Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Gesetzentwurf

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. Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023 ist das Ziel der Begrenzung aus der Zweckbestimmung des Aufenthaltsgesetzes in § 1 Abs. 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 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 Schutzberechtigten. 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.

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 regelmäßig 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 Auslän-

derzentralregisters hielten sich zum Stichtag 31. März 2025 388.074 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zum subsidiären Schutz nach § 25 Absatz 2 Satz 1 Variante 2 des Aufenthaltsgesetzes 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. Wie viele dieser Personen bereits in der Kernfamilie in Deutschland leben und keinen Familiennachzug mehr geltend machen können, ist nicht bekannt.

Dieser Entwurf steht im Kontext der gefährdeten rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und trägt insbesondere zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels 10 „Weniger Ungleichheiten“ bei, das in Zielvorgabe 10.7 die Ermöglichung einer "geordneten, sicheren, regulären und verantwortungsvollen Migration (...) durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik" verlangt.

B. Lösung

In die Zielbestimmung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG soll das Ziel der Begrenzung der Zuwanderung 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 übergeordnete Vorgabe für die Anwendung des Aufenthaltsgesetzes klar gesetzlich geregelt.

Um die Aufnahme- und Integrationssysteme der Bundesrepublik Deutschland zu entlasten, soll der Familiennachzug zum subsidiär Schutzberechtigten 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 dabei den verfassungs- völker- und europarechtlichen Vorgaben Rechnung getragen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand entstehen nicht.

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 jährliche Erfüllungsaufwand um rund 20 305 000 Euro. Davon entfallen 19 131 000 Euro auf den Bund und 1 174 000 Euro auf die Kommunen.

F. Weitere Kosten

Dem Normadressaten Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen (KMU), entstehen durch das Regelungsvorhaben keine weiteren Kosten. Beim Normadressaten Verwaltung kommt es zu einer Entlastung in Höhe von ca. 60 000 000 Euro pro Jahr durch den Wegfall von Unterbringungs- und Lebenshaltungskosten inklusive Kindergeld. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Gesetzentwurf

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 zu einer Person, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, nicht gewährt. Die §§ 22, 23 bleiben unberührt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

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 Visa-Vergabe, 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.

Die Ausschöpfung 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.

Dieser Entwurf steht im Kontext der gefährdeten rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und trägt insbesondere zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels 10 bei, das in Zielvorgabe 10.7 die Ermöglichung einer "geordneten, sicheren, regulären und verantwortungsvollen Migration (...)" durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik" verlangt.

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 In-Kraft-Treten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 18. November 2023 wiederhergestellt. Durch die ausdrückliche 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. Danach 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.

In den Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes werden die Visumanträge zum Familiennachzug während der Dauer der Aussetzung nur im Hinblick darauf geprüft und entschieden, ob ein Visum auf der Grundlage der §§ 22, 23 AufenthG zu erteilen ist.

Weiterhin 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 steht im Kontext der gefährdeten rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und trägt insbesondere zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels 10 bei. Dieses Nachhaltigkeitsziel verlangt in Zielvorgabe 10.7 die Ermöglichung einer "geordneten, sicheren, regulären und verantwortungsvollen Migration (...) durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik". Der Entwurf fördert die Erreichung des Ziels, indem er einer Überlastung der staatlichen Aufnahme- und Integrationssysteme entgegenwirkt. Der Entwurf folgt damit den Prinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand entstehen nicht.

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 jährliche Erfüllungsaufwand um rund 20 305 000 Euro. Davon entfallen 19 131 000 Euro auf den Bund und 1 174 000 Euro auf die Kommunen.

Lfd. Nr. 3.1: Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, Bereitstellung und Verwaltung dezentrale Wartelisten; § 36a AufenthG

Bislang ermöglicht § 36a AufenthG subsidiär Schutzberechtigten den Familiennachzug nach Ermessen. 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.

Der Familiennachzug erfolgt im Rahmen eines Visumverfahrens, welches in der jeweiligen Auslandsvertretung beantragt wird. Personen, die einen Antrag auf ein Visum zum Zwecke des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten stellen möchten, müssen sich auf so genannten dezentralen Termin-Wartelisten der Auslandsvertretungen registrieren lassen. Zum Stichtag 19. Februar 2025 waren 383 150 Personen auf den dezentralen Wartelisten der 15 wichtigsten Visastellen für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten registriert (vgl. Bundestagdrucksache 20/15151).

Die Registrierung auf Wartelisten erfolgt seit 2018, d.h. seit sieben Jahren. Für die weitere Betrachtung wird angenommen, dass aktuell weltweit etwa 50 000 Personen pro Jahr auf die dezentralen Wartelisten aufgenommen werden.

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 heterogenen Stundenlohnstruktur der Prüfenden eines Visaantrages im Ausland wird der durchschnittliche Stundenlohn der öffentlichen Verwaltung des höheren Dienstes (Lohnsatz 67,60 Euro) gemäß des Leitfadens 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. 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.

Es wird davon ausgegangen, dass jährlich ungefähr ein Prozent der antragstellenden Personen auf ein Visum nach § 36a AufenthG aufgrund von Härtefällen weiterhin bearbeitet werden. Die angenommene Fallzahl reduziert sich daher um 140 Fälle.

Die Bearbeitung und Prüfung eines Visaantrages 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.

Lfd. Nr. 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 Familiennachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 3.4: Auswahlentscheidung durch BVA; § 36a Absatz 2 Satz 2 AufenthG

Der jährliche Erfüllungsaufwand des BVA im Rahmen der Auswahlentscheidung liegt derzeit bei rund 897 000 Euro pro Jahr. (Vorgabe ID-IP 2019061907575202, OnDEA). Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 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. Diese Anzahl wird aufgrund der weiterhin 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. 3.6: 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, sind zur Teilnahme an einem Integrationskurs gem. § 44 AufenthG berechtigt. In Abhängigkeit der jeweiligen Sprachkenntnisse, können die Personen jedoch auch zur Teilnahme gem. § 44a Absatz 1 Nr. 1 AufenthG verpflichtet werden. Anhand des Berichtes zur Integrationskursgeschäftsstatistik des BAMF für das Jahr 2023 ist ableitbar, dass 88 % der Neuzugewanderten zur Teilnahme verpflichtet werden.

Es wird davon ausgegangen, dass ca. 34 % der benannten 12 000 neueingereisten Personen minderjährig und daher von einem Integrationskurs ausgeschlossen sind. Des Weiteren wird daher mit einer Fallzahl von 7 920 gerechnet.

88 % von 7 920 entsprechen 6 970 Fällen pro Jahr, die bei Aussetzung des Familiennachzugs entfallen würden.

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 6 970 Fällen pro Jahr reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 71 000 Euro. Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 3.7: Kostenerstattung BAMF gegenüber Kursträger Integrationskurs; § 20 Abs. 6 IntV

Auf Basis der o.g. Statistik ist anzunehmen, dass nur etwa die Hälfte der 7 920 Teilnahmeberechtigten bzw. -verpflichteten tatsächlich an einem Integrationskurs teilnehmen. Für den Zeitraum der Aussetzung des Familiennachzugs reduziert sich somit die Anzahl an Integrationskursteilnahmen um etwa 3 960 Personen pro Jahr.

Laut IntV und der Abrechnungsrichtlinie zahlt das BAMF gegenüber dem Kursträger einen Kostenerstattungssatz von 4,58 Euro pro Unterrichtseinheit (ein Integrationskurs=700 UE) und übernimmt die Kosten für den Einstufungs- und die Abschlusstests.

Kosten Integrationskurs pro Person

700 UE x 4,58 Euro	3 206,00 Euro
Einstufungstest	30,00 Euro
Deutsch-Test für Zuwanderer	117,11 Euro

Leben in Deutschland	18,65 Euro
Summe	~3 372 Euro
	x -3 960 Teilnehmende
	= - 13 352 170 Euro

Auf Basis der o.g. Statistik findet in rund 20 % der Fälle eine Wiederholung des Kurses statt.

Kosten Wiederholungskurs pro Person

200 UE x 4,58 Euro	916,00 Euro
Deutsch-Test für Zuwanderer	117,11 Euro
Summe	~1 033 Euro
	x -792 Teilnehmende
	= - 818 223 Euro

Für die hier betrachtete Fallgruppe ist anzunehmen, dass in 90 % der Fälle die Kosten tatsächlich vom BAMF gezahlt werden und lediglich 10 % der Teilnehmenden einen Teil der Kosten selbst tragen.

2,29 Euro x 700 UE x 396 Personen = 634 788 Euro

Zieht man diesen Betrag von den o. g. Einsparungen ab, verbleiben für das BAMF rund 13 536 000 Euro an Abbau des Erfüllungsaufwands pro Jahr. Auf die Anzahl von 6 000 Personen herunter gerechnet entspricht dies rund 3 510 Euro pro Person.

Lfd. Nr. 3.8: Bearbeitung von Anträgen auf Befreiung von Kostenbeiträgen; § 9 Absatz 2 IntV

Es wird davon ausgegangen, dass ungefähr 10 % der Teilnehmenden die Kosten für ihren Integrationskurs selber tragen. Es wird daher mit einem Abbau der Anzahl an jährlichen Anträgen auf Befreiung von Kostenübernahme von ca. 3 560 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 3 560 Fällen, reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand ungefähr um 24 000 Euro. Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 3.9: Bearbeitung von Anträgen auf Wiederholung des Integrationskurses; § 13 Absatz 1 IntV

Es wird davon ausgegangen, dass ungefähr 20 % der Teilnehmenden des Integrationskurses einen Antrag auf Wiederholung des Kurses stellen. Es wird daher mit einer Reduzierung

der Anzahl an jährlichen Anträgen auf Wiederholung des Integrationskurses von ca. 790 gerechnet.

Der Zeitaufwand des BAMF für das formelle Prüfen des Antrags und für das Erstellen eines Bescheids wird pro Fall auf 10 Minuten geschätzt (vgl. Zeitwerttabelle Verwaltung, Anhang 7, Standardaktivitäten Nummer 3 und 11, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung).

Bei einer jährlichen Fallzahl von Minus 790 Fällen reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand ungefähr um 5 000 Euro. Dieser Aufwand entfällt, solange der Familiennachzug nach § 36a AufenthG ausgesetzt wird.

Lfd. Nr. 3.10: Bearbeitung des Antrags auf Genehmigung der Kinderbetreuung; § 4a Absatz 2 IntV

Für wie viele Kinder für den Zeitraum der Aussetzung des Familiennachzugs eine Kostenübernahme für die Kinderbetreuung entfällt, kann nur grob geschätzt werden.

Analog zu der Annahme, dass 50 % der Erwachsenen an einem Integrationskurs teilnehmen, muss auch für 50 % der 4 080 Kinder (34 % von 12 000) die Betreuung sichergestellt sein (entspricht 2 040 Kinder). Das BAMF übernimmt auf Antrag die Betreuungskosten für betreuungsbedürftige und nicht der Schulpflicht unterliegende Kinder eines Teilnehmers, soweit kein anderweitiges örtliches Betreuungsangebot besteht. Für die weitere Berechnung wird angenommen, dass für zwei Drittel der 2 040 Kinder die Betreuung durch Familienangehörige oder Dritte abgedeckt ist, d. h. für etwa ein Drittel (entspricht 680 Kinder) käme eine Übernahme der Betreuungskosten durch das BAMF in Frage.

Nimmt man Betreuungskosten von 3 Euro pro Stunde an, dann betragen die Kosten für einen kompletten Zeitraum eines Integrationskurses mit 700 UE etwa 2 100 Euro pro Kind. Der Zeitaufwand für die Bearbeitung des Antrags wird mit 15 Minuten pro Fall angesetzt. Wird der Familiennachzug nach § 36a ausgesetzt, dann beträgt das Einsparpotential seitens des BAMF schätzungsweise 1 435 000 Euro pro Jahr.

4. Weitere Kosten

Dem Normadressaten Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen (KMU), entstehen durch das Regelungsvorhaben keine weiteren Kosten. Beim Normadressaten Verwaltung kommt es zu einer Entlastung in Höhe von ca. 60 000 000 Euro pro Jahr durch den Wegfall von Unterbringungs- und Lebenshaltungskosten inklusive Kindergeld. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Der Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher.

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

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 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.

Zu Nummer 2

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für zwei Jahre ausgesetzt.

Die vorgesehene temporäre Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist sowohl mit Europa- und Völkerrecht als auch mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar.

Die Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung ist nicht anwendbar, da diese nach 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 nach Erteilung des Aufenthaltstitels bis zur Stellung eines Antrags auf Familienzusammenführung im Fall eines Syrers, dem in Dänemark vorübergehender Schutz zuerkannt worden war, als mit Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vereinbar angesehen (EGMR, Urteil v. 9.7.2021, M.A. v. Denmark, Rn. 193, EGMR., Urteil v. 20.10.2022, 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 Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention (vorrangige Berücksichtigung von Kindeswohlinteressen) und Art. 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 verfassungsrechtlichen 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 nicht. Der Familiennachzug zu „sonstigen Familienangehörigen“ von subsidiär Schutzberechtigten 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 Visumabholung erhalten haben oder bei denen die Erteilung eines Visums Folge eines zuvor gerichtlich geschlossenen und gebilligten Vergleichs ist.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.