetzungsregelungen**, die den bekannten EGMR-Entscheidungen M.A. und M.T. zugrunde lagen.

**Alle bei den Auslandsvertretungen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit anhängigen Verfahren** (und so auch die Fälle der o.g. Praxisbeispiele 1 und 2) müssten infolge der Aussetzung **weiterbearbeitet** und im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG und des EGMR **einer Einzelfallprüfung unterzogen werden.**

Alle diese Familien sind **allein wegen den Wartezeiten** auf einen Termin zur Antragstellung **schon mindestens zwei Jahre** (seit Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus) **getrennt, in aller Regel länger.** Dies dürfte im Sinne der Rechtsprechung des EGMR und des BVerfG im weit überwiegenden Teil der Fälle zu einem **Überwiegen des Interesses an der Familieneinheit** führen – insbesondere im Zusammenspiel damit, dass die Familieneinheit in den weit überwiegenden Fällen nicht im Herkunftsstaat wiederherstellbar ist. Häufig käme dann noch das zu beachtende Kindeswohl hinzu.

**Damit schickt man die Behörden und Gerichte sehenden Auges in eine Dilemma-Situation.** Einerseits werden die Behörden und Gerichte mit einem immens großen Personenkreis konfrontiert sein, der angesichts der langen Trennungsdauern, etc. offensichtlich im Sinne der geltenden Verfassungs- und Menschenrechte berechtigt ist, einzureisen. Andererseits müssten sie dies im Rahmen einer nationalen Regelung bewerkstelligen, die vorsieht, nur in absoluten Sondersituationen Einreise zu erlauben. Damit drängt man entweder die Behörden und Gerichte dazu, das in § 22 S. 1 AufenthG angelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis umzukehren oder die Rechte der betroffenen Familien auf ein Zusammenleben aus Art. 6 GG und Art. 8 EMRK zu verletzen.

Die Erfahrungswerte der letzten Jahre zeigen, dass **dieses Dilemma** sehr wahrscheinlich **zu Lasten der betroffenen Familien aufgelöst werden** wird. In der Praxis werden Visa nach § 22 AufenthG in den meisten Fällen versagt werden, da die Situation der Familien kein Einzelfallschicksal im Sinne des § 22 AufenthG, sondern vielmehr die neue Regel bedeuten würde. Das widerspräche wiederum der Rechtsprechung des EGMR und des BVerfG zu Art. 6 GG und Art. 8 EMRK. Dies wird weitere jahrelange Gerichtsverfahren bis hin zum EGMR nach sich ziehen.

## II. Zur Rückwirkung einer Aussetzung und zum Vertrauensschutz

Die Aussetzung des Familiennachzugs auch laufender Verfahren dürfte als **echte bzw. unechte Rückwirkung** dem aus dem **Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG** folgenden **Vertrauensschutz** zuwiderlaufen.

Wenngleich grundsätzlich die Aufhebung oder Änderung staatlicher Regelungen zulässig ist, folgen aus dem Rechtsstaatsprinzip gewisse Anforderungen an die **Beständigkeit von Regelungen**. Damit soll die Widersprüchlichkeit staatlichen Handelns vermieden und das Vertrauen der Bürger\*innen ins staatliche Handeln gestärkt werden, die im Vertrauen auf den Bestand einer Regelung ggf. Dispositionen getätigt oder wichtige Lebensentscheidungen getroffen haben. Wird wie vorliegend eine rechtliche Regelung aufgehoben, stellt sich daher die Frage, ob dies vor dem Hintergrund des aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Vertrauensschutz zulässig ist.

Es entspricht etablierter Rechtspraxis insofern zwischen einer echten und einer unechten Rückwirkung zu unterscheiden. **Fälle einer echten Rückwirkung** sind gegeben, wenn ein Gesetz dazu führt, dass **bereits abgeschlossene Rechtsbeziehungen nachträglich verändert** werden. Das ist **grundsätzlich unzulässig**. Hiervon gibt es wenige Ausnahmen, etwa wenn das Vertrauen in den Bestand der Regelung für die Betroffenen nicht schutzwürdig ist (weil sie nicht mit dem Fortbestand der Regelung rechnen konnten) oder aber wenn überragende oder zwingende Gründe betreffend das Allgemeinwohl und den Schutz höchster Verfassungsgüter den Vertrauensschutz zurückdrängen. **Fälle einer unechten Rückwirkung** betreffen Situationen, in denen Rechtsbeziehungen noch andauern und das Gesetz Veränderungen für die Zukunft vorsieht. Dies ist, **wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird**, grundsätzlich zulässig. Es **bedarf** jedoch **einer Güterabwägung** zwischen den Belangen des Gemeinwohls einerseits und dem schutzwürdigen Vertrauen der Betroffenen andererseits. **Für das Gewicht des Vertrauensschutzes kommt es auf die betroffenen**, in der Regel **grundrechtsgeschützten Rechtsgüter** und die **Intensität der Nachteile** an. Sofern im Rahmen einer solchen Güterabwägung **Bedenken** aufkommen, **lassen sich** diese in vielen Fällen durch **Übergangsregelungen ausräumen**. Dies war immer wieder Gegenstand von Entscheidungen des BVerfG.<sup>15</sup>

Im hiesigen Kontext stellt es sich wie folgt dar:

Für jene **Fälle, die bereits durch das Bundesverwaltungsamt priorisiert wurden**<sup>16</sup> (aber denen ggf. aus Kapazitätsgründen noch kein Termin zur Abholung der Visa erteilt wurde, sodass sie nach dem aktuellen Gesetzesentwurf von einer Aussetzung betroffen wären), stellt die Aussetzung einen

---

<sup>15</sup> Vgl. bspw. BVerfGE 67, 1 (14 f.) = NJW 1984, 2567; BVerfGE 76, 256 (359 f.) = NVwZ 1988, 329; BVerfGE 78, 249 (285) = NJW 1988, 2529; BVerfGE 131, 47 (57 f.) = NJW 2012, 1941.

<sup>16</sup> Durch die Kontingentierung im Rahmen von § 36a AufenthG folgt der grundsätzlichen Zustimmung der Auslandsvertretung und der Ausländerbehörde zur Visumserteilung eine Auswahlentscheidung durch das Bundesverwaltungsamt (BVA), die sodann priorisiert, welche Fälle wann bzw. in welcher Reihenfolge einreisen dürfen. Hat das BVA einen Fall priorisiert, teilt es dies der Auslandsvertretung mit, die sodann das Visum ausstellt und die Familie zur Abholung einlädt.

**unzulässigen Eingriff in einen bereits abgeschlossenen, der Vergangenheit angehörenden Sachverhalt** dar. Es handelt sich dabei um eine sog. **echte Rückwirkung des Gesetzes**, die grundsätzlich unzulässig ist.

Fälle, die zwar noch nicht priorisiert wurden, jedoch **bereits bei den Auslandsvertretungen anhängig** sind oder sich **auf den Wartelisten** befinden stellen in Abgrenzung dazu gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte dar (**unechte Rückwirkung**). Diese müssten der erwähnten Güterabwägung und Verhältnismäßigkeitsprüfung unterworfen werden.

Zu berücksichtigen sind dabei in Kontexten wie den hiesigen der grund- und menschenrechtlich gewährleistete Schutz der Familie. Mitunter dürften darüber hinaus die Rechtsgüter der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens betroffen sein, da sich etwa die zu einer großen Zahl betroffenen eritreischen oder afghanischen Familien im Vertrauen auf ihr Nachzugsrecht sehr häufig durch ihre Flucht in Drittstaaten zum Zwecke der Einleitung von Visaverfahren in zusätzliche Gefahr gebracht haben.

In den Beispielen 1 und 2 aus der Praxis haben die Familien im Jahr 2019 **im Vertrauen auf die Familiennachzugsmöglichkeit alles zurückgelassen** und die **lebensgefährliche Flucht aus Eritrea** gewagt (eine unerlaubte Ausreise ist ähnlich wie ehemals in der DDR strafbewehrt), um von Äthiopien aus ihr Verfahren initiieren zu können (da dies von Eritrea aus nicht möglich ist). Sie **warten wegen der langen Warte- und Bearbeitungszeiten seit 6 Jahren auf die Erteilung eines Visums** zur Einreise nach Deutschland. Seither leben sie als **Flüchtlinge in Äthiopien**, wo sie infolge des Bürgerkriegs und der seither wieder aufflammenden Konflikte einem erhöhten Risiko unterliegen, den **Massenverhaftungen** und seit Kurzem auch wieder praktizierten **Abschiebungen nach Eritrea** zum Opfer zu fallen.

Eine **Rückkehr nach Eritrea** wäre den Familien **nicht zumutbar** – sie haben sich schließlich **im Vertrauen auf ihr Nachzugsrecht durch die unerlaubte Ausreise der eritreischen Regierung gegenüber besonders exponiert** und sind deshalb besonders gefährdet in Eritrea durch die dortige Militärdiktatur verfolgt zu werden.

In vielen Fällen dürfte eine Güterabwägung zugunsten der betroffenen Familien ausfallen und/oder sich als unverhältnismäßig erweisen und das Gesetz daher eine unzulässige unechte Rückwirkung entfalten.



International Refugee  
Assistance Project

## F. Fazit

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen ist es dringend geboten, den Gesetzesentwurf zu überarbeiten und mindestens eine Stichtagsregelung einzufügen, die Personen, denen bereits der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, von der Aussetzung des Familiennachzugs ausnimmt. Darüber hinaus muss der Entwurf dringend um eine explizite Härtefallregelung ergänzt werden, die auf die durch den EGMR etablierten Abwägungsfaktoren Bezug nehmen.

---

**International Refugee  
Assistance Project**

RAin Dr. Corinna Ujkašević

Revaler Str. 100  
10243 Berlin

Tel. +49 (0) 171 7732917

[cujkasevic@refugeerights.org](mailto:cujkasevic@refugeerights.org)

[www.refugeerights.org](http://www.refugeerights.org)