



Fachbereich Europa - EU 6

**Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von
Art. 7 EU-Grundrechtecharta**

Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 7 EU-Grundrechtecharta

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 012/25
Abschluss der Arbeit: 14. März 2025
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Art. 7 GRCh als Rechtmäßigkeitsmaßstab für die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten?	4
2.1.	Durchführung des EU-Rechts wegen Umsetzung der FZRL?	6
2.2.	Durchführung des EU-Rechts wegen Umsetzung der QualifikationsRL bzw. Anwendung der QualifikationsVO?	8
2.3.	Keine Durchführung sonstigen EU-Sekundärrechts	9
2.4.	Ergebnis zur (Nicht-)Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta	10
3.	Rechtsprechung des EuGH zu Art. 7 GRCh mit Blick auf den Familiennachzug	11
3.1.	Überblick über EuGH-Rechtsprechung zu Art. 7 GRCh bezüglich des Familiennachzugs	11
3.1.1.	Sekundärrechtsbezogene Judikatur	11
3.1.2.	Aus der Judikatur ableitbare EU-grundrechtliche Wertungen	12
3.1.3.	Zur Frage einer (un-)befristeten Aussetzung des Familiennachzugs	14
3.1.4.	Orientierung an der Rechtsprechung des EGMR	16
3.2.	Abweichungsmöglichkeiten aufgrund von Ordre-Public- bzw. Notstandsklauseln gemäß Art. 72, Art. 347 AEUV i. V. m. 15 EMRK	19
4.	Exkurs: Gleichheitsgrundsatz aus Art. 20 GRCh	21
5.	Zusammenfassung	23

1. Einleitung und Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages und der Fachbereich Europa wurden mit der Prüfung beauftragt, ob und unter welchen Voraussetzungen es mit Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), mit Art. 6 des Grundgesetzes (GG) und mit Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta, GRCh) vereinbar wäre, den Familiennachzug zu in einem EU-Mitgliedstaat als subsidiär schutzberechtigt lebenden Personen zeitlich unbefristet oder befristet auszusetzen.

Im Rahmen dieser Arbeit wird zunächst auf die Frage eingegangen, ob Art. 7 GRCh für nationale Regelungen über den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten generell als Rechtmäßigkeitsmaßstab herangezogen werden kann (Ziff. 2.). Ziff. 3. analysiert, welche materiellen Anforderungen aus Art. 7 GRCh resultieren und ob Ordre-Public- bzw. Notstandsklauseln von solchen Anforderungen befreien könnten. Im Rahmen eines Exkurses geht Ziff. 4. auf die Frage ein, ob eine Ungleichbehandlung von Flüchtlingen¹ auf der einen und subsidiär Schutzberechtigten² auf der anderen Seite zulässig wäre.³

Hinsichtlich der Analyse zu Art. 8 EMRK wird auf die Arbeit des Fachbereichs WD 2 vom 12. März 2025 (Az. WD 2 - 3000 - 008/25)⁴ verwiesen. Hinsichtlich der Analyse zu Art. 6 GG wird auf die Arbeit des Fachbereichs vom 14. März 2025 (Az. WD 3 - 3000 - 016/25)⁵ Bezug genommen.

2. Art. 7 GRCh als Rechtmäßigkeitsmaßstab für die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten?

Nach Art. 7 Alt. 2 GRCh hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Familienlebens.

Diese Norm ist nur dann als Rechtmäßigkeitsmaßstab für eine im nationalen Recht geregelte Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten heranzuziehen, wenn die EU-Grundrechtecharta auf diese Konstellation Anwendung findet.

Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh gilt die EU-Grundrechtecharta stets für das Handeln der EU-Organen. Die **Mitgliedstaaten** sind hingegen „ausschließlich bei der **Durchführung des Rechts der**

1 Vgl. Art. 1 Buchst. d [Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU](#).

2 Vgl. Art. 1 Buchst. f, g [Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU](#).

3 Auf weitere Grund- bzw. Menschenrechte, die Einfluss auf den Schutz der Familieneinheit haben können, wird nicht eingegangen. Siehe dazu etwa: *Manoharan*, Der Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen – Rechte von Frau und Minderjährigen, 2021, S. 85 ff., 96 ff.; *Schmitt*, Familienzusammenführung und Rechtsschutz in Deutschland und den USA, 1. Aufl. 2020, S. 294 ff.

4 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 8 EMRK, WD 2 - 3000 - 008/25, 12. März 2025.

5 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 6 GG, WD 3 - 3000 - 016/25, 14. März 2025.

Union“ gebunden. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH verlangt der Begriff der Durchführung einen hinreichenden Zusammenhang von einem gewissen Grad zwischen dem EU-Recht und der fraglichen nationalen Maßnahme.⁶ Dieser Zusammenhang muss darüber hinausgehen, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann.⁷ Es kommt insofern darauf an, ob die Mitgliedstaaten **im Anwendungsbereich des Unionsrechts** handeln.⁸

Eine EU-Rechtsdurchführung i. S. v. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh ist insbesondere anzunehmen, wenn die Mitgliedstaaten Verpflichtungen aus dem EU-Sekundärrecht erfüllen (Durchführung im engeren Sinne). Dazu zählen die **Richtlinienumsetzung** bzw. der **Vollzug von EU-Verordnungen**.⁹ Mitgliedstaatliche Verpflichtungen, die eine Bindung an die EU-Grundrechtecharta auslösen, können aber auch aus dem EU-Primärrecht, bspw. aus dem Loyalitätsgrundsatz gemäß Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), folgen.¹⁰ Der EuGH entschied insofern:

„Die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte finden folglich **in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung**. Wenn die unionsrechtlichen Vorschriften in dem betreffenden Bereich **einen bestimmten Aspekt nicht regeln** und den **Mitgliedstaaten** im Hinblick auf einen bestimmten Sachverhalt **keine bestimmten Verpflichtungen** auferlegen, fällt die nationale Regelung eines solchen Aspekts durch einen Mitgliedstaat somit **nicht in den Anwendungsbereich der Charta**, so dass deren Bestimmungen für die Beurteilung des betreffenden Sachverhalts nicht herangezogen werden können.“¹¹

Bei der oben genannten Durchführung von Unionsrecht im engeren Sinne ist für die mitgliedstaatliche Bindung entscheidend, ob eine **hinreichend bestimmte Verpflichtung aus dem EU-Recht** folgt.¹²

6 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 6. März 2014, Rs. C-206/13, Siragusa, Rn. 24 f.

7 EuGH, Urteil vom 20. Oktober 2022, Rs. C-301/21, Curtea de Apel Alba Iulia u. a., Rn. 73; Urteil vom 22. Juli 2022, verb. Rs. C-257/21 und C-258/21, Coca-Cola European Partners Deutschland, Rn. 40, jeweils m. w. N. aus der Rechtsprechung.

8 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [Abl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (32).

9 Vgl. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 8; *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 51 GRCh, Rn. 50.

10 Vgl. EuGH, Urteil vom 30. Juni 2016, Rs. C-205/15, Toma, Rn. 21 ff.

11 EuGH, Urteil vom 20. Oktober 2022, Rs. C-301/21, Curtea de Apel Alba Iulia u. a., Rn. 74 f. m. w. N. aus der Rechtsprechung (Hervorhebungen hinzugefügt). Vgl. auch: EuGH, Urteil vom 22. Juli 2022, verb. Rs. C-257/21 und C-258/21, Coca-Cola European Partners Deutschland, Rn. 41 m. w. N. aus der Rechtsprechung.

12 *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 51 GRCh, Rn. 52.

Im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung zu subsidiär Schutzberechtigten kommen als umzusetzendes bzw. zu vollziehendes EU-Recht **insbesondere die Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG (FZRL)**¹³ und die **Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU (QualifikationsRL)**¹⁴ bzw. die ab 1. Juli 2026 geltende **Qualifikationsverordnung 2024/1347 (QualifikationsVO)**¹⁵ in Betracht (s. Ziff. 2.1., 2.2.).

2.1. Durchführung des EU-Rechts wegen Umsetzung der FZRL?

Die FZRL verleiht bestimmten, im Ausland aufhältigen Drittstaatsangehörigen unter näher definierten Voraussetzungen einen Anspruch auf Familienzusammenführung, vgl. Art. 4 FZRL. Die Richtlinie enthält günstigere Bestimmungen für Flüchtlinge, vgl. Art. 12 FZRL.

Nach **Art. 3 Abs. 2 Buchst. c FZRL** findet die Richtlinie jedoch **keine Anwendung**, wenn dem Zusammenführenden ein Aufenthaltstitel „aufgrund **subsidiärer Schutzformen** gemäß **internationalen Verpflichtungen, einzelstaatlichen Rechtsvorschriften** oder Praktiken der Mitgliedstaaten genehmigt wurde“¹⁶ bzw. wenn ein entsprechendes Verfahren noch läuft. Dieser Ausschluss erfolgte im Rechtsetzungsprozess. Im ursprünglichen Richtlinienvorschlag der Kommission waren subsidiär Schutzberechtigte den Flüchtlingen noch gleichgestellt.¹⁷ Die vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Einschränkung des Anwendungsbereichs ging auf die zum damaligen Zeitpunkt fehlende Harmonisierung des subsidiären Schutzes auf EU-Ebene zurück. Dieser Status wurde erst durch die Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG¹⁸ mindestharmonisiert. Die Kommission erklärte zur Einschränkung des Anwendungsbereichs, „dass diese Personen in den Genuss des Rechtes auf Familienzusammenführung kommen können müssen und dass sie Schutz benötigen; sie erkennt allerdings an, dass die fehlende Harmonisierung des Konzeptes des subsidiären

13 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, [ABl. L 251, 3. Oktober 2003, S. 12.](#)

14 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), [ABl. L 337, 20. Dezember 2011, S. 9 \(berichtigte Fassung\).](#)

15 Verordnung (EU) 2024/1347 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, [ABl. L, 2024/1347, 22. Mai 2024.](#)

16 Hervorhebungen hinzugefügt.

17 Vgl. Art. 2 Buchst. c, Art. 10 Abs. 2 Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, KOM(1999) 638 endg., 1. Dezember 1999.

18 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, [ABl. L 304, 30. September, 2004, S. 12.](#)

Schutzes auf der Ebene der Gemeinschaft einer Behandlung dieser Personengruppe in dem vorliegenden Vorschlag im Wege steht.“¹⁹ Eine spätere Änderung der FZRL ist nicht erfolgt.²⁰

Die erst nach dem Erlass der FZRL erfolgte Harmonisierung des subsidiären Schutzes erklärt, warum Art. 3 Abs. 2 Buchst. c FZRL ausschließlich auf subsidiäre Schutzformen gemäß internationaler Verpflichtungen und mitgliedstaatlicher Bestimmungen bzw. Praktiken verweist. Der EuGH hat jedoch entschieden, dass sie auch auf Personen **keine Anwendung** findet, denen der im **EU-Recht** verankerte **subsidiäre Schutz** zuerkannt wurde.²¹

Dass der Aspekt der Familienzusammenführung zu subsidiär Schutzberechtigten nicht durch die FZRL geregelt ist, spricht **dagegen**, dass entsprechende nationale Regelungen in den **Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta** fallen. Vergleichbares dürfte sich aus Art. 3 Abs. 5 FZRL ergeben. Nach dieser Bestimmung berührt die Richtlinie nicht das Recht der Mitgliedstaaten, günstigere Regelungen zu treffen oder beizubehalten. Bereits die Formulierung „unberührt“ sowie das Fehlen spezifischer Vorgaben für die Ausgestaltung solcher günstigeren Bestimmungen sprechen dafür, dass es sich nicht um einen unionsrechtlich determinierten nationalen Handlungsspielraum handelt.²² Vielmehr dürften sich entsprechende nationale Regelungen – etwa zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten – grundsätzlich außerhalb des von der FZRL erfassten Bereichs bewegen.²³

Im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren kann sich eine Zuständigkeit des EuGH zur Auslegung der FZRL – im Einklang mit den EU-Grundrechten – gleichwohl dann ergeben, wenn der

-
- 19 Vgl. Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, KOM(2000) 634 endg., [Abl. C 62E, 27. Februar 2001, S. 99 ff.](#)
- 20 Vgl. zu einer entsprechenden Änderung: Kommission, Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG), [KOM\(2011\) 735 endg., 15. November 2011](#), S. 7: „[Es] soll eine stärkere Annäherung der Rechte von Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und den Rechten, die Flüchtlingen gewährt werden, angestrebt werden, wie in der Neufassung der [QualifikationsRL] hervorgehoben wurde. Damit stellt sich die Frage, ob eine solche Annäherung nicht auch in Bezug auf die Familienzusammenführung stattfinden sollte, wozu der Anwendungsbereich der Richtlinie auf bestimmte Personengruppen geändert werden müsste“.
- 21 EuGH, Urteil vom 7. November 2018, Rs. C-380/17, K, B, Rn. 33. Bestätigt in: EuGH, Urteil vom 13. März 2019, Rs. C-635/17, E., Rn. 34.
- 22 Vgl. demgegenüber zum Selbsteintrittsrecht der Mitgliedstaaten nach der Dublin-Verordnung: EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, Rs. C-411/10, Rn. 68, wonach das den Mitgliedstaaten verliehene Ermessen Teil der unionsrechtlich vorgesehenen Verfahren und daher ein Element des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sei.
- 23 So i. E. bereits: Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Aussetzung vom Familiennachzug subsidiär Schutzberechtigter – Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht, [PE 6 - 3000 - 068/17](#), 20. Oktober 2017, S. 8; Fachbereich Europa, Unionsvorgaben zum Familiennachzug – Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, [PE 6 - 3000 - 148/16](#), 7. November 2016, S. 18 ff.; *Kluth*, Das Asylpaket II – eine Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen politischen Versprechen und rechtlich-administrativer Wirklichkeit, ZAR 2016, S. 121 (127); *Fontana*, Verfassungsrechtliche Fragen der aktuellen Asyl- und Flüchtlingspolitik im unions- und völkerrechtlichen Kontext, NVwZ 2016, S. 735 (740). In diese Richtung auch: Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, [KOM\(2014\) 210 endg., 3. April 2014](#), Ziff. 6.2. Vgl. zu einer vergleichbaren Regelung in Art. 11 Abs. 1 [Richtlinie 2008/94/EG](#): EuGH, Urteil vom 10. Juli 2014, Rs. C-198/13, Hernández u. a., Rn. 44.

jeweilige Mitgliedstaat die Bestimmungen der FZRL durch einen entsprechenden Verweis in seinem nationalen Recht auf subsidiär Schutzberechtigte erstreckt, um insofern eine Gleichstellung zu gewährleisten.²⁴ Der EuGH begründet seine Zuständigkeit in solchen Fällen mit dem Interesse der EU an einer einheitlichen Auslegung des Sekundärrechts.²⁵ Eine derartige Konstellation der Ausweitung des Anwendungsbereichs der FZRL im nationalen Recht ist nicht Gegenstand des zu prüfenden Auftrags.

2.2. Durchführung des EU-Rechts wegen Umsetzung der QualifikationsRL bzw. Anwendung der QualifikationsVO?

EU-rechtliche Regelungen zum subsidiären Schutzstatus und den daraus folgenden Rechten finden sich in der **QualifikationsRL**, vgl. Art. 2 Buchst. a, f, g, Art. 20 ff. QualifikationsRL.

Im Zuge der Herausnahme subsidiärer Schutzformen aus dem Anwendungsbereich der FZRL (vgl. Ziff. 2.1.) stellte die Kommission in Aussicht, dass die vorzuschlagende QualifikationsRL auch die Frage der Familienzusammenführung für diese Kategorie von Drittstaatsangehörigen behandeln könne.²⁶ Im Ergebnis ist aber nicht davon auszugehen, dass die QualifikationsRL subsidiär Schutzberechtigten eine Zusammenführung mit Familienangehörigen aus einem Drittstaat ermöglicht. Regelungen zur Wahrung des Familienverbandes finden sich in Art. 23 QualifikationsRL. Nach Art. 23 Abs. 2 QualifikationsRL tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass die Familienangehörigen der Person, der internationaler Schutz zuerkannt worden ist, die selbst aber nicht die Voraussetzungen für die Gewährung dieses Schutzes erfüllen, gemäß den nationalen Verfahren Anspruch u. a. auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß Art. 24 QualifikationsRL haben. Familienangehörige i. S. d. Bestimmung sind nach Art. 2 Buchst. j QualifikationsRL indes nur näher definierte **Familienmitglieder**, die sich im Zusammenhang mit dem Antrag auf internationalen Schutz **bereits in demselben Mitgliedstaat aufhalten** wie die schutzberechtigte Person. Dementsprechend hat der EuGH entschieden, dass die Art. 23 f. Qualifikationsrichtlinie nicht für Familienangehörige gelten, die sich nicht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats, sondern noch im Hoheitsgebiet eines Drittstaats befinden.²⁷

Die in Kraft getretene und ab dem 1. Juli 2026 geltende **QualifikationsVO** wird die QualifikationsRL ersetzen, vgl. Art. 41 f. QualifikationsVO. Art. 23 QualifikationsVO trifft Regelungen zur Wahrung der Familieneinheit. Nach Art. 23 Abs. 1 QualifikationsVO stellen die Behörden, die

24 EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, verb. Rs. C-381/18 und C-382/18, G.S., Rn. 41 ff.; Urteil vom 13. März 2019, Rs. C-635/17, E., Rn. 39 ff.; Urteil vom 7. November 2018, Rs. C-380/17, K, B, Rn. 34, 36.

25 EuGH, Urteil vom 7. November 2018, Rs. C-380/17, K, B, Rn. 35.

26 Vgl. Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, KOM(2000) 634 endg., [ABl. C 62E, 27. Februar 2001, S. 99 ff.](#)

27 EuGH, Urteil vom 18. April 2023, Rs. C-1/23 PPU, X u. a., Rn. 37. Vgl. auch: Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 7. Juli 2020, 1 C 56.20, Rn. 18; *Fontana*, Verfassungsrechtliche Fragen der aktuellen Asyl- und Flüchtlingspolitik im unions- und völkerrechtlichen Kontext, NVwZ 2016, S. 735 (740); Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Aussetzung vom Familiennachzug subsidiär Schutzberechtigter – Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht, [PE 6 - 3000 - 068/17](#), 20. Oktober 2017, S. 5 f.; Fachbereich Europa, Unionsvorgaben zum Familiennachzug – Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, [PE 6 - 3000 - 148/16](#), 7. November 2016, S. 6 f.

einer Person Flüchtlingschutz oder subsidiären Schutz gewährt haben, Aufenthaltstitel für diejenigen Familienangehörigen aus, die selbst keinen Schutzanspruch haben und einen Aufenthaltstitel beantragen. Art. 3 Nr. 9 QualifikationsVO bestimmt – wie Art. 2 Buchst. j QualifikationsRL – , dass es sich bei Familienangehörigen um näher definierte Personengruppen handelt, die „sich im Zusammenhang mit dem Antrag auf internationalen Schutz **im Hoheitsgebiet desselben Mitgliedstaats** aufhalten“.²⁸ Es ist insofern keine Änderung der Rechtslage im Vergleich zur QualifikationsRL zu erkennen. Vielmehr dürften sich auch die Regelungen der QualifikationsVO auf die Aufrechterhaltung der in einem Mitgliedstaat schon bestehenden Familieneinheit beschränken.

Damit ergibt sich weder aus der QualifikationsRL noch aus der QualifikationsVO eine spezifische Verpflichtung, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aus einem Drittstaat im nationalen Recht vorzusehen oder zu vollziehen. Eine Bindung an die EU-Grundrechtecharta wegen einer Durchführung der QualifikationsRL oder eines Vollzugs der QualifikationsVO dürfte daher ausscheiden.

2.3. Keine Durchführung sonstigen EU-Sekundärrechts

Es sind darüber hinaus keine Sekundärrechtsakte ersichtlich, aus denen sich eine Bindung an die EU-Grundrechtecharta aufgrund einer Durchführung des EU-Rechts im engeren Sinne ableiten ließe.

So sieht die Dublin-III-Verordnung²⁹, die die Zuständigkeitsverteilung für die Asylantragsprüfung zwischen den Mitgliedstaaten regelt, zwar einen Zuständigkeitskatalog vor, nach dem die Verfahren auf Zuerkennung internationalen Schutzes möglichst von allen Familienangehörigen in einem Staat durchgeführt werden, vgl. Art. 8 bis 11 Dublin-III-VO. Eine Familienzusammenführung auf diesem Weg setzt jedoch voraus, dass für den Antragsteller bereits ein Dublin-Verfahren im Hoheitsgebiet eines der Mitgliedstaaten begonnen wurde³⁰ und dass sich Familienangehörige bzw. Verwandte gemäß Art. 2 Buchst. g, h Dublin-III-VO ebenfalls bereits im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten.³¹ Entsprechende Regelungen finden sich auch in der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMMVO)³², die ab dem 1. Juli 2026 gilt und die Dublin-III-VO aufhebt, vgl. Art. 2 Abs. 8 f., Art. 25 ff., Art. 83, Art. 85 AMMVO.

28 Hervorhebung hinzugefügt.

29 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), [ABl. L 180, 29. Juni 2013, S. 31 \(berichtigte Fassung\)](#).

30 Vgl. zum territorialen Geltungsbereich der Dublin-III-VO: Fachbereich Europa, Zur Zuständigkeitsverteilung nach der Dublin-III-Verordnung im Zusammenhang mit der Seenotrettung, [EU 6 - 3000 - 055/23](#), 9. Oktober 2023.

31 Vgl. näher: *Schmitt*, Familienzusammenführung und Rechtsschutz in Deutschland und den USA, 1. Aufl. 2020, S. 413 ff.

32 Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, [ABl. L, 2024/1351, 22. Mai 2024](#).

Die Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU³³ und die bis zum 12. Juni 2026 umzusetzende Aufnahmerichtlinie 2024/1346³⁴ beziehen sich auf die Unterbringung von Familienangehörigen, die sich schon im selben Mitgliedstaat befinden, vgl. Art. 2 Buchst. c, Art. 4 AufnahmeRL 2013/33/EU und Art. 2 Nr. 3, Art. 4 AufnahmeRL 2024/1346. Beide Rechtsakte verwenden zwar den Begriff der Familienzusammenführung. Damit dürfte aber die Herstellung der Einheit von Familien gemeint sein, die sich bereits im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats aufhalten, vgl. insbesondere Art. 7 Abs. 3 i. V. m. Art. 14 AufnahmeRL 2024/1346 (entspricht Art. 12 Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU).

2.4. Ergebnis zur (Nicht-)Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta

Auf der Grundlage der vorstehenden Analyse dürfte **kein Fall der Durchführung von EU-Recht im engeren Sinne** gegeben sein. Allein der Umstand, dass eine nationale Maßnahme in einen Bereich fällt, in dem die EU über Zuständigkeiten verfügt, wie dies hinsichtlich des subsidiären Schutzes gemäß Art. 78 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. b AEUV der Fall ist, bringt diese Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts und der EU-Grundrechtecharta.³⁵ So hat der EuGH beispielsweise entschieden, dass der Unionsgesetzgeber bisher keinen auf Art. 79 Abs. 2 Buchst. a AEUV beruhenden Rechtsakt erlassen habe, um die Erteilung von langfristigen Visa oder Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen zu regeln. Deshalb finde die EU-Grundrechtecharta hierauf keine Anwendung.³⁶

Es ist allerdings zu beachten, dass sich der EuGH bei der Beurteilung der Frage, ob eine Durchführung von EU-Recht i. S. v. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh vorliegt, eine gewisse **Flexibilität vorbehält**.³⁷ So führt er eine Einzelfallprüfung anhand eines **Kriterienkatalogs** durch, um zu beurteilen, ob ein hinreichender Zusammenhang der nationalen Maßnahme zum Unionsrecht besteht.³⁸ Danach ist **unter anderem** zu prüfen, ob mit der in Rede stehenden nationalen Regelung eine Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, sowie ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn

33 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), [ABl. L 180. 29. Juni 2013, S. 96](#).

34 Richtlinie (EU) 2024/1346 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [ABl. L, 2024/1346, 22. Mai 2024](#).

35 EuGH, Urteil vom 10. Juli 2014, Rs. C-198/13, Hernández u. a., Rn. 36.

36 EuGH, Urteil vom 7. März 2017, Rs. C-638/16 PPU, X und X, Rn. 44 ff.

37 So: *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 51 GRCh, Rn. 54. Vgl. auch: *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 9: „[...] dass sich der EuGH auch mit diesen neuen Formeln einen beträchtlichen interpretatorischen (man könnte auch sagen: gestalterischen) Spielraum einräumt“.

38 Vgl. *Thym*, Blaupausenfallen bei der Abgrenzung von Grundgesetz und Grundrechtecharta, DÖV 2014, S. 941 (944).

beeinflussen kann.³⁹ Zwar spricht auch die Anwendung dieser Kriterien gegen die Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta in der hier in Rede stehenden Konstellation. Allerdings sind die genannten Kriterien **nicht abschließend**, sodass im Einzelfall weitere Wertungsgesichtspunkte berücksichtigt werden könnten.⁴⁰ Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass hierdurch die **Vorhersehbarkeit** der Entscheidungen des EuGH bzw. die Rechtssicherheit **begrenzt** werde.⁴¹

Nach dem Vorstehenden dürften zwar die besseren Gründe dafür sprechen, dass der EuGH eine Bindung an die EU-Grundrechtecharta mit Blick auf eine nationale Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten verneinen würde. Die abschließende Entscheidung dieser Frage obläge aber dem EuGH.

3. Rechtsprechung des EuGH zu Art. 7 GRCh mit Blick auf den Familiennachzug

Es dürften die besseren Gründe **dagegen sprechen**, dass **Art. 7 GRCh** als **Rechtmäßigkeitsmaßstab** für eine mitgliedstaatliche Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten heranzuziehen ist (s. Ziff. 2.4.). Diese Rechtsfrage wurde aber, soweit ersichtlich, noch nicht explizit durch den EuGH geklärt. Unter dem genannten Vorbehalt werden nachfolgend auftragsgemäß die aus Art. 7 GRCh für den Familiennachzug aus dem Ausland potenziell resultierenden Vorgaben dargestellt (Ziff. 3.1.). Ziff. 3.2. geht auf die Frage ein, unter welchen Voraussetzungen Abweichungen von den Anforderungen der EU-Grundrechtecharta zulässig sein können.

3.1. Überblick über EuGH-Rechtsprechung zu Art. 7 GRCh bezüglich des Familiennachzugs

3.1.1. Sekundärrechtsbezogene Judikatur

Entscheidungen des EuGH zum Familiennachzug beziehen sich hauptsächlich auf die Auslegung einschlägiger Sekundärrechtsakte, insbesondere der FZRL. Der EuGH legt die jeweiligen Sekundärrechtsnormen im Einklang mit Art. 7 GRCh und ggf. Art. 24 GRCh zum Schutz des Kindeswohls aus. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zwingend, dass alle in den jeweiligen Urteilen formulierten Anforderungen unmittelbar aus den EU-Grundrechten folgen. Vielmehr können sie auch (allein) auf sekundärrechtliche Wertungen zurückgehen. Insofern ist zu bedenken, dass die FZRL nach der Rechtsprechung des EuGH darauf zielt, die Familienzusammenführung (über Art. 7 GRCh hinaus) zu begünstigen und Drittstaatsangehörigen, insbesondere Minderjährigen, Schutz zu gewähren.⁴² Sie geht insofern über die Gewährleistungsgehalte der EU-Grundrechte

39 Vgl. EuGH, Urteil vom 10. Juli 2014, Rs. C-198/13, Hernández u. a., Rn. 37; Urteil vom 8. November 2012, Rs. C-40/11, Iida, Rn. 79; Urteil vom 18. Dezember 1997, Annibaldi, Rs. C-309/96, Rn. 21 ff.

40 *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 51 GRCh, Rn. 54; *Thym*, Blaupausenfallen bei der Abgrenzung von Grundgesetz und Grundrechtecharta, DÖV 2014, S. 941 (944).

41 *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 51 GRCh, Rn. 54; *Thym*, Blaupausenfallen bei der Abgrenzung von Grundgesetz und Grundrechtecharta, DÖV 2014, S. 941 (948).

42 Vgl. m. w. N. aus der Rechtsprechung: EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, verb. Rs. C-381/18 und C-382/18, G.S., Rn. 60.

hinaus, weil sie subjektive Rechte auf Familienzusammenführung einräumt und den grundrechtlich eröffneten Ermessensspielraum der Staaten einschränkt.⁴³ Dies legt die Annahme nahe, dass Beschränkungen des Familiennachzugs im Anwendungsbereich der FZRL schwerer zu rechtfertigen sind, als sie es nach Art. 7 GRCh wären.⁴⁴

3.1.2. Aus der Judikatur ableitbare EU-grundrechtliche Wertungen

Ungeachtet ihrer Sekundärrechtsbezogenheit könnten sich aus der EuGH-Judikatur EU-grundrechtliche Wertungen ableiten lassen.

Es entspricht der gefestigten Rechtsprechung des EuGH, dass Art. 7 GRCh i. V. m. der Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 24 Abs. 2 GRCh und unter Beachtung des in Art. 24 Abs. 3 GRCh niedergelegten Erfordernisses zu lesen ist, dass ein Kind regelmäßig persönliche Beziehungen zu seinen beiden Elternteilen unterhält.⁴⁵

Nach der Rechtsprechung des EuGH hat Art. 7 GRCh die gleiche Bedeutung und Tragweite wie **Art. 8 EMRK**, vgl. Art. 52 Abs. 3 GRCh.⁴⁶ Ebenso wenig wie Art. 8 EMRK⁴⁷ gewährt Art. 7 i. V. m. Art. 24 GRCh ein subjektives Recht auf Aufnahme im Hoheitsgebiet eines Staates.⁴⁸ Die Art. 7 und Art. 24 GRCh lassen sich laut EuGH nicht dahingehend auslegen, dass den Mitgliedstaaten der **Ermessensspielraum** genommen würde, über den sie bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung verfügen.⁴⁹ Aus dem Gebot der Achtung des Familienlebens könnten aber **positive Verpflichtungen** des Staates auf Gewährung der Einreise und des Aufenthalts folgen.⁵⁰ Es könne einen **Eingriff** in das Recht auf Achtung des Familienlebens darstellen, wenn einer Person die Einreise in ein Land, in dem ihre **nahen Verwandten** leben, verweigert

43 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 60.

44 Vgl. zum dogmatischen Unterschied hinsichtlich der Interessenabwägung im Rahmen der FRZL und Art. 8 EMRK: *Schmitt*, Familienzusammenführung und Rechtsschutz in Deutschland und den USA, 1. Aufl. 2020, S. 404: Diese diene im Rahmen der FZRL der ausnahmsweisen Nichtgestattung, bei Art. 8 EMRK der ausnahmsweisen Gestattung des Familiennachzugs.

45 Vgl. EuGH, Urteil vom 18. April 2023, Rs. C-1/23 PPU, X u. a., Rn. 45; Urteil vom 16. Juli 2020, verb. Rs. C-133/19, 136/19 und C-137/19, B. M. M. u. a., Rn. 34; Urteil vom 13. März 2019, Rs. C-635/17, E., Rn. 55; EuGH, Urteil vom Urteil vom 6. Dezember 2012, verb. Rs. C-356/11 und C-357/11, O., S., Rn. 76; vgl. auch: EuGH, Urteil vom 26. März 2019, Rs. C-129/18, SM, Rn. 67.

46 Vgl. EuGH, Urteil vom 18. April 2023, Rs. C-1/23 PPU, X u. a., Rn. 45; Urteil vom 26. März 2019, Rs. C-129/18, SM, Rn. 65 sowie EuGH, Urteil vom 16. Juli 2020, verb. Rs. C-133/19, 136/19 und C-137/19, B. M. M. u. a., Rn. 34; Urteil vom 6. Dezember 2012, verb. Rs. C-356/11 und C-357/11, O., S., Rn. 76; Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [Abl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (20, 33).

47 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 8 EMRK, WD 2 - 3000 - 008/25, 12. März 2025, S. 11.

48 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 59.

49 EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2012, verb. Rs. C-356/11 und C-357/11, O., S., Rn. 79; Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 59.

50 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 52, 54.

wird.⁵¹ Diese Begrenzung auf „nahe Verwandte“ könnte eine Grundrechtsrelevanz des Familiennachzugs (nur) betreffend der **Kernfamilie** nahelegen.⁵²

Die Staaten müssen einen **angemessenen Ausgleich** zwischen den **gegenüberstehenden Interessen** des Einzelnen und der Gesellschaft herbeiführen.⁵³ So haben die zuständigen Behörden – angesichts der **Vorgaben aus Art. 7 und Art. 24 GRCh** – bei der Umsetzung der FZRL und bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung **alle zu berücksichtigenden Interessen**, insbesondere die der betroffenen **Kinder, ausgewogen und sachgerecht zu bewerten**.⁵⁴

Der EuGH entschied, dass eine nationale Bestimmung, die ausnahmslos das persönliche Erscheinen der Familienangehörigen für die Stellung eines Antrags auf Familienzusammenführung selbst dann verlangt, wenn dies unmöglich oder übermäßig schwierig ist, also **die Familienzusammenführung unmöglich machen kann, gegen Art. 7 GRCh** gegebenenfalls i. V. m. Art. 24 GRCh verstoße. Eine solche Verpflichtung widerspreche dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Art. 52 Abs. 1 GRCh. Sie stelle mit Blick auf das legitime Ziel, Betrugereien im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung zu bekämpfen, unter Berücksichtigung der – die Familienzusammenführung fördernden – Systematik der FZRL einen **unverhältnismäßigen Eingriff** in das Recht auf Achtung der Familieneinheit dar.⁵⁵ Der EuGH hielt zudem eine Ablehnung der Familienzusammenführung aus Gründen der öffentlichen Ordnung i. S. v. Art. 6 Abs. 1 FZRL wegen einer durch den Drittstaatsangehörigen begangenen Straftat nur dann für grundrechtlich unproblematisch und mit dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** vereinbar, wenn diese Straftat eine derartige Schwere bzw. Art aufweist, dass sie den Ausschluss dieses Drittstaatsangehörigen vom Aufenthalt im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verlangt.⁵⁶

51 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 53; Urteil vom 23. September 2003, Rs. C-109/01, Akrich, Rn. 59; Urteil vom 11. Juli 2002, Rs. C-60/00, Carpenter, Rn. 42. Vgl. auch: *Manoharan*, Der Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen – Rechte von Frau und Minderjährigen, 2021, S. 196 ff., zur Eingriffsqualität einer Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten.

52 Vgl. EGMR, Urteil vom 3. Juli 2012, Beschw.-Nr. 52178/10, Samsonnikov / Estland, Rn. 81; Urteil vom 9. Oktober 2003, Slivenko / Lettland, Rn. 97, sowie *Schmitt*, Familienzusammenführung und Rechtsschutz in Deutschland und den USA, 1. Aufl. 2020, S. 293, dazu, dass der EGMR dazu tendiert, den eigentlich weiten Familienbegriff des Art. 8 EMRK im aufenthaltsrechtlichen Kontext auf die Kernfamilie zu beschränken. Vgl. zudem *Hailbronner*, Die Richtlinie zur Familienzusammenführung, FamRZ 2005, S. 1 (8), dazu, dass die Beschränkung der FZRL auf die Kernfamilie grundsätzlich mit Art. 8 EMRK vereinbar sein dürfte, sich aber Ausnahmekonstellationen ergeben könnten. Vgl. zur Begrenzung des Schutzauftrags aus Art. 6 GG auf die Kernfamilie: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 6 GG, WD 3 - 3000 - 016/25, 14. März 2025, S. 10.

53 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 54.

54 EuGH, Urteil vom 18. April 2023, Rs. C-1/23 PPU, X u. a., Rn. 47; Urteil vom 6. Dezember 2012, verb. Rs. C-356/11 und C-357/11, O., S., Rn. 81; Urteil vom 13. März 2019, Rs. C-635/17, E., Rn. 57. In diesem Sinne auch zur [Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG](#); EuGH, Urteil vom 26. März 2019, Rs. C-129/18, SM, Rn. 68.

55 EuGH, Urteil vom 18. April 2023, Rs. C-1/23 PPU, X u. a., Rn. 56 f.

56 EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, verb. Rs. C-381/18 und C-382/18, G.S., Rn. 66.

3.1.3. Zur Frage einer (un-)befristeten Aussetzung des Familiennachzugs

Soweit ersichtlich, hat der EuGH noch nicht unabhängig von den in **Art. 8 FZRL** normierten **Wartefristen** zur Grundrechtskonformität einer Aussetzung des Familiennachzugs bzw. zu deren zulässiger Dauer mit Blick auf Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte entschieden.

In seiner Entscheidung vom 27. Juni 2006 erklärte er die nach **Art. 8 FZRL** im nationalen Recht möglichen individuellen **Wartefristen** von **zwei bzw. drei Jahren**⁵⁷ zwischen dem Beginn des rechtmäßigen Aufenthalts des Zusammenführenden und dem Antrag auf Familiennachzug für mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens vereinbar.⁵⁸ Insofern ist zu anmerken, dass diese Wartefristen gemäß Art. 12 Abs. 2 FZRL nicht für Flüchtlinge gelten und dass die FZRL nicht auf subsidiär Schutzberechtigte Anwendung findet. Der EuGH begründete seine Entscheidung damit, dass die Bestimmungen **nicht zum Ausschluss jeder Familienzusammenführung** führten. Vielmehr werde den Mitgliedstaaten hierdurch ein beschränkter Ermessensspielraum belassen, um sich zu vergewissern, dass die Familienzusammenführung unter guten Voraussetzungen stattfinde, nachdem der Zusammenführende so lange im Aufnahmestaat gelebt habe, dass eine stabile Ansiedlung und ein gewisses Integrationsniveau angenommen werden könnten.⁵⁹ Zudem folge aus **Art. 17 FZRL**, dass die Dauer des Aufenthalts in dem Mitgliedstaat nur einer der zu berücksichtigenden Faktoren sei und dass **eine Wartefrist nicht auferlegt** werden könne, ohne dass **in spezifischen Fällen alle einschlägigen Faktoren berücksichtigt** werden.⁶⁰ Dies gelte auch für das Kriterium der **Aufnahmefähigkeit** i. S. v. Art. 8 Abs. 2 FZRL. Dieses könne zwar einer der zu berücksichtigenden Faktoren sein. Es lasse sich aber **nicht dahingehend auslegen**, dass damit ein wie auch immer geartetes **Quotensystem**⁶¹ oder eine ohne Rücksicht auf **die besonderen Umstände des jeweiligen Falls** vorgeschriebene dreijährige Wartefrist zugelassen würde.⁶² Unter diesen Voraussetzungen stelle Art. 8 FZRL keinen Verstoß gegen das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens unter Berücksichtigung des Kindeswohls dar.⁶³ Art. 17 FZRL, der den Mitgliedstaaten aufgibt, in gebührender Weise die Art und Stärke der familiären Bindungen, die Dauer

57 Nach Art. 8 Abs. 1 FZRL dürfen die Mitgliedstaaten verlangen, dass sich der Zusammenführende während eines Zeitraums, der zwei Jahre nicht überschreiten darf, rechtmäßig auf ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten hat, bevor seine Familienangehörigen ihm nachreisen. Nach Art. 8 Abs. 2 FZRL kann ein Mitgliedstaat, dessen bei Annahme der Richtlinie geltendes nationales Recht im Bereich der Familienzusammenführung die Aufnahmefähigkeit dieses Mitgliedstaats berücksichtigt, abweichend von Art. 8 Abs. 1 FZRL eine Wartefrist von höchstens drei Jahren zwischen der Stellung eines Antrags auf Familienzusammenführung und der Ausstellung eines Aufenthaltstitels an Familienangehörige vorsehen.

58 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat.

59 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 98.

60 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 99.

61 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 6 GG, WD 3 - 3000 - 016/25, 14. März 2025, S. 8, 10, dazu, dass auch nach der höchstgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 6 GG eine Kontingentierung ohne Einzelfallprüfungsmöglichkeit in Härtefällen unzulässig sein dürfte.

62 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 100.

63 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 103 f.

des Aufenthalts im Mitgliedstaat und das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zum Herkunftsland zu berücksichtigen, entspreche der EGMR-Rechtsprechung zur Abwägung im Bereich der Familienzusammenführung.⁶⁴

Diese Entscheidung betraf zwar unmittelbar die Auslegung der FZRL (s. Ziff. 3.1.1.). Im Einklang mit den unter Ziff. 3.1.2. dargestellten Wertungen könnten sich aber gleichwohl unionsgrundrechtliche Anforderungen aus ihr ableiten lassen. So deutet die Rechtsprechung darauf hin, dass nationales Recht, welches die Herstellung der Familieneinheit durch eine Verweigerung des Familiennachzugs **unmöglich gemacht** oder – unter **Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** aus Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh⁶⁵ – **übermäßig erschwert**, mit Unionsgrundrechten kollidieren könnte. Im Schrifttum finden sich Stimmen, die von einer Verletzung des Wesensgehalts von Art. 7 GRCh ausgehen, wenn der Familiennachzug abgelehnt wird, obwohl dies die einzige Möglichkeit zur Herstellung eines gemeinsamen Familienlebens wäre.⁶⁶ Der EuGH betont zudem die Notwendigkeit eines **angemessenen Ausgleichs** zwischen den **gegenüberstehenden Interessen** des Einzelnen und der Gesellschaft. Jedenfalls aus Art. 17 FZRL – den der EuGH als Ausdruck konventionsrechtlicher Anforderungen einstuft – folgt, dass insoweit eine **Einzelfallprüfung** vorzunehmen ist.⁶⁷

Vor diesem Hintergrund sprechen sachliche Gründe dafür, dass ein **genereller und dauerhafter Ausschluss** des Familiennachzugs **ohne die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung** – auch mit Blick auf die Möglichkeit der Herstellung der Familieneinheit im **Herkunftsland** – mit EU-grundrechtlichen Vorgaben kollidieren könnte.⁶⁸ Es sprechen zudem sachliche Gründe für die Unionsgrund-

64 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 64.

65 Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh lautet: „Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen“. Vgl. EuGH, Urteil vom 23. September 2003, Rs. C-109/01, Akrich, Rn. 59; Urteil vom 11. Juli 2002, Rs. C-60/00, Carpenter, Rn. 42, zur Parallelbestimmung in Art. 8 Abs. 2 EMRK vor Inkrafttreten der EU-Grundrechtecharta, sowie *Schmitt*, Familienzusammenführung und Rechtsschutz in Deutschland und den USA, 1. Aufl. 2020, S. 346, zu der Ansicht, dass Art. 8 Abs. 2 EMRK als spezielle Grundrechtsschranke dem Art. 52 Abs. 1 GRCh vorgehe. In der Sache dürften sich hieraus keine Unterschiede ergeben.

66 Vgl. *Schmitt*, Familienzusammenführung und Rechtsschutz in Deutschland und den USA, 1. Aufl. 2020, S. 347 m. w. N.

67 EuGH, Urteil vom 13. März 2019, Rs. C-635/17, E., Rn. 58 f.

68 Vgl. schon: Fachbereich Europa, Unionsvorgaben zum Familiennachzug – Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, [PE 6 - 3000 - 148/16](#), 7. November 2016, S. 14: „Es erscheint im Ergebnis zumindest äußerst fraglich, dass ein pauschaler Ausschluss des Rechts von Flüchtlingen auf Familiennachzug mit den Unionsgrundrechten vereinbar wäre. Zwar sind nach Ansicht des EuGH Beschränkungen des Rechts auf Familienleben zulässig, diese müssen aber verhältnismäßig sein. So führte der EuGH [...] aus, die Regelung sei mit dem Recht auf Familienleben vereinbar, da den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum belassen werde [...]. Ein derartiger Ermessensspielraum dürfte bei einem gesetzlichen Ausschluss des Rechts von Flüchtlingen auf Familiennachzug zu verneinen sein. Eine solche Regelung würde mithin das Recht auf Familienleben nach Art. 7 Gr-Ch i.V.m. Art. 8 EMRK verletzen. Es muss die Möglichkeit einer Ermessensentscheidung über den Familiennachzug bestehen, in deren Rahmen das Recht auf Familienleben angemessen gewürdigt werden kann. [...] Die oben angelegten Erwägungen zum Recht von Flüchtlingen auf Familiennachzug nach Art. 7 Gr-Ch und Art. 8 EMRK lassen sich im Wesentlichen auf subsidiär Schutzberechtigte übertragen“.

rechtswidrigkeit einer **längeren befristeten Aussetzung**, sofern keine Berücksichtigung besonderer, individueller Umstände möglich ist. Diese Annahmen stehen jeweils unter dem Vorbehalt der Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte.

Die Kommission führt insoweit in ihren – rechtlich unverbindlichen – Leitlinien zur Anwendung der FZRL aus:

„Wenn ein Mitgliedstaat beschließt, von [der Möglichkeit einer Wartefrist gemäß Art. 8 FZRL] Gebrauch zu machen, darf er **nicht eine generelle Wartefrist für alle Antragsteller** vorschreiben, ohne dabei die **besonderen Umstände bestimmter Fälle** und das Wohl minderjähriger Kinder zu berücksichtigen. [...]

Obwohl die Mitgliedstaaten bei der gebührenden Berücksichtigung der relevanten Faktoren im Einzelfall über einen großen Ermessensspielraum verfügen, sind ihnen durch die Grundsätze gemäß [Art. 8 EMRK], durch [Art. 7 GRCh] sowie durch die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des EuGH **Grenzen** vorgegeben. Folgende Grundsätze sollten eingehalten werden: **alle individuellen Umstände** eines Falls sind zu identifizieren, und Einzel- und öffentlichen Interessen sollte ein Gewicht beigemessen werden, das dem in vergleichbaren Fällen ähnelt. Darüber hinaus muss die **Abwägung** der relevanten **Einzel- und öffentlichen Interessen** angemessen und **verhältnismäßig** sein.“⁶⁹

3.1.4. Orientierung an der Rechtsprechung des EGMR

Sollte der EuGH mitgliedstaatliche Regelungen zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten anhand der EU-Grundrechtecharta beurteilen (s. Ziff. 2.4. hinsichtlich der Zweifel an deren

69 Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, [KOM\(2014\) 210 endg., 3. April 2014](#), Ziff. 4.6., Ziff. 7.4.

Anwendbarkeit), läge es nahe, dass er dabei die **Rechtsprechung des EGMR** zu Art. 8 EMRK berücksichtigen würde, vgl. Art. 52 Abs. 3 GRCh.⁷⁰ Dies folgt daraus, dass Art. 7 GRCh – vorbehaltlich der Wahrung der Eigenständigkeit des Unionsrechts⁷¹ – die gleiche Bedeutung und Tragweite hat wie Art. 8 EMRK⁷² und daraus, dass sich die Bedeutung und Tragweite der EMRK-Vorschriften maßgeblich aus der Rechtsprechung des EGMR ergibt.⁷³

Wie im Einzelnen in der Arbeit des Fachbereichs WD 2 vom 12. März 2025 (Az. WD 2 - 3000 - 008/25)⁷⁴ dargestellt, hat der EGMR erstmals in seinen Entscheidungen vom 9. Juli 2021 (M.A. / Dänemark)⁷⁵ und 20. Oktober 2022 (M.T. u. a. / Schweden)⁷⁶ zur Konventionskonformität **gesetzlicher Wartefristen** für den Familiennachzug zu subsidiär bzw. temporär Schutzberechtigten entschieden.⁷⁷ Der Fall M.A. betraf ein nationales Gesetz, das angesichts des starken Zustroms syrischer Schutzsuchender eine individuelle Wartefrist von drei Jahren zwischen Aufenthaltsgewährung und Familienzusammenführung für temporär Schutzberechtigte vorsah, sofern nicht außergewöhnliche Umstände eine kürzere Frist geboten.⁷⁸ Der Fall M.T. betraf eine nationale Regelung, die die Familienzusammenführung zu subsidiär Schutzberechtigten ab einem Stichtag für mehrere Jahre aussetzte, sofern nicht internationale Menschenrechtsverpflichtungen entgegenstanden.⁷⁹

-
- 70 So zur Familienzusammenführung: EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 54 ff. Vgl. zudem die Rechtsprechung zu Art. 4 GRCh und Art. 3 EMRK, etwa: EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2019, Rs. C-128/18, Dorobantu, Rn. 70 ff.
- 71 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (33) sowie EuGH, Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, Beitritt EMRK II, Rn. 170 m. w. N., in dem der EuGH festgestellt hat: „Die Autonomie, über die das Unionsrecht im Verhältnis zum Recht der Mitgliedstaaten sowie zum Völkerrecht verfügt, gebietet aber, dass die Auslegung dieser Grundrechte [der EU] im Rahmen der Struktur und der Ziele der Union gewährleistet ist“.
- 72 Vgl. EuGH, Urteil vom 18. April 2023, Rs. C-1/23 PPU, X u. a., Rn. 45; Urteil vom 16. Juli 2020, verb. Rs. C-133/19, 136/19 und C-137/19, B. M. M. u. a., Rn. 34; Urteil vom 26. März 2019, Rs. C-129/18, SM, Rn. 65; Urteil vom 6. Dezember 2012, verb. Rs. C-356/11 und C-357/11, O., S., Rn. 76.
- 73 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (33).
- 74 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 8 EMRK, WD 2 - 3000 - 008/25, 12. März 2025, S. 5 ff.
- 75 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark.
- 76 EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18), M. T. u. a. / Schweden.
- 77 Vgl. EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 130, 136, 141. Vgl. aber zu Urteilen, die nicht ausreichend zügige und effektive Verfahrensdurchführungen betrafen und deren Wertungen auch für subsidiär Schutzberechtigte gelten sollen: EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 137 ff., 146.
- 78 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 166 ff.
- 79 Vgl. EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18), M. T. u. a. / Schweden, Rn. 60, 68 ff., auch zur Abgrenzung zum Fall M.A.

Wie auch bei sonstigen Fällen der Familienzusammenführung beurteilte der EGMR die Beschwerden anhand der Frage, ob hinsichtlich des jeweiligen Beschwerdeführers⁸⁰ ein gerechter Ausgleich („fair balance“) zwischen dem persönlichen Interesse an der Familienzusammenführung und dem Interesse der Allgemeinheit an Einwanderungskontrolle⁸¹ im Hinblick auf den Schutz des wirtschaftlichen Wohls des Landes, die Gewährleistung einer wirksamen Integration der Schutzberechtigten und die Wahrung des sozialen Zusammenhalts gefunden wurde.⁸² Diese Abwägung sollte – bei Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten – Teil eines hinreichend flexiblen, schnellen und effizienten Entscheidungsprozesses sein, um das Recht des Antragstellers auf Achtung des Familienlebens nach Art. 8 EMRK hinreichend zu wahren.⁸³ Wie allgemein im Bereich des Einwanderungsrechts komme den Konventionsstaaten hinsichtlich der Einführung einer Wartefrist für temporär oder subsidiär Schutzberechtigte ein weiter Ermessensspielraum zu, den der EGMR unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten kontrolliere.⁸⁴ Insofern gelte, dass ab einer **Dauer von zwei Jahren**⁸⁵ bestehende **unüberwindbare Hindernissen** für die Ausübung des Familienlebens im **Herkunftsland** bei der **Interessenabwägung zunehmend an Bedeutung** gewinnen.⁸⁶

Auf dieser Grundlage gelangte der EGMR im Fall M.A. zu dem Ergebnis, dass Art. 8 EMRK verletzt wurde. Denn die nationale Gesetzgebung habe – über begrenzte Ausnahmen hinaus – keine

-
- 80 Vgl. insofern EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18), M. T. u. a. / Schweden, Rn. 94 m. w. N. aus der Rechtsprechung, wonach die Aufgabe des EGMR bei Individualbeschwerden nicht darin liege, die einschlägigen Rechtsvorschriften oder eine beanstandete Praxis abstrakt zu überprüfen. Stattdessen müsse er sich so weit wie möglich, ohne den Gesamtzusammenhang aus den Augen zu verlieren, auf die Prüfung der in der Rechtssache aufgeworfenen Fragen beschränken. Vgl. zum einzelfallbezogenen Ansatz des EGMR auch: *Manoharan*, Der Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen – Rechte von Frau und Minderjährigen, 2021, S. 209.
- 81 Einwanderungskontrolle ist nach der Rechtsprechung des EGMR ein berechtigtes staatliches Interesse, das positive Verpflichtungen mit Blick auf die Familienzusammenführung einschränken kann. In Zeiten eines massiven Zustroms von Schutzsuchenden und gleichzeitiger erheblicher Ressourcenknappheit sei es zulässig, dass Konventionsstaaten dem nach Art. 3 EMRK gebotenen Schutz Ankommender Vorrang vor der Familienzusammenführung nach Art. 8 EMRK einräumen, vgl. EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 143 ff. Der EGMR betont aber auch, dass Familienzusammenführungen gerade dem sozialen Zusammenhalt und der Integration dienen könnten, vgl. ebenda, Rn. 165.
- 82 Vgl. EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 132, 162, 164, 194, wobei folgende Faktoren zu berücksichtigen seien: das Ausmaß, in dem das Familienleben tatsächlich gestört würde, das Ausmaß der Bindungen im Konventionsstaat, das Vorhandensein unüberwindbarer Hindernisse für das Leben der Familie im Herkunftsland des betreffenden Ausländers und das Vorhandensein von Faktoren der Einwanderungskontrolle. Vgl. ausführlich zur EGMR-Rechtsprechung: *Manoharan*, Der Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen – Rechte von Frau und Minderjährigen, 2021, S. 200 ff.; *Schmitt*, Familienzusammenführung und Rechtsschutz in Deutschland und den USA, 1. Aufl. 2020, S. 286 ff.
- 83 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 146, 163.
- 84 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 161 f. Vgl. ebenda, Rn. 140 ff., allgemein zum staatlichen Ermessensspielraum.
- 85 Der EGMR führt aus, dass er keinen Grund sehe, den Sinn einer Wartezeit von Jahren in Frage zu stellen, wie in Art. 8 Abs. 1 FZRL vorgesehen, vgl. EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 162; EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18, M. T. u. a. / Schweden, Rn. 84.
- 86 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 162.

individuelle Bewertung des persönlichen Interesses auf Herstellung der Familieneinheit im Lichte der konkreten Situation der betroffenen Personen und auch keine Überprüfung der Situation im Herkunftsland bezüglich der tatsächlichen Rückkehrsaussichten zugelassen. Der Beschwerdeführer habe keine reale Möglichkeit gehabt, individuell prüfen zu lassen, ob eine kürzere Frist als drei Jahre zur Herstellung der Familieneinheit gerechtfertigt war, obwohl im nationalen Verfahren anerkannt wurde, dass für ihn unüberwindbare Hindernisse für die Ausübung des Familienlebens im Herkunftsland⁸⁷ bestanden.⁸⁸ Im Fall M.T. verneinte der EGMR hingegen eine Verletzung von Art. 8 EMRK. Denn ungeachtet der abstrakten gesetzlichen Regelung habe die Wartefrist für den Beschwerdeführer unter zwei Jahren gelegen *und* es seien keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die nationale Rechtslage einer individuellen Bewertung der persönlichen Interessen auf Familienzusammenführung im Lichte der konkreten Situation der betroffenen Personen entgegenstanden hätte oder dass eine solche Bewertung im konkreten Fall ausgeblieben wäre.⁸⁹ Es ist angesichts des letztgenannten Begründungsaspekts nicht ersichtlich, dass der EGMR bei einer unter zweijährigen Wartefrist – wie zum Fall M.A. diskutiert⁹⁰ – eine einzel-fallbezogene Güterabwägung für gänzlich entbehrlich halten würde.⁹¹

3.2. Abweichungsmöglichkeiten aufgrund von Ordre-Public- bzw. Notstandsklauseln gemäß Art. 72, Art. 347 AEUV i. V. m. 15 EMRK

Unter der Prämisse, dass die EU-Grundrechtecharta auf den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten anwendbar ist (s. Ziff. 2.) und daher die Anforderungen aus Art. 7 und Art. 24 GRCh grundsätzlich zu beachten sind (s. Ziff. 3.1., 3.2.), stellt sich die Frage, ob das EU-Recht Abweichungsmöglichkeiten von diesen Bestimmungen enthält.

Insofern verweisen die Erläuterungen zur EU-Grundrechtecharta, die gemäß Art. 52 Abs. 7 GRCh bei ihrer Auslegung zu berücksichtigen sind, auf **Art. 15 EMRK**. Diese Norm, die ein Abweichen von Konventionsgarantien im Notstandsfall erlaubt, hat keine Entsprechung in der EU-Grundrechtecharta. Allerdings heißt es in den Erläuterungen, dass die EU-Grundrechtecharta einem Rekurs auf Art. 15 EMRK dann nicht entgegenstehe, wenn die Mitgliedstaaten gemäß den in Art. 4

87 Vgl. zu der Frage, ob allein der subsidiäre Schutzstatus als solcher für die Bejahung unüberwindbarer Hindernisse ausreicht: *Manoharan*, Der Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen – Rechte von Frau und Minderjährigen, 2021, S. 223 (bejahend); *Thym*, Aussetzung des Familiennachzugs zu Bürgerkriegsflüchtlingen – Menschenrechte geben Spielraum, LTO, 10. Februar 2025 (verneinend).

88 EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 192 f.

89 EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18, M. T. u. a. / Schweden, Rn. 84.

90 Näher dazu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 8 EMRK, WD 2 - 3000 - 008/25, S. 6.

91 Insofern ist zu bedenken, dass im Fall M.A. die in Rede stehende nationale Regelung einzel-fallbezogene Ausnahmen von der Wartefrist in Härtefällen vorsah. Diese hohe Hürde hielt der EGMR ab zwei Jahren unter Berücksichtigung des zunehmenden Gewichts privater Belange im konkreten Fall des Beschwerdeführers für konventionswidrig. Hinzuweisen ist auch auf den individualrechtlichen Ansatz der EMRK und des EGMR: Nach dem allgemeinen Auslegungsgrundsatz der Wirksamkeit ist die EMRK so anzuwenden, dass sie im Einzelfall praktisch und wirksam ist, vgl. nur: EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 162.

Abs. 1 EUV⁹² sowie in **Art. 72** und **Art. 347 AEUV anerkannten Verantwortlichkeiten** Maßnahmen im Bereich der nationalen Verteidigung im Kriegsfall oder im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung treffen.

Art. 72 AEUV stellt als sogenannter **Ordre-Public-Vorbehalt** im Rahmen des dritten Teils, Titel V des AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, RFSR) die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit bei der Verwirklichung des RFSR klar. Danach berührt Titel V „nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“. Sofern ein Mitgliedstaat nachweisen kann, dass eine Inanspruchnahme der in diesem Artikel geregelten Ausnahme erforderlich ist, um die Zuständigkeiten im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit wahrzunehmen,⁹³ besteht keine Bindung an gegebenenfalls bestehendes, aber die Wahrnehmung der von Art. 72 AEUV genannten mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten hinderndes Unionsrecht. Im Ergebnis hat der EuGH die Voraussetzungen für die Anwendung des Art. 72 AEUV, insbesondere bezüglich der mitgliedstaatlichen Begründungserfordernisse, bisher **in keinem** von ihm zu entscheidenden **Fall** als **erfüllt** angesehen.

Der **Notstandsvorbehalt aus Art. 347 AEUV** betrifft Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernststen, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat. In diesen Fällen darf ein Mitgliedstaat von den Vorschriften der Verträge abweichen.⁹⁴ Von einer „schwerwiegenden innerstaatlichen Störungen der öffentlichen Ordnung“ ist nach Einschätzung in der Literatur nur bei ganz außergewöhnlichen Umständen auszugehen, die an einen Kollaps der inneren Sicherheit grenzen.⁹⁵ Nicht ausreichend seien rein wirtschaftliche oder soziale Krisenlagen.⁹⁶ In Betracht komme die **Bedrohung des Staatswesens** selbst bzw. seiner verfassungsrechtlichen Grundlagen durch die Gefahr eines Bürgerkrieges, einer Revolution oder eines stark verbreiteten Terrorismus.⁹⁷ Der Gebrauch der Norm unterliegt der Kontrolle durch die Kommission und den EuGH, vgl. Art. 348 AEUV.

92 Nach Art. 4 Abs. 1 EUV verbleiben alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten gemäß Art. 5 EUV bei den Mitgliedstaaten.

93 Vgl. zu dieser Anforderung: EuGH, Urteil vom 22. Juni 2023, Rs. C-823/21, Europäische Kommission/Ungarn, Rn. 68; Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-808/18, Europäische Kommission/Ungarn, Rn. 216; Urteil vom 2. April 2020, verb. Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17, Europäische Kommission/Polen, Rn. 147.

94 Vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 347 AEUV, Rn. 12.

95 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 347 AEUV, Rn. 4.

96 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 347 AEUV, Rn. 4; *Frenz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 347 AEUV, Rn. 13; *Jaeckel*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU*, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 347 AEUV, Rn. 15; A. A. *Schärf*, *Vertragsverletzung wegen Nichteinschreitens von Behörden – Eine Replik auf Meier*, *EuZW* 1998, S. 617 (618).

97 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 347 AEUV, Rn. 4; *Jaeckel*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU*, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 347 AEUV, Rn. 15.

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass – sollte die EU-Grundrechtecharta grundsätzlich anwendbar sein – ein Dispens von Art. 7 und Art. 24 GRCh an **sehr hohe EU-rechtliche Hürden** geknüpft wäre. Darüber hinaus ist zu beachten, dass **Art. 15 EMRK** – der hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Bindungen an Art. 8 EMRK Bedeutung hat – **keine vollständige Derogation** vom jeweiligen Konventionsrecht gestattet. Vielmehr unterliegen staatliche Maßnahmen auch in diesem Fall einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den EGMR. Insofern stellt sich die Frage, ob eine generelle Aussetzung des Familiennachzugs ohne Möglichkeit für eine Einzelfallprüfung den insofern geltenden Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügen würde.⁹⁸

4. Exkurs: Gleichheitsgrundsatz aus Art. 20 GRCh

Im Zusammenhang mit einer Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten – nicht aber zu Flüchtlingen – wurde thematisiert, ob dies einen Verstoß gegen den in Art. 20 GRCh verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz darstellen kann.⁹⁹ Art. 20 GRCh soll sicherstellen, dass Personen in vergleichbaren Sachverhalten in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht gleichbehandelt werden.¹⁰⁰

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass es zu der Frage nach einer gebotenen Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten keine gesicherte Rechtsprechung gebe, weil die Judikatur des EGMR zum Gleichheitssatz im Migrationsrecht zurückhaltend sei und bisherige EuGH-Urteile zur Gleichstellung vorrangig im Lichte des Sekundärrechts und nicht der Unionsgrundrechte argumentierten.¹⁰¹

Hinsichtlich des Aspekts, ob die – über Art. 7 GRCh hinausgehenden – Gewährleistungen der FZRL auf subsidiär Schutzberechtigte auszudehnen wären,¹⁰² vertrat die **Kommission** in ihren rechtlich nicht verbindlichen Leitlinien aus dem Jahr 2014 zur Anwendung der FZRL die Ansicht, dass sich die humanitären Schutzbedürfnisse von Personen, die subsidiären Schutz genießen, nicht von denen der Flüchtlinge unterscheiden würden. Die Kommission forderte daher die Mitgliedstaaten auf, Vorschriften zu erlassen, die Flüchtlingen und Personen, die vorübergehenden oder subsidiären Schutz genießen, ähnliche Rechte gewähren. Nach damaliger Ansicht der Kommission werde die Konvergenz der beiden Schutzformen auch durch die QualifikationsRL bestätigt. Die Mitgliedstaaten seien in jedem Fall, auch wenn eine Situation nicht unter das Recht

98 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 8 EMRK, WD 2 - 3000 - 008/25, 12. März 2025, S. 10 f.

99 Vgl. Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Aussetzung vom Familiennachzug subsidiär Schutzberechtigter – Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht, [PE 6 - 3000 - 068/17](#), 20. Oktober 2017, S. 13; Fachbereich Europa, Unionsvorgaben zum Familiennachzug – Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, [PE 6 - 3000 - 148/16](#), 7. November 2016, S. 9 ff.

100 *Hölscheidt*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 20 GRCh, Rn. 10.

101 Vgl. *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. Ergänzungslieferung Juli 2024, Rn. 31; *ders.*, in: BeckOK Ausländerrecht, Kluth/Heusch, 43. Edition, Stand: 1. Oktober 2024, Rn. 19.

102 In diese Richtung bezogen auf Art. 14 EMRK: *Czech*, [A right to family reunification for persons granted international protection? The Strasbourg case-law, state sovereignty and EU harmonisation](#), 17. Juni 2016.

der Europäischen Union fällt, zur Achtung der Artikel 8 [Recht auf Achtung des Familienlebens] und 14 [Diskriminierungsverbot] EMRK verpflichtet.“¹⁰³

Der **EuGH** hat sich, soweit ersichtlich, nicht explizit zu dieser Fragestellung geäußert, sondern – ohne auf grundrechtliche Bedenken einzugehen – auf die Feststellung beschränkt, dass die FZRL auf subsidiär Schutzberechtigte keine Anwendung finde. Wie unter Ziff. 2 dargestellt, liegt es nahe, dass gerade mangels sekundärrechtlicher Regelung die EU-Grundrechtecharta – einschließlich Art. 20 GRCh – kein Rechtmäßigkeitsmaßstab für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ist.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der **EGMR** im Fall M.T. in einer auf subsidiär Schutzberechtigte beschränkten vorübergehenden generellen Aussetzung des Familiennachzugs im zu entscheidenden Einzelfall keine unzulässige Diskriminierung i. S. v. Art. 14 i. V. m. Art. 8 EMRK sah.¹⁰⁴ Nach Ansicht des EGMR lassen sich Pro- und Contra-Argumente für die Ansicht finden, dass Flüchtlinge, die aufgrund individueller Verfolgung fliehen, und subsidiär Schutzberechtigte, die aufgrund der generellen Situation im Herkunftsland fliehen, in einer vergleichbaren Situation sind.¹⁰⁵ Die Frage, ob eine vergleichbare Lage gegeben sei, müsse anhand der konkreten Umstände und insbesondere des in Rede stehenden Rechts beurteilt werden.¹⁰⁶ Auch mit Blick auf die Familienzusammenführung gibt der EGMR keine allgemeine Antwort. Er prüft die Frage der **Aussetzungsdauer** der Familienzusammenführung auf der Grundlage, dass es sich bei Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten um **vergleichbare Gruppen** handle, weshalb ihre unterschiedliche Behandlung am **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** zu messen sei.¹⁰⁷ Insofern sei zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführer *de facto* eine Wartefrist von weniger als zwei Jahren hatten und keine Verletzung von Art. 8 EMRK vorlag. Ferner, dass die nationale Gesetzgebung zum damaligen Zeitpunkt vorübergehend auf das Minimum des EU- und völkerrechtlich Gebotenen gebracht werden sollte, um den Herausforderungen einer hohen Zahl Schutzsuchender zu begegnen. Schließlich habe auf nationaler, internationaler und europäischer Ebene keine Einigkeit bestanden, ob subsidiär Schutzberechtigte hinsichtlich der Familienzusammenführung wie Flüchtlinge zu behandeln seien.¹⁰⁸ Vor diesem Hintergrund gelangt der EGMR zu der Einschätzung, dass die unterschiedliche Behandlung durch die Notwendigkeit gerechtfertigt war, eine

103 Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, [KOM\(2014\) 210 endg., 3. April 2014](#), Ziff. 6.2.

104 Vgl. EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18, M. T. u. a. / Schweden, Rn. 85 ff., sowie bereits: EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 177, in dem der EGMR ausführte, er sehe keinen Grund, die Differenzierung zwischen Personen, denen aufgrund individueller Umstände Schutz gewährt werde, und Personen, denen aufgrund einer allgemeinen Bedrohung Schutz gewährt werde, in Frage zu stellen.

105 EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18, M. T. u. a. / Schweden, Rn. 95 ff.

106 EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18, M. T. u. a. / Schweden, Rn. 108 f.

107 EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18, M. T. u. a. / Schweden, Rn. 110 f.

108 EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18, M. T. u. a. / Schweden, Rn. 112 ff.

wirksame Einwanderungskontrolle und das wirtschaftliche Wohlergehen des Landes zu gewährleisten. Im konkreten Fall sei die Maßnahme nicht unverhältnismäßig gewesen.¹⁰⁹ Eine Ungleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten führt folglich nicht generell zu einem Verstoß gegen Art. 14 EMRK.

5. Zusammenfassung

Es sprechen **gute Gründe** dafür, dass die **EU-Grundrechtecharta kein Rechtmäßigkeitsmaßstab** für eine mitgliedstaatliche Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist. **Gegen die Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta** auf entsprechende mitgliedstaatliche Maßnahmen i. S. v. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh streitet, dass das EU-Sekundärrecht den Nachzug von in Drittstaaten aufhältigen Familienangehörigen zu subsidiär Schutzberechtigten – soweit ersichtlich - nicht regelt (vgl. Ziff. 2.1. bis 2.3.). Allerdings behält sich der EuGH in seiner Rechtsprechung zur Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta eine gewisse Flexibilität vor (s. Ziff. 2.4.). Sofern die EU-Grundrechtecharta nicht anwendbar ist, wäre eine nationale Regelung an **Art. 6 GG** unter Berücksichtigung von **Art. 8 EMRK** zu messen.¹¹⁰ Sollte der Anwendungsbereich des EU-Rechts in der hier in Rede stehenden Konstellation hingegen eröffnet sein, würde das Unionsrecht das mitgliedstaatliche Handeln jedenfalls nicht vollständig determinieren. Nach der Rechtsprechung des EuGH steht es den Mitgliedstaaten in einem solchen Fall frei, nationale Schutzstandards für die Grundrechte anzuwenden, sofern durch diese Anwendung weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden.¹¹¹

Die aus **Art. 7 GRCh** (und Art. 24 GRCh) für den Familiennachzug aus einem Drittstaat folgenden Wertungen wurden unter Ziff. 3.1. auf Grundlage der Annahme einer Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta auf die in Rede stehende Konstellation untersucht. Aus der EuGH-Rechtsprechung könnte sich das Gebot einer **einzelfallbezogenen Abwägung des öffentlichen Interesses** an Einwanderungskontrolle bzw. Zugangsbeschränkung und des **privaten Interesses** an Familienzusammenführung unter Berücksichtigung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** entnehmen lassen. Diese Wertungen könnten mit einem generellen und dauerhaften Ausschluss, aber auch mit einem generellen und auf längere Zeit befristeten Ausschluss des Familiennachzugs kollidieren, sofern keine **Berücksichtigung spezifischer Einzelfälle** möglich ist (s. Ziff. 3.1.2., Ziff. 3.1.3.). Der EuGH hat sich, soweit ersichtlich, noch nicht zu der Frage geäußert, welche Dauer und Ausgestaltung einer befristeten Aussetzung – unabhängig von den nach Art. 8 FZRL möglichen Wartezeiten – für Schutzsuchende EU-grundrechtlich zulässig wäre. Insoweit liegt es nahe, dass sich der Gerichtshof an den Wertungen des **EGMR** orientieren würde, der **jedenfalls nach zwei Jahren**

109 EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2022, Beschw.-Nr. 22105/18, M. T. u. a. / Schweden, Rn. 117.

110 Vgl. zur gebotenen Prüfung anhand von Art. 8 EMRK: EuGH, Urteil vom 15. November 2011, Rs. C-256/11, Dereci, Rn. 72 f.; Urteil vom 25. Juli 2008, Rs. C-127/08, Metock, 25. Juli 2008, Rn. 79.

111 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-617/10, Åkerberg Fransson, Rn. 29; Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-399/11, Melloni, Rn. 60.

ab Erhalt eines Aufenthaltstitels eine **individuelle Güterabwägung** für die Frage des Familiennachzugs verlangt (s. Ziff. 3.1.4.).¹¹²

Insgesamt dürfte sich festhalten lassen, dass die Rechtsprechung des EGMR zu **Art. 8 EMRK**, des EuGH zu Art. 7 GRCh sowie des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts zu **Art. 6 GG in Parallelen** hinsichtlich einiger Grundgedanken Parallelen aufweisen. Verbindend ist die Forderung nach einem angemessenen Ausgleich zwischen dem staatlichen Interesse an Einwanderungskontrolle¹¹³ und dem privaten Interesse an Herstellung der Familieneinheit unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls anhand bestimmter Faktoren, wobei das private Interesse mit längerer Aufenthaltsdauer bzw. längerer Trennung der Familie und bei Unmöglichkeit der Herstellung der Familieneinheit im Herkunftsland mehr Gewicht erlangt.¹¹⁴ Eine generelle Verunmöglichung des Familiennachzugs sowie eine starre Kontingentierung bzw. lange Wartezeiten ohne jegliche Möglichkeit zu Einzelfallprüfungen dürften mit diesen Wertungen nicht in Einklang stehen.¹¹⁵ Hinsichtlich der Einzelheiten zu Art. 8 EMRK und zu Art. 6 GG wird auf die Arbeit des Fachbereichs WD 2 (Az. WD 2 - 3000 - 008/25) bzw. WD 3 (Az. WD 3 - 3000 - 016/25) verwiesen.

Unterstellt, dass die EU-Grundrechtecharta als Rechtmäßigkeitsmaßstab heranzuziehen ist, wurde unter Ziff. 3.2. ferner untersucht, welche **Abweichungsmöglichkeiten** sich über **EU-rechtliche Ordre-Public- und Notstandsklauseln** und nach **Art. 15 EMRK** ergeben könnten. Insofern gelten sehr hohe EU-rechtliche Anforderungen und es ist zu bedenken, dass Art. 15 EMRK keine vollständige Derogation des jeweiligen Konventionsrechts ermöglicht, sondern lediglich eine modifizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung eröffnet.¹¹⁶

Ebenfalls unter der Prämisse, dass die EU-Grundrechtecharta auf den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten anwendbar wäre, wurde unter Ziff. 4 im Rahmen eines Exkurses untersucht, ob Art. 20 GRCh eine Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten hinsichtlich der Familienzusammenführung gebietet. Soweit ersichtlich, gibt es hierzu keine

112 Vgl. im Einzelnen: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 8 EMRK, WD 2 - 3000 - 008/25, 12. März 2025, S. 5 ff.

113 Insofern dürften hohe Zufluchtszahlen sowohl nach konventionsrechtlichen als auch grundgesetzlichen Wertungen für die Wichtigkeit des öffentlichen Interesses an Zugangsbeschränkungen streiten, vgl. EGMR (Große Kammer), Urteil vom 9. Juli 2021, Beschw.-Nr. 6697/18, M.A. / Dänemark, Rn. 143 ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 6 GG, WD 3 - 3000 - 016/25, 14. März 2025, S. 11 f.

114 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 8 EMRK, WD 2 - 3000 - 008/25, 12. März 2025, S. 7, 12; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 6 GG, WD 3 - 3000 - 016/25, 14. März 2025, S. 7 f., 12, 15.

115 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 6 GG, WD 3 - 3000 - 016/25, 14. März 2025, S. 8, 10 f., 15; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 8 EMRK, WD 2 - 3000 - 008/25, 12. März 2025, S. 12.

116 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 8 EMRK, WD 2 - 3000 - 008/25, 12. März 2025, S. 9.

Rechtsprechung des EuGH. Der EGMR legte speziell hinsichtlich der Prüfung einer zeitlich begrenzten Aussetzung des Familiennachzugs nur zu subsidiär Schutzberechtigten zugrunde, dass sich diese in einer vergleichbaren Situation mit Flüchtlingen befänden. Im Ergebnis hielt er die differenzierte Behandlung aber für gerechtfertigt, sodass kein Verstoß gegen Art. 14 i. V. m. Art. 8 EMRK vorlag. Dies korrespondiert im Ergebnis mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 3 GG i. V. m. Art. 14 EMRK, in der es bereits die Vergleichbarkeit der Gruppen bezweifelt, die Ungleichbehandlung aber jedenfalls für gerechtfertigt hält.¹¹⁷

Fachbereich Europa

117 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 6 GG, WD 3 - 3000 - 016/25, 14. März 2025, S. 14.