

Leitsatz

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juli 2026

- 2 BvR 319/26 -

Aufnahmeprogramm Afghanistan

Auch wenn der Exekutive zulässigerweise ein weiter Entscheidungsspielraum eingeräumt ist, so ist sie im Rechtsstaat niemals „völlig frei“. Sie ist an allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze wie das Willkürverbot gebunden.



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

1. der Frau (...),
(...),
2. des m i n d e r j ä h r i g e n (...),
vertreten durch die Beschwerdeführerin zu 1.,
(...),
3. des m i n d e r j ä h r i g e n (...),
vertreten durch die Beschwerdeführerin zu 1.,
(...),

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt (...),
(...) -

gegen a) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg
vom 21. April 2026 - OVG 6 S 125/26 / OVG 6 M 88/26 -,

b) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg
vom 27. Februar 2026 - OVG 6 RS 1/26 / OVG 6 S 13/26 / OVG 6 RM 6/26 / OVG 6 M 9/26 -,

c) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg
vom 16. Januar 2026 - OVG 6 S 13/26 / OVG 6 M 9/26 -

u n d Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

u n d Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe
und Beordnung eines Rechtsanwalts

hat das Bundesverfassungsgericht – Zweiter Senat –
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin Kaufhold,
Langenfeld,
Wallrabenstein,
Fetzer,
Offenloch,
Frank,
Wöckel,
Emmenegger

am 22. Juli 2026 beschlossen:

1. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 16. Januar 2026 - OVG 6 S 13/26 / OVG 6 M 9/26 - verletzt die Beschwerdeführenden in ihrem Recht aus Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes. Der Beschluss wird aufgehoben. Die Sache wird an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zurückverwiesen.
2. Die Beschlüsse des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 27. Februar 2026 - OVG 6 RS 1/26 / OVG 6 S 13/26 / OVG 6 RM 6/26 / OVG 6 M 9/26 - und vom 21. April 2026 - OVG 6 S 125/26 / OVG 6 M 88/26 - werden gegenstandslos.
3. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird damit gegenstandslos.
4. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführenden ihre notwendigen Auslagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren und für das Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu erstatten.
5. Der Gegenstandswert der anwaltlichen Tätigkeit wird für das Verfassungsbeschwerdeverfahren auf 30.000 (in Worten: dreißigtausend) Euro und für das Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auf 15.000 (in Worten: fünfzehntausend) Euro festgesetzt.

G r ü n d e :

A.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft Visabegehren von afghanischen Staatsangehörigen im Zusammenhang mit dem mittlerweile beendeten humanitären Aufnahmeprogramm „Menschenrechtsliste“.

1

I.

Die Beschwerdeführenden sind afghanische Staatsangehörige. In Afghanistan lebte die Beschwerdeführerin zu 1. mit ihren minderjährigen Söhnen, den Beschwerdeführern zu 2. und zu 3., in Frauenhäusern. Gegenwärtig halten sie sich in Peshawar (Pakistan) auf. Sie werden dort im Auftrag der Bundesregierung von der bundeseigenen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH unterstützt.

2

1. a) Am 14. September 2021 erklärte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (im Folgenden: Bundesministerium des Innern) gegenüber dem Auswärtigen Amt, die Beschwerdeführenden im Rahmen der Menschenrechtsliste nach § 22 Satz 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in Deutschland aufzunehmen. Über diese Liste sollten solche Personen die Möglichkeit einer Aufnahme in Deutschland erhalten, die sich durch ihr Engagement für die Meinungsfreiheit, Demokratie, Menschen- und insbesondere Frauenrechte, kulturelle Identität sowie Wissenschafts-, Kunst- und Pressefreiheit exponiert und dabei mit Ministerien, Behörden oder Organisationen der Bundesrepublik Deutschland zusammengearbeitet beziehungsweise sich für deutsche Belange eingesetzt hatten oder deren Arbeit mit deutschen finanziellen Mitteln unterstützt worden war und die durch die Machtübernahme der Taliban aufgrund dieser vorherigen Tätigkeit unmittelbar gefährdet waren. Der Personenkreis unterscheidet sich von dem Programm „Ortskräfteverfahren“, welches Personen betrifft, die in einem unmittelbaren Arbeitsverhältnis mit einem Bundesressort gestanden oder mittelbar für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder das Auswärtige Amt gearbeitet haben.

3

Die Beschwerdeführerin zu 1. wurde über die Aufnahmeerklärung vom 14. September 2021 informiert. Am 1. Februar 2022 übersandte sie einem vom Auswärtigen Amt beauftragten Dienstleister („VA Office“; vgl. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/2480918-2480918>, Abrufdatum: 16. Juli 2026) Informationen zu ihrer Person und ihren Kindern. Dieser bestätigte den Erhalt der Informationen mit E-Mail vom 5. April 2022 und bat um Mitteilung ihrer Telefonnummer, die die Beschwerdeführerin zu 1. per E-Mail vom 20. April 2022 übersandte. Die Bitte des Dienstleisters vom 6. Dezember 2022, ihn über den Status ihrer Reisepässe auf dem Laufenden zu halten, und die Nachfrage vom 26. Dezember 2022, wo sie sich aufhalte, beantwortete die Beschwerdeführerin zu 1. am 28. Februar 2023: Sie halte sich mit ihren Söhnen in Kabul (Afghanistan) auf und habe

4

keine Reisepässe erhalten können, weil die Passbehörde geschlossen gewesen sei. Diese öffnete aber am 1. März 2023 wieder. Mit E-Mail vom 6. September 2023 wies eine Stelle der GIZ (MRL Afghanistan) die Beschwerdeführerin zu 1. darauf hin, dass sie und die Beschwerdeführer zu 2. und 3. vor einiger Zeit eine Aufnahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern erhalten hätten („Declaration of Admission“) und sie damit berechtigt seien, deutsche Visa zu beantragen. Die Beschwerdeführerin zu 1. wurde gebeten mitzuteilen, ob sie und ihre Söhne noch an einer Ausreise nach Deutschland interessiert seien.

Die Beschwerdeführerin zu 1. antwortete mit E-Mail vom 7. September 2023, sie und ihre Söhne befänden sich in Kabul und wollten weiterhin nach Deutschland ausreisen, hätten aber immer noch keine Reisepässe erhalten. Ihre minderjährigen Söhne benötigten für die Beantragung von Pässen eine Genehmigung des Vaters, der jedoch verstorben sei. Mit E-Mail vom 8. September 2023 bat die GIZ (MRL Afghanistan) um eine Kopie des Personalausweises eines der Söhne zur Korrektur des Geburtsdatums. Am 14. November 2023 wies die GIZ (MRL Afghanistan) die Beschwerdeführerin zu 1. darauf hin, dass die Beantragung von Visa nur über Pakistan möglich sei. Ihr werde geraten, Visa für Pakistan zu beantragen und der GIZ das Aktenzeichen mitzuteilen. Unter dem 7. Februar 2024 teilte die Beschwerdeführerin zu 1. mit, sie hätten nunmehr Reisepässe erhalten. Die GIZ (MRL Afghanistan) antwortete, sie möge sich jetzt an die Kollegen in Pakistan (AFG-Pak Taskforce) wenden. Am 7. Oktober 2024 wandte die Beschwerdeführerin zu 1. sich per E-Mail an die benannte Stelle der GIZ (AFG-Pak Taskforce) und bat um Unterstützung bei der Ausreise von Kabul nach Islamabad. Die GIZ (AFG-Pak Taskforce) antwortete mit E-Mail vom selben Tag. Darin wurde die Beschwerdeführerin zu 1. unter anderem darauf hingewiesen, dass ein erfolgreicher Abschluss des Visumverfahrens für Deutschland nicht garantiert sei („Kindly note that admissions to Germany are granted on a preliminary basis and do not guarantee a successful visa application for Germany“).

Am 26. Oktober 2024 reisten die Beschwerdeführenden nach Islamabad (Pakistan) aus, wo sie am 29. Oktober 2024 bei der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland vorsprachen und die Erteilung von Visa beantragten.

b) Nach der Wahl zum 21. Deutschen Bundestag am 23. Februar 2025 bildete sich eine von den Fraktionen von CDU/CSU und SPD getragene neue Bundesregierung. Im Koalitionsvertrag vom 5. Mai 2025 wurde vereinbart, freiwillige Aufnahmeprogramme, zum Beispiel betreffend Afghanistan, so weit wie möglich zu beenden. Die Ausstellung von Visa im Rahmen der Aufnahmeprogramme betreffend Afghanistan wurde in der Folge ausgesetzt.

Am 27. Oktober 2025 wurde die Beschwerdeführerin zu 1. zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts in der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Islamabad befragt.

Mit Beschluss vom 4. Dezember 2025 - 2 BvR 1511/25 - verpflichtete die 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts die Bundesrepublik Deutschland, die

Visaanträge eines afghanischen Richters und seiner Familie mit Aufnahmeerklärungen nach § 22 Satz 2 AufenthG umgehend zu bescheiden.

Das Bundesministerium des Innern erklärte am 8. Dezember 2025 Aufnahmeerklärungen aus dem Überbrückungsprogramm und der Menschenrechtsliste, die rund 640 Personen betrafen (vgl. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-12/bundesinnenministerium-verweigert-aufnahme-afghaninnen-afghanen>, Abrufdatum: 24. Juni 2026), gegenüber dem Auswärtigen Amt für „ungültig und erloschen“. Mit Bescheiden vom 10. Dezember 2025 lehnte die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Islamabad die Visaanträge der Beschwerdeführenden unter Hinweis auf diese Abkehrerklärung des Bundesministeriums des Innern ab. Damit sei die tatbestandliche Voraussetzung für die Erteilung des Visums auf Grundlage von § 22 Satz 2 AufenthG weggefallen.

10

2. Gegen die ablehnenden Bescheide erhoben die Beschwerdeführenden am 23. Dezember 2025 Klage beim Verwaltungsgericht Berlin mit dem Antrag, die Bundesrepublik Deutschland zu verpflichten, ihnen Visa zu erteilen, hilfsweise, die Bundesrepublik Deutschland zur erneuten Entscheidung über die Visaanträge zu verpflichten. Zugleich begehrt sie entsprechenden Eilrechtsschutz. Neben der Erteilung der Visa begehrt die Beschwerdeführenden die Verpflichtung der Antragsgegnerin, ihre Unterbringung und Unterstützung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens beziehungsweise bis zu ihrer Einreise nach Deutschland aufrechtzuerhalten und wirksame Maßnahmen zu treffen, um sie vor einer Abschiebung durch pakistanische Behörden zu schützen.

11

3. Das Verwaltungsgericht lehnte mit Beschluss vom 29. Dezember 2025 die Anträge auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes ab. Die Beschwerdeführenden hätten keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Ein solcher folge insbesondere nicht aus § 6 Abs. 3 Sätze 1 und 2, § 22 Satz 2 AufenthG. Die hierfür notwendigen Aufnahmeerklärungen lägen nicht mehr vor, nachdem das Bundesministerium des Innern diese für ungültig und erloschen erklärt habe. Diese Entscheidung, von der ursprünglich zugunsten der Beschwerdeführenden abgegebenen Aufnahmeerklärung Abstand zu nehmen, halte der rechtlichen Nachprüfung stand. Das Bundesministerium des Innern sei bei seiner Entscheidung nicht an die Durchführung eines formellen Verfahrens – etwa nach den Vorgaben der §§ 48, 49 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) – gebunden gewesen und auch Verfassungsrecht stehe der Abstandnahme von der Aufnahmeerklärung nicht entgegen. Die Entscheidung halte auch der vorzunehmenden Willkürkontrolle stand, weil sie nicht schlichtweg unvertretbar erscheine, was zum Beispiel der Fall wäre, wenn sie an eine Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit anknüpfte. Auch die weiteren Anträge blieben ohne Erfolg. Der Antrag, die Beschwerdeführenden vor einer Abschiebung durch pakistanische Behörden zu schützen, sei unzulässig, weil er nicht hinreichend bestimmt sei. Der Antrag hinsichtlich der Unterbringung, Lebensmittel- und medizinischen Versorgung sei unbegründet. Eine einfachgesetzliche Grundlage für die begehrten Leistungen sei nicht ersichtlich. Aus der

12

tatsächlichen Praxis ergebe sich nach der Abkehr von der Aufnahmeerklärung kein Anspruch auf deren Fortsetzung.

4. Die hiergegen gerichtete Beschwerde wies das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit dem angegriffenen Beschluss vom 16. Januar 2026 zurück. Die Erklärung der Aufnahmebereitschaft nach § 22 Satz 2 AufenthG sei kein Verwaltungsakt. § 22 Satz 2 AufenthG vermittele kein subjektiv-öffentliches Recht auf Visumerteilung. Die Vorschrift diene nicht dem Schutz und der Verwirklichung von Grundrechten der einzelnen Ausländer, sondern ziele auf eine politische Entscheidung, die Ausdruck autonomer Ausübung des außenpolitischen Spielraums des Bundes und als Angelegenheit der Bundesregierung einer gerichtlichen Überprüfung entzogen sei. Dementsprechend habe die Erklärung über die Aufnahme nur innerdienstlichen Charakter. Auch eine Kontrolle der Meinungsänderung des Bundesministeriums des Innern anhand des Willkürverbots, die das Verwaltungsgericht vornehme, sei nicht angezeigt. Schon die Erklärung der Aufnahmebereitschaft sei nicht auf Willkürfreiheit zu überprüfen, weil sie individuellen Charakter habe, die Überlegungen der Antragsgegnerin schutzbedürftig seien und ihre Offenbarung daher mit dem Gesetzeszweck nicht vereinbar sei. An dieser Schutzbedürftigkeit ändere sich nichts, wenn den ursprünglichen politischen Überlegungen geänderte politische Erwägungen folgten. Bei einer Willkürkontrolle müsste die Antragsgegnerin entgegen dem Gesetzeszweck auch die Gründe für ihre ursprüngliche Aufnahmebereitschaft offenbaren, um den späteren Meinungswandel nachvollziehbar zu machen. Für weitergehende Betrachtungen nach dem vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegten Maßstab gebe der Fall keinen Anlass. Für das von den Beschwerdeführenden behauptete schutzwürdige Vertrauen in den Fortbestand der Aufnahmebereitschaft der Bundesrepublik Deutschland lege die Beschwerde schon die zugrundeliegenden Tatsachen nicht genügend substantiiert dar. Auch wende sie sich nicht nachvollziehbar gegen die erstinstanzliche Annahme, dass sich politische Interessen, etwa nach einem Regierungswechsel, ändern könnten und daher die Aufhebung einer Aufnahmeerklärung möglich sein müsse, um den Entscheidungsspielraum der Verwaltung zu gewährleisten, ohne dass dadurch der Grundsatz des Vertrauensschutzes berührt sei. Die weiteren Beschwerdeanträge betreffend die Unterbringung, Versorgung und den Schutz vor Abschiebung könnten auf sich beruhen.

13

5. Die am 2. Februar 2026 erhobene Anhörungsrüge wies das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 27. Februar 2026 zurück.

14

6. Den mit Schriftsatz vom 16. Februar 2026 gestellten Antrag nach § 80 Abs. 7 VwGO auf Abänderung des Beschlusses vom 29. Dezember 2025 lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 2. März 2026 ab. Der Antrag sei unzulässig. Die Beschwerdeführenden rügten im Wesentlichen, das Gericht habe insbesondere im Rahmen seiner Willkürkontrolle den zugrundeliegenden Sachverhalt nicht erschöpfend erfasst. Dieses Vorbringen sei bereits nicht entscheidungserheblich, denn das Oberverwaltungsgericht gehe davon aus,

15

dass eine Willkürkontrolle nicht durchzuführen sei. Mit Beschluss vom 21. April 2026 wies das Oberverwaltungsgericht die hiergegen gerichtete Beschwerde zurück.

II.

Die Beschwerdeführenden haben am 19. Februar 2026 Verfassungsbeschwerde erhoben und den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. Sie machen die Verletzung einer extraterritorialen Schutzpflicht der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 GG, des Vertrauensschutzgebots nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG beziehungsweise nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG, ihres Rechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, ihres Rechts auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG und ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG geltend.

16

Durch die Nichterteilung der Visa seien sie in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verletzt, weil ihnen ohne ein Visum mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Abschiebung nach Afghanistan drohe, die sie in akute Lebensgefahr brächte. Die Bundesrepublik Deutschland treffe eine extraterritoriale Schutzpflicht, weil sie die Aufnahme der Beschwerdeführenden nach Deutschland erklärt, sie damit zur Ausreise von Afghanistan nach Pakistan veranlasst sowie sie seit eineinhalb Jahren zur Durchführung der Visaverfahren untergebracht und versorgt habe. Zudem habe die Bundesrepublik Deutschland einen nicht unerheblichen Beitrag zu der Gefahrenlage geleistet, in der sie sich befänden. Infolge der Nichterteilung der Visa setze die Bundesrepublik Deutschland sie der konkreten Gefahr der Abschiebung nach Afghanistan und der dortigen Verfolgung durch die Taliban aus.

17

Das Oberverwaltungsgericht habe nicht hinreichend beachtet, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Aufnahmeerklärung den Schutz ihres Lebens in Aussicht gestellt habe, worauf sie unter Einsatz erheblicher Mittel und jahrelanger Dispositionen schutzwürdig vertraut hätten. Es sei kein hinreichendes Interesse der Bundesrepublik Deutschland an der Rücknahme der Aufnahmeerklärung erkennbar. Die Rücknahme der Aufnahmeerklärung sei unwirksam. Das Oberverwaltungsgericht habe die nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG erforderliche Prüfungsdichte im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes verkannt, die aus den ihnen drohenden gravierenden Grundrechtsverletzungen folge. Sie würden im Vergleich zu anderen Personen mit einer Aufnahmeerklärung nach § 22 Satz 2 AufenthG sowie im Vergleich zu solchen Personen, die auf Grundlage des § 23 Abs. 2 AufenthG weiter aufgenommen würden, in ungerechtfertigter Weise benachteiligt.

18

Die Beschwerdeführerin zu 1. habe sich in Afghanistan seit Juni 2016 menschenrechtlich engagiert und aktiv für den Schutz und die Stärkung der Rechte von Frauen eingesetzt. Gemeinsam mit anderen Betroffenen von häuslicher und sexualisierter Gewalt habe sie Veranstaltungen zum Internationalen Frauentag, dem Weltmädchentag, dem Muttertag sowie zahlreiche Treffen mit anderen afghanischen Frauen organisiert, um über Frauenrechte

19

aufzuklären und das Bewusstsein hierfür zu stärken. Ihr Leben sei in Afghanistan wegen ihres menschenrechtlichen Einsatzes und ihrer privaten Umstände seit der Machtübernahme der Taliban besonders gefährdet. Die unter dem Taliban-Regime ausgeübte geschlechtsspezifische Gewalt gegenüber Frauen erreiche die Schwelle der demütigenden Ungleichbehandlung und verletze ihre Menschenwürde. Das Oberverwaltungsgericht habe die geschlechtsspezifischen Gefahren zu Unrecht nicht gewürdigt.

III.

Das Auswärtige Amt und die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz des Landes Berlin haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. 20

Das Auswärtige Amt trägt vor, die Aufnahmen aus Afghanistan im Ortskräfteverfahren, nach der Menschenrechtsliste und im Überbrückungsprogramm seien nach § 22 Satz 2 AufenthG erklärt worden. Erst mit dem hiervon zu unterscheidenden Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan sei ein Verfahren auf der Grundlage des § 23 Abs. 2 AufenthG geschaffen worden. Es sei nicht zufällig gewesen, welche Personen unter welchem Aufnahmeverfahren berücksichtigt worden seien. Die Ausgestaltung und die Chronologie der Verfahren seien Ausdruck des freien politischen Ermessens der Bundesregierung. 21

Für Visaanträge im Rahmen aller Aufnahmeverfahren aus Afghanistan sei seit Sommer 2023 ausschließlich die Deutsche Botschaft in Islamabad zuständig. Dort würden alle Vorgänge in einem mehrstufigen Verfahren einer Einzelfallprüfung unterzogen, wobei in jedem Verfahrensstadium Erkenntnisse auftreten könnten, die dazu führten, dass das politische Interesse der Bundesrepublik an einer Aufnahme der jeweiligen Personen erlösche. 22

Für die Dauer der Visaverfahren habe die Bundesregierung für alle Aufnahmeverfahren die GIZ mit der Unterbringung und Unterstützung der aufzunehmenden Personen in Islamabad beauftragt. Für die Personen der Menschenrechtsliste liege hierzu ein Auftrag des Auswärtigen Amts vor. Es handle sich um ein freiwilliges Angebot der Bundesregierung. 23

Von Mai 2021 bis zum 16. März 2026 seien 6.997 Afghaninnen und Afghanen aus der Menschenrechtsliste und 7.569 aus dem Überbrückungsprogramm aufgenommen worden. 523 Personen aus diesen Programmen, davon 54 aus der Menschenrechtsliste, befänden sich noch in der Unterstützung in Pakistan (Stand: 16. März 2026). 24

Die die derzeitige Bundesregierung tragenden Parteien hätten im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode vereinbart, freiwillige Aufnahmeprogramme so weit wie möglich zu beenden. Dies werde in Bezug auf die Aufnahmeverfahren aus Afghanistan derzeit umgesetzt. Hinsichtlich der Personen aus dem Verfahren der Menschenrechtsliste und dem Überbrückungsprogramm, die bisher nicht nach Deutschland eingereist seien, seien alle Aufnahmeerklärungen am 8. Dezember 2025 vom Bundesministerium des Innern 25

gegenüber dem Auswärtigen Amt für ungültig und erloschen erklärt worden, weil ein politisches Interesse an der Aufnahme nicht mehr bestehe. Anhängige Visaanträge seien durch die Deutsche Botschaft Islamabad mit entsprechenden Bescheiden abgelehnt worden.

Angesichts dieser Sachlage habe das Bundesministerium des Innern Personen aus dem Verfahren der Menschenrechtsliste und dem Überbrückungsprogramm Unterstützungsoptionen in Form von Sach- und Geldleistungen für eine Rückkehr nach Afghanistan beziehungsweise für eine Ausreise in einen Drittstaat angeboten.

Es hätten sich bereits nach Durchsicht der mit dem Visumantrag eingereichten Dokumente erhebliche Zweifel ergeben, ob die Beschwerdeführerin zu 1. die Kriterien des Profilstars der Menschenrechtsliste, welches die damalige Bundesregierung genutzt habe, tatsächlich erfülle. Im Rahmen der Nachbefragung der Beschwerdeführerin zu 1. an der Deutschen Botschaft Islamabad am 27. Oktober 2025 hätten sich Zweifel an den von ihr behaupteten Tätigkeiten nicht ausräumen lassen. Ein frauenrechtliches Engagement im Rahmen ihrer Unterstützung durch die afghanische Organisation „Women for Afghan Women“ habe sich nicht feststellen lassen und auch nicht den eigenen Angaben der Beschwerdeführerin zu 1. entsprochen. Die Zweifel am frauenrechtlichen Engagement hätten aber letztlich dahinstehen können und eine Prüfung einer möglichen Aufhebung der Aufnahmeerklärung im Einzelfall sei entfallen, weil die Bundesregierung am 8. Dezember 2025 alle Aufnahmeerklärungen nach der Menschenrechtsliste und dem Überbrückungsprogramm für bisher nicht eingereiste Personen für ungültig und erloschen erklärt habe.

Dem Bundesverfassungsgericht haben die Akten der Ausgangsverfahren OVG 6 S 13/26 und OVG 6 M 9/26 vorgelegen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 16. Januar 2026 verletzt die Beschwerdeführenden in ihrem Recht aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG.

Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Auslegung des einfachen Rechts und seine Anwendung auf den einzelnen Fall allein Sache der dafür zuständigen Fachgerichte ist. Das Bundesverfassungsgericht kann nur bei einer Verletzung spezifischen Verfassungsrechts eingreifen. Spezifisches Verfassungsrecht ist nicht schon dann verletzt, wenn eine Entscheidung, am einfachen Recht gemessen, objektiv fehlerhaft ist; der Fehler muss gerade in der Verkennung von Grundrechten liegen. Die Gestaltung des Verfahrens, die Feststellung und Würdigung des Tatbestands, die Auslegung des einfachen Rechts sowie seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind insoweit der Nachprüfung des Bundesverfassungsgerichts entzogen, als nicht Fehler sichtbar werden, die auf einer grundsätzlich unrichtigen

Anschauung von der Bedeutung und Tragweite eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs, beruhen und auch in ihrer materiellen Bedeutung für den konkreten Rechtsfall von einigem Gewicht sind oder einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Willkürverbot erkennen lassen (vgl. BVerfGE 18, 85 <92 f.>; 30, 173 <196 f.>; 57, 250 <272>; 74, 102 <127>; 85, 248 <257 f.>; 109, 38 <58 f.>; 110, 226 <270>).

Dies zugrunde gelegt hat das Oberverwaltungsgericht zwar grundsätzlich zutreffend geprüft, ob im Fall des § 22 Satz 2 AufenthG aus den grundrechtlichen Bindungen staatlicher Gewalt ein Anspruch der Beschwerdeführenden auf Erteilung von Visa für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland aufgrund einer extraterritorialen verfassungsrechtlichen Schutzpflicht besteht. Dabei hat es ohne Verletzung spezifischen Verfassungsrechts einen solchen Anspruch aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 GG verneint (I.). Die angegriffene Entscheidung genügt auch den Anforderungen des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzgebots aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG, soweit sie einen Anspruch der Beschwerdeführenden auf Erteilung der begehrten Visa abgelehnt hat (II.). Ein solcher Anspruch folgt auch nicht aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG (III.). Jedoch hat das Oberverwaltungsgericht die Reichweite des aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG folgenden rechtsstaatlichen Willkürverbots verkannt. Die Abkehrerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 8. Dezember 2025 genügt den Anforderungen des Willkürverbots nicht (IV.). Ob die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts darüber hinaus das Recht der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG oder den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verletzt, kann offenbleiben (V.). Das Oberverwaltungsgericht wird auch über die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur vorübergehenden Fortsetzung der Unterstützung der Beschwerdeführenden in Pakistan entscheiden müssen (VI.).

31

I.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Reichweite extraterritorialer verfassungsrechtlicher Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 GG nicht verkannt. Aus diesem Grundrecht folgt keine Schutzpflicht der Bundesrepublik Deutschland mit dem Inhalt, die Beschwerdeführenden durch die Erteilung von Visa für die Einreise nach Deutschland vor einer Abschiebung durch den pakistanischen Staat nach Afghanistan und einem darin möglicherweise liegenden Verstoß gegen das Völkerrecht in Gestalt des Refoulement-Verbots zu schützen.

32

1. Weil die Beschwerdeführenden sich als afghanische Staatsangehörige in Pakistan aufhalten, handelt es sich um einen extraterritorialen Sachverhalt, auf den die Grundrechte des Grundgesetzes nicht ohne Weiteres anwendbar sind.

33

a) Jeder Staat ist berechtigt, den freien Zutritt zu seinem Gebiet zu begrenzen und für Ausländer die Kriterien festzulegen, die zum Zutritt auf das Staatsgebiet berechtigen (vgl.

34

BVerfGE 94, 166 <198 f.>). Das Grundgesetz schließt weder eine großzügige Zulassung von Ausländern aus dem außereuropäischen Ausland aus noch gebietet es eine solche Praxis (vgl. BVerfGE 76, 1 <47>). Aus dem Asylgrundrecht des Art. 16a GG folgt kein Recht eines Ausländers auf Einreise aus dem Ausland (vgl. BVerfGE 94, 166 <199>). Auch das Recht auf Freizügigkeit aus Art. 11 GG gibt Ausländern kein Recht auf Einreise; dieses Grundrecht steht nur Deutschen zu. Ein um Einreise nachsuchender Ausländer kann ferner aus Art. 2 Abs. 1 GG kein Recht auf Einreise und Aufenthalt herleiten (vgl. BVerfGE 76, 1 <71>; 80, 81 <96>). Aus Art. 6 Abs. 1 GG folgt ebenfalls kein Recht auf Einreise und Aufenthalt, sondern nur die staatliche Verpflichtung, die große Bedeutung des Schutzes von Ehe und Familie bei aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 76, 1 <46 f., 49 ff.>).

b) Aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgt in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 GG und dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ein allgemeiner Schutzauftrag zugunsten des humanitären Völkerrechts und der einschlägigen Menschenrechte (vgl. BVerfGE 172, 260 <304 Rn. 82 ff.> – Drohneneinsatz Ramstein; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 3. Februar 2026 - 2 BvR 1626/25 -, Rn. 78). Dieser allgemeine Schutzauftrag kann sich unter bestimmten Bedingungen je nach Einzelfall zu einer konkreten grundrechtlichen Schutzpflicht verdichten, die darauf gerichtet ist, gegenüber einem Drittstaat auf die Einhaltung des dem Schutz des Lebens dienenden humanitären Völkerrechts und der einschlägigen Menschenrechte hinzuwirken (vgl. BVerfGE 142, 313 <338 Rn. 71>; 158, 170 <186 Rn. 34 f.> – IT-Sicherheitslücken; 172, 260 <304 Rn. 84 ff.>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 3. Februar 2026 - 2 BvR 1626/25 -, Rn. 78). Diese auf die Einhaltung der völkerrechtlichen Regeln zum Schutz des Lebens gerichtete Schutzpflicht erfasst auch Gefährdungen, die von Akteuren ausgehen, welche nicht der Grundrechtsbindung des Grundgesetzes unterliegen. Das schließt grundsätzlich Gefährdungen durch einen anderen Staat ein (vgl. BVerfGE 112, 1 <26 f.>; 172, 260 <309 f. Rn. 92>). Die Schutzpflichten aus Grundrechten des Grundgesetzes sind nicht auf deutsche Staatsangehörige oder Menschen im deutschen Staatsgebiet beschränkt. Es können auch im Ausland lebende Menschen nicht-deutscher Staatsangehörigkeit vor Gefahren, die einen hinreichenden Bezug zur deutschen Staatsgewalt aufweisen, geschützt sein (vgl. BVerfGE 172, 260 <310 Rn. 94>).

35

Geht die Gefährdung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit von dem Handeln eines Drittstaats aus, kommt die Verdichtung zu einer konkreten Schutzpflicht allerdings nur in Betracht, wenn die ernsthafte Gefahr besteht, dass durch dessen Handeln das humanitäre Völkerrecht und/oder die internationalen Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Leben, systematisch verletzt werden. Erforderlich ist im Weiteren ein hinreichender Bezug zur Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland, der den notwendigen Verantwortungszusammenhang begründet (vgl. BVerfGE 172, 260 <312 Rn. 98>).

36

Ob ein hinreichender Bezug zur deutschen Staatsgewalt vorliegt, ist im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung im Einzelfall zu beurteilen, bei der gegebenenfalls auch die Schwere des in Rede stehenden Völkerrechtsverstoßes Berücksichtigung finden kann (vgl. BVerfGE 172, 260 <312 Rn. 98 und 314 f. Rn. 101 f.>). Wenn von deutschem Staatsgebiet Auswirkungen ausgehen, die im Ausland eine Gefahrenlage schaffen oder hierzu beitragen, kann dies einen hinreichenden Bezug herstellen. Erforderlich ist ein – bezogen auf die gefährdende Handlung des Drittstaats und jenseits reiner Kausalität – spezifischer Beitrag von einem gewissen Gewicht, um einen hinreichenden Bezug zur grundrechtsgebundenen deutschen öffentlichen Gewalt herzustellen (vgl. BVerfGE 172, 260 <314 f. Rn. 102>).

37

2. Nach diesen Maßstäben besteht keine grundrechtliche Schutzpflicht der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Beschwerdeführenden im Hinblick auf ihnen gegebenenfalls drohende Gefahren. Bei der gebotenen wertenden Gesamtbetrachtung ergibt sich kein hinreichender Bezug der Gefahren zur Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland.

38

a) Der Bundesrepublik Deutschland ist es verwehrt, Menschen in ein Land abzuschieben, in welchem ihnen Folter und Tod drohen, oder an einer solchen Abschiebung mitzuwirken. Das Refoulement-Verbot ist ein völkerrechtlicher Grundsatz, der die Ausweisung, Abschiebung oder Auslieferung einer Person in ein Land untersagt, in dem ihr Folter, unmenschliche Behandlung oder Verfolgung droht. Es ist in Art. 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 – Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – und Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert (vgl. BVerfGE 94, 49 <92>; EGMR, M.A. et al. v. Lithuania, 11.12.2018, 59793/17, § 105 ff.). Der Bundesrepublik Deutschland ist es auch verboten, eine Person abzuschieben, wenn der aufnehmende Staat keine ausreichenden Garantien bietet, um zu verhindern, dass die betroffene Person unter Verstoß gegen das Refoulement-Verbot abgeschoben wird (vgl. EGMR <GK>, Hirsi Jamaa et al. v. Italy, 23.02.2012, 27765/09, § 146 f.). Das Refoulement-Verbot setzt allerdings eine effektive Kontrolle der Bundesrepublik Deutschland über die sich auf pakistanischem Staatsgebiet befindenden Beschwerdeführenden voraus, an der es fehlt (vgl. EGMR <GK>, M.N. et al. v. Belgium, 05.03.2020, 3599/18, § 102 ff.; EGMR, S.S. et al. v. Italy, 20.05.2025, 21660/18, § 99 ff., siehe Rn. 40 f.).

39

b) Die (Abschiebungs-)Gefährdung der Beschwerdeführenden geht nicht unmittelbar von der Bundesrepublik Deutschland, sondern vom pakistanischen Staat aus. Deutsche staatliche Stellen haben keinen Beitrag zu dieser Gefahrenlage geleistet, der einen hinreichenden Bezug zur deutschen Staatsgewalt begründen würde. Die Einreise nach Pakistan zum Zwecke der Beantragung von Visa bei der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Islamabad und der dortige Verbleib der Beschwerdeführenden erfolgten zwar nach der E-Mail-Kommunikation der Beschwerdeführerin zu 1. mit dem VA Office und der GIZ (MRL

40

Afghanistan und AFG-Pak Taskforce) im Hinblick auf die darin genannte Aufnahmeerklärung. Sie beruhte jedoch auf der Entscheidung der Beschwerdeführenden.

Die tatsächliche Unterstützung der Beschwerdeführenden durch die Bundesrepublik Deutschland – die bis heute andauert – sollte die Durchführung der Visaverfahren sowie den anschließenden Rechtsschutz zur Klärung des geltend gemachten Visumanspruchs ermöglichen. Sie hat Gefahren für die Beschwerdeführenden weder geschaffen noch erhöht, sondern zielte im Gegenteil darauf ab, solche zu verhindern. Die Bundesrepublik Deutschland konnte dabei die Sicherheit der Beschwerdeführenden auf pakistanischem Staatsgebiet zu keinem Zeitpunkt vollständig gewährleisten und hat dies den Beschwerdeführenden auch nicht zugesichert. Während der laufenden Visaverfahren wurden bei Abschiebungen von afghanischen Staatsangehörigen ohne pakistanisches Visum durch die pakistanischen Behörden immer wieder auch von der GIZ untergebrachte Personen abgeschoben, ohne dass die Bundesrepublik Deutschland dies verhindern konnte.

41

c) Aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG folgt auch im Hinblick auf eine der Beschwerdeführerin zu 1. als Frau in Afghanistan drohende geschlechtsspezifische Gewalt nichts anderes. Weder stellen die sich aus dieser Vorschrift ergebenden Gewährleistungen den für die dargestellte Schutzpflicht erforderlichen hinreichenden Bezug zur Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland her, noch machen sie diesen Bezug entbehrlich.

42

3. Schließlich ist die Bundesrepublik Deutschland entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden auch nicht als umfassende „Beschützergarantin“ für die Beschwerdeführenden (verfassungs-)rechtlich verantwortlich.

43

Die Beschwerdeführenden halten die Bundesrepublik Deutschland über die Maßstäbe der Entscheidung „Drohneinsatz Ramstein“ (BVerfGE 172, 260) hinaus – auch wenn der deutschen Staatsgewalt kein spezifischer Beitrag zur Abschiebungsgefährdung der Beschwerdeführenden anzulasten ist – zur Fortsetzung der Unterstützung und zur Erteilung von Visa verpflichtet. Die Bundesrepublik Deutschland treffe aufgrund einer „faktischen Schutzübernahme“, auf die sie vertraut hätten, eine Rechtspflicht zur Abwendung der von anderen Staaten (Pakistan, Afghanistan) ausgehenden Gefahrenlage: Die Bundesrepublik Deutschland sei ähnlich einer „Beschützergarantin“ im Sinne von § 13 StGB verantwortlich, deren Unterlassen aufgrund einer rechtlichen Handlungspflicht strafbar sei, weil sie für den Schutz des Betroffenen eintreten müsse, nachdem sie diesen Schutz tatsächlich übernommen habe und der Betroffene im Vertrauen hierauf andere Möglichkeiten des Schutzes oder der Rettung habe verstreichen lassen.

44

Die Beschwerdeführenden werfen damit der Sache nach die Frage nach einem (verfassungs-)rechtlichen Schutz ihres Vertrauens in ein künftiges Handeln der Bundesrepublik Deutschland auf. Ob die Beschwerdeführenden mit Blick auf die konkreten Umstände der Visaverfahren und aufgrund ihrer tatsächlichen Unterstützung durch die Bundesrepublik

45

Deutschland in Pakistan auf einen für sie günstigen Ausgang der Visaverfahren in schutzwürdiger Weise vertrauen durften, ist allerdings keine Frage der grundrechtlichen Schutzpflichten, sondern allein nach den Maßgaben des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzgebots zu beurteilen (vgl. dazu nachfolgend unter II.).

II.

Bei der Ablehnung des geltend gemachten Anspruchs der Beschwerdeführenden auf Erteilung von Visa hat das Oberverwaltungsgericht auch die Anforderungen des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzgebots nicht verkannt und die maßgeblichen einfachrechtlichen Vorschriften willkürfrei ausgelegt und angewendet.

46

1. Das in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip schützt in Verbindung mit den Grundrechten das Vertrauen in die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der unter der Geltung des Grundgesetzes geschaffenen Rechtsordnung und der auf ihrer Grundlage erworbenen Rechte (vgl. BVerfGE 132, 302 <317 Rn. 41>; 133, 143 <158 Rn. 41>; 159, 183 <208 Rn. 61> – Festsetzungsverjährung bei Erschließungsbeiträgen). Das Gebot des Vertrauensschutzes verlangt nicht, dass jegliche einmal erworbene Rechtsposition Bestand hat. Es nötigt aber zu der an den Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Zumutbarkeit ausgerichteten, im Einzelfall vorzunehmenden Prüfung, ob jeweils die Belange des Allgemeinwohls oder das Interesse des Einzelnen am Fortbestand einer Rechtslage, auf die er sich eingerichtet hat und auf die er vertraute, den Vorrang verdienen (vgl. BVerfGE 59, 128 <166>; 116, 24 <52 ff.>).

47

2. Diese Anforderungen hat das Oberverwaltungsgericht nicht verkannt. Es musste nicht annehmen, dass bereits durch eine „tatsächliche Schutzübernahme“ in Pakistan ein auf Erteilung von Visa für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland gerichteter verfassungsrechtlich relevanter Vertrauenstatbestand zugunsten der Beschwerdeführenden geschaffen wurde (a). Von Verfassungen wegen ist auch nicht zu beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht in der Aufnahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 14. September 2021 keine subjektive Rechtsposition der Beschwerdeführenden erkannt hat, die eine Grundlage für ein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen in die Erteilung von Visa sein könnte (b). Auch der Kommunikation der Beschwerdeführerin zu 1. mit dem VA Office und der GIZ (MRL Afghanistan und AFG-Pak Taskforce) in den Jahren 2021 bis 2024 musste das Oberverwaltungsgericht keine solche Vertrauensgrundlage entnehmen (c).

48

a) Das Oberverwaltungsgericht war nicht gehalten anzunehmen, dass bereits durch eine „tatsächliche Schutzübernahme“ in Pakistan ein auf Erteilung von Visa für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland gerichteter verfassungsrechtlich relevanter Vertrauenstatbestand geschaffen wurde.

49

Auch unter der Annahme, dass rein tatsächliches Verwaltungshandeln unter Umständen zu einem Mindestmaß an Verbindlichkeit und damit zu einer staatlichen Selbstbindung führen kann (vgl. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 GG Rn. 100 <Jan. 2022>), darf das Vertrauensschutzgebot jedenfalls nicht als „Ersatzinstitut“ zur Herbeiführung einer Rechtsbindung entgegen den Vorgaben des einfachen Rechts verwendet werden (vgl. Hoffmann-Riem, VVDStRL 40 <1981>, 187 <226>). Tatsächliches Verwaltungshandeln kann folglich keinen Anspruch auf den Erlass eines Verwaltungsakts (hier: die Erteilung eines Visums) begründen, wenn hierdurch gesetzliche Anspruchsvoraussetzungen und Formerfordernisse – etwa das Schriftformerfordernis für eine Zusicherung (vgl. § 38 VwVfG) – umgangen würden.

50

Unabhängig davon begründen die zugunsten der Beschwerdeführenden erbrachten Unterstützungsmaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland – insbesondere: bei der Ausreise nach Pakistan sowie die dortige Unterbringung, Verpflegung und medizinische Versorgung – auch in ihrer Zusammenschau jedenfalls keine Grundlage für ein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen in die Erteilung von Visa. Die geleistete Unterstützung der Beschwerdeführenden in Pakistan diene allein der Sicherung der Durchführung der Visaverfahren, deren Ausgang offen war. Dieser Zusammenhang lag auch für die Beschwerdeführenden ersichtlich auf der Hand. Dies gilt schon im Hinblick darauf, dass die Information der Beschwerdeführerin zu 1. über das Vorliegen der Aufnahmeerklärung vom 14. September 2021 – die möglicherweise über die Organisation „Women for Afghan Women“ erfolgte (siehe näher unten Rn. 65) – bei ihrer Ausreise nach Pakistan bereits längere Zeit zurücklag. Die Beschwerdeführenden hielten sich bis Oktober 2024 in Kabul auf. Sie erhielten am 7. Oktober 2024, noch vor ihrer Ausreise nach Pakistan (26. Oktober 2024), eine E-Mail der GIZ (AFG-Pak Taskforce), in der auf die Unverbindlichkeit der Aufnahmeerklärung hingewiesen wurde („Kindly note that admissions to Germany are granted on a preliminary basis and do not guarantee a successful visa application for Germany“). Zum Zeitpunkt des Antrags auf Erteilung von Visa im Oktober 2024 bei der deutschen Botschaft in Pakistan waren nach dortiger Einschätzung auch noch nicht alle Voraussetzungen für die Erteilung von Visa erfüllt, was insbesondere die am 27. Oktober 2025 zur weiteren Sachaufklärung erfolgte Nachbefragung der Beschwerdeführerin zu 1. zeigt.

51

b) Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verletzung von Verfassungsrecht in der Aufnahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 14. September 2021 keine subjektive Rechtsposition der Beschwerdeführenden als Grundlage für verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen in die Erteilung von Visa erkannt. Dabei hat es auch die zugrunde liegenden einfachgesetzlichen Bestimmungen willkürfrei ausgelegt und angewendet.

52

aa) Das Oberverwaltungsgericht nimmt an, die Aufnahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 14. September 2021 sei nicht auf die Begründung einer subjektiven Rechtsposition bei den begünstigten Ausländern gerichtet. Bei der Abkehr von der

53

Aufnahmeerklärung am 8. Dezember 2025 sei das Bundesministerium des Innern nicht an die Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG gebunden gewesen.

Dieses Verständnis der Aufnahmeerklärung stützt sich auf § 22 Satz 2 AufenthG, der gemäß § 6 Abs. 3 Satz 2 AufenthG für die Erteilung von Visa heranzuziehen ist. Danach ist ein Visum zu erteilen, wenn das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle „zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ die Aufnahme erklärt hat. Diese Auslegung der Vorschrift sowie die Feststellung und Würdigung des Sachverhalts lassen keine Fehler erkennen, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung der Bedeutung und Tragweite des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes beruhen.

54

Das Oberverwaltungsgericht versteht die Aufnahmeerklärung im Einklang mit dem Wortlaut von § 22 Satz 2 AufenthG dahin, dass die Entscheidung über die Aufnahme eine politische Entscheidung ist, die der Wahrung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland dienen soll. Auch nach dem in den Gesetzesmaterialien zum Ausdruck kommenden Normzweck betrifft diese Regelung Einzelfälle und ist „[d]ie Entscheidung über die Aufnahme Ausdruck autonomer Ausübung staatlicher Souveränität“, weshalb die Vorschrift Ausländern keinen Anspruch auf die Erklärung der Aufnahme gewähren soll. Die Regelung dient insbesondere der Wahrung des außenpolitischen Handlungsspielraums (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Zuwanderungsgesetz vom 7. Februar 2003, BTDrucks 15/420, S. 77 <zu § 22 AufenthG>).

55

Indem § 22 Satz 2 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vorsieht, wenn das Bundesministerium des Innern „zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat“, eröffnet die Vorschrift der Bundesregierung die Möglichkeit, unmittelbar aufgrund einer politischen Entscheidung Ausländer im Einzelfall aus dem Ausland aufzunehmen. Die Norm reiht sich damit ein in eine Reihe von gesetzlichen Regelungen, in denen der Gesetzgeber der Exekutive – über die im Aufenthaltsgesetz zum Schutz individueller Rechte normierten Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten hinaus – einen Spielraum für politische Entscheidungen über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern zur Wahrung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland eingeräumt hat (vgl. etwa § 23a Abs. 1 Sätze 1 und 4 AufenthG <Härtefallkommission>; § 60a Abs. 1 Satz 1 AufenthG <allgemeiner Abschiebungsstopp für bestimmte Staaten oder Ausländergruppen>).

56

Auch die herrschende Auffassung in Rechtsprechung und Schrifttum nimmt an, dass § 22 Satz 2 AufenthG – jedenfalls vor der Einreise – dem begünstigten Ausländer kein subjektives Recht auf die Erklärung der Aufnahme zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland vermittelt (vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 13. Februar 2018 - 1 B 268/17 -, juris, Rn. 13; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 14. Juni 2018 - 13 ME 208/18 -, juris, Rn. 13; Kluth/Bohley, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, § 22

57

AufenthG Rn. 15 <Jan. 2026>; Welte, AufenthG Onlinekommentar, § 22 Rn. 22 <Jan. 2026>; Hailbronner, in: Hailbronner, AuslR-Kommentar, § 22 AufenthG Rn. 9 f., 18 <März 2020>; Schulz, in: GK-AufenthG, § 22 Rn. 14 <Juli 2020>; Zimmerer, in: Decker/Bader/Kothe, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, § 22 AufenthG Rn. 13, 17 <Jan. 2026>; aA Röcker, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 22 AufenthG Rn. 6; wohl auch Keßler, in: Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 22 AufenthG Rn. 7).

Die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, wonach die Aufnahmeerklärung keine geschützte Rechtsposition des von ihr begünstigten Ausländers begründe, steht nicht in Widerspruch zu der Annahme, dass ein Ausländer bei Vorliegen einer Aufnahmeerklärung – sofern auch die übrigen Erteilungsvoraussetzungen gegeben sind – nach § 22 Satz 2 AufenthG einen Anspruch auf Erteilung eines Visums hat (vgl. etwa Hailbronner, in: Hailbronner, AuslR-Kommentar, § 22 AufenthG Rn. 7 f. <März 2020>). Denn ein solcher Anspruch setzt gerade voraus, dass die Aufnahmeerklärung im Zeitpunkt der Entscheidung über die Erteilung des Visums (noch) vorliegt. Den für die Visumentscheidung maßgeblichen Zeitpunkt auf einen früheren Zeitpunkt – nämlich auf den der ursprünglichen Aufnahmeerklärung – zu verlagern, ist von Verfassungs wegen nicht geboten.

58

Da die Aufnahmeerklärung als solche nach der verfassungsrechtlich zulässigen Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht keine subjektive Rechtsposition der Beschwerdeführenden begründet, ist sie keine ausreichende Grundlage für verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen in die Erteilung von Visa. Darin unterscheidet sich die Aufnahmeerklärung nach § 22 Satz 2 AufenthG beispielsweise von der Erteilung eines – von den Beschwerdeführenden als Vergleich herangezogenen – Gnadenerweises. Durch diesen werden die Rechtswirkungen von Strafurteilen umgestaltet und den Begnadigten Freiheitsrechte eingeräumt. Verschlechterungen der eingeräumten Rechtsstellung betreffen damit subjektive Rechte, auf deren Fortbestand grundsätzlich vertraut werden kann (vgl. BVerfGE 30, 108 <110 f.>; BVerfGK 20, 260 <266>).

59

bb) Das Oberverwaltungsgericht hat in der Aufnahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 14. September 2021 auch keinen Verwaltungsakt erkannt, der nur unter den Voraussetzungen der §§ 48 ff. VwVfG aufgehoben werden könnte, weil die Erklärung – ähnlich wie eine interne Weisung – an das Auswärtige Amt gerichtet sei und ihr damit das gemäß § 35 Satz 1 VwVfG notwendige Merkmal der Außenwirkung fehle (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 4. Juni 2025 - OVG 6 B 4/24 -, juris, Rn. 32 ff.; Beschluss vom 2. März 2026 - OVG 6 S 59/26 -, juris, Rn. 22).

60

Diese rechtliche Einordnung des Oberverwaltungsgerichts ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Sie entspricht der gesetzlichen Konzeption des § 22 Satz 2 AufenthG (siehe oben Rn. 55 f.) und der vorherrschenden Auffassung in Rechtsprechung und Schrifttum (vgl. VG Bremen, Urteil vom 20. November 2020 - 2 K 3165/17 -, juris, Rn. 32; Schulz,

61

in: GK-AufenthG, § 22 Rn. 12.1 <Juli 2020>; Zimmerer, in: Decker/Bader/Kothe, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, § 22 AufenthG Rn. 13 <Jan. 2026>; Welte, AufenthG Onlinekommentar, § 22 Rn. 22 <Jan. 2026>; Sade, ZAR 2026, 191 <194>; aA Jacob, ZAR 2026, 208 <219>; Kluth/Bohley, in: Kluth/Heusch, BeckOK AuslR, § 22 AufenthG, Rn. 16 <Jan. 2026>). Danach ersetzt die Aufnahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern die Zustimmung der Ausländerbehörde nach § 31 AufenthV (vgl. Schulz, in: GK-AufenthG, § 22 AufenthG Rn. 15 <Juli 2020>; Kluth/Bohley, in: Kluth/Heusch, BeckOK AuslR, § 22 AufenthG Rn. 16 <Jan. 2026>; siehe auch Ziff. 22.2.0.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009), die ebenfalls keine Außenwirkung hat (vgl. Bongard, in: Decker/Bader/Kothe, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, § 31 AufenthV Rn. 3 <Jan. 2026>; siehe auch BVerwGE 67, 173 <174 f.>; 70, 127 <129>).

Auf das Vorbringen der Beschwerdeführenden zur Möglichkeit eines „mehrstufigen Verwaltungsakts“ musste das Oberverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang nicht näher eingehen. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung, mit der die Verfassungsbeschwerde sich bereits nicht auseinandersetzt, kann eine Mitwirkungshandlung – auch wenn sie auf einer „inkongruenten Prüfungskompetenz“ beruhen mag – nur dann ein Verwaltungsakt sein, wenn ihr nach ihrer gesetzlichen Ausgestaltung und ihrem Sinn unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger zukommt (vgl. BVerwGE 34, 65 <68>; vgl. auch Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 170). Dies ist eine Frage des einfachen Rechts und nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Auslegung des § 22 Satz 2 AufenthG durch das Oberverwaltungsgericht vorliegend nicht der Fall.

62

Soweit die Beschwerdeführenden meinen, aufgrund der Kommunikation des VA Office sowie der GIZ (MRL Afghanistan und AFG-Pak Taskforce) in den Jahren 2021 bis 2024 müsse die Aufnahmeerklärung vom 14. September 2021 aus der Perspektive des Empfängerhorizonts verfassungsrechtlich zwingend als Verwaltungsakt angesehen werden, verfehlen sie den rechtlichen Ausgangspunkt des Oberverwaltungsgerichts. Das Oberverwaltungsgericht geht – ohne dass hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken bestünden – davon aus, dass Adressat der Aufnahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 14. September 2021 nicht die Beschwerdeführenden waren, sondern diese Erklärung internen Charakter hatte und dementsprechend lediglich an das Auswärtige Amt gerichtet war. Zwar wurden die Beschwerdeführenden durch das VA Office und die GIZ über die erfolgte Aufnahmeerklärung informiert. Hierdurch wurden sie aber nicht zu Adressaten dieser Erklärung (vgl. Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 21. April 2026, S. 13; siehe auch bereits OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. November 2025 - OVG 6 S 88/25 -, juris, Rn. 4 m.w.N.). Vor diesem Hintergrund könnte die Kommunikation des VA Office und der GIZ (MRL Afghanistan und AFG-Pak Taskforce) mit der Beschwerdeführerin zu 1. allenfalls einen selbständigen, von der Aufnahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern zu

63

unterscheidenden Vertrauenstatbestand geschaffen haben (dazu sogleich näher Rn. 64 ff.).

c) Das Oberverwaltungsgericht musste auch dem Schriftwechsel der Beschwerdeführerin zu 1. mit dem VA Office und der GIZ (MRL Afghanistan und AFG-Pak Taskforce) keine tragfähige Grundlage für ein rechtlich geschütztes Vertrauen in die Erteilung von Visa entnehmen. Die vorgelegten E-Mails und Mitteilungen bieten ausreichende Anhaltspunkte für die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, sie hätten lediglich informatorischen Charakter und erklärten weder die Aufnahme noch setzten sie anderweitig Rechtsfolgen (vgl. Beschluss vom 21. April 2026, S. 12).

64

Auf welchem Weg und in welcher Form die Beschwerdeführerin zu 1. über die Aufnahmeerklärung vom 14. September 2021 informiert wurde, ist nicht bekannt. Die Beschwerdeführenden haben vorgetragen, es habe vermutlich eine Mitteilung eines Mitarbeitenden des Auswärtigen Amts gegeben, die durch einen Vertreter der Organisation „Women for Afghan Women“ übermittelt worden sei. Hierzu haben die Beschwerdeführenden ein Dokument vorgelegt, dessen Urheber ausweislich der Kopfzeile das Auswärtige Amt („Federal Foreign Office“) ist. In diesem Dokument musste das Oberverwaltungsgericht jedoch keine Grundlage für ein geschütztes Vertrauen in die Erteilung von Visa sehen. Es entspricht in seiner äußeren Gestaltung einem behördlichen Informations- oder Merkblatt. Weder trägt es ein Datum noch ist es individuell an die Beschwerdeführenden adressiert. Vielmehr richtet es sich an einen nicht näher bestimmten Empfängerkreis und enthält die unspezifische Anrede „Dear Sir/Madam“. Nach der Überschrift „Subject: Approval for admission to Germany“ folgt eine Einleitung, die als Hinweis auf den informatorischen Charakter des Schreibens verstanden werden kann: „I am contacting you to inform you that you have been granted approval for admission to Germany [...]“.

65

Die zeitlich nachfolgenden E-Mails der GIZ waren zwar individuell an die Beschwerdeführerin zu 1. gerichtet, aber noch deutlicher als bloße Informationsschreiben zur Vorbereitung eines Visumverfahrens formuliert. In einer E-Mail der GIZ (MRL Afghanistan) vom 6. September 2023 wurde ausgeführt, dass die Beschwerdeführenden vor einiger Zeit eine Aufnahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern erhalten hätten („Declaration of Admission“) und sie damit berechtigt seien, deutsche Visa zu beantragen. In einer E-Mail der GIZ (AFG-Pak Taskforce) vom 7. Oktober 2024 wurde die Beschwerdeführerin zu 1. – noch vor ihrer Ausreise nach Pakistan – unter anderem darauf hingewiesen, dass ein erfolgreicher Abschluss des Visumverfahrens nicht garantiert sei („Kindly note that admissions to Germany are granted on a preliminary basis and do not guarantee a successful visa application for Germany“).

66

III.

Das Oberverwaltungsgericht hat bei der Auslegung und Anwendung der Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes die Tragweite und Bedeutung des allgemeinen Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht verkannt. Die Beschwerdeführenden haben auch aus Gründen der Gleichbehandlung keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten Visa.

67

1. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 168, 1 <48 Rn. 139> – Beteiligungsidentische Schwesterpersonengesellschaften; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Juli 2025 – 2 BvL 19/14 –, Rn. 69 – Mindestgewinnbesteuerung; stRspr). Der allgemeine Gleichheitssatz ist insbesondere dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders und nachteilig behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, welche die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (vgl. BVerfGE 104, 126 <144 f.>), und sich für eine Ungleichbehandlung kein in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung stehender Rechtfertigungsgrund finden lässt (vgl. BVerfGE 102, 68 <87>; stRspr).

68

Eine solche Grundrechtsverletzung kann nicht nur vom Gesetzgeber begangen werden. Sie liegt auch dann vor, wenn die Gerichte im Wege der Auslegung gesetzlicher Vorschriften oder der Lückenfüllung zu einer dem Gesetzgeber verwehrten Differenzierung gelangen (vgl. BVerfGE 58, 369 <374>; 65, 377 <384>; 69, 188 <205>; 70, 230 <240>; 84, 197 <199>; 101, 239 <269>; 115, 51 <61 f.>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 27. Juni 2018 – 1 BvR 100/15 u.a. –, Rn. 16; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 5. August 2024 – 2 BvR 2002/20 –, Rn. 29 m.w.N.). Könnte der Gesetzgeber ohne Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG eine Rechtslage nicht schaffen, die dem Ergebnis der angegriffenen Rechtsprechung entspricht, so verkennt die Rechtsprechung die Tragweite und Bedeutung des Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 82, 6 <15 f.>; 115, 320 <367>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 27. Juni 2018 – 1 BvR 100/15 u.a. –, Rn. 16; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 5. August 2024 – 2 BvR 2002/20 –, Rn. 29 m.w.N.).

69

Art. 3 Abs. 1 GG begründet keine originären Ansprüche auf Gewährung staatlicher Leistungen oder sonstiger Begünstigungen. Jedenfalls in Verbindung mit bestimmten Freiheitsgrundrechten können aus Art. 3 Abs. 1 GG jedoch derivative Rechte hergeleitet werden, die auf gleiche Teilhabe an einem vom Staat tatsächlich zur Verfügung gestellten Angebot gerichtet sind (vgl. BVerfGE 33, 303 <330 ff.>; 147, 253 <305 ff. Rn. 103 ff.>; 170, 52 <69 f. Rn. 40 f.> – BAFöG; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 9. August 2018 – 1 BvR 1981/16 –, Rn. 10).

70

2. Hieran gemessen hat das Oberverwaltungsgericht die Tragweite und Bedeutung des Gleichbehandlungsanspruchs der Beschwerdeführenden aus Art. 3 Abs. 1 GG – dessen

71

Anwendbarkeit im vorliegenden extraterritorialen Zusammenhang unterstellt – nicht verkannt.

a) Die unterschiedliche Behandlung von Personen, denen eine Aufnahmezusage nach dem Bundesaufnahmeprogramm erteilt worden ist, und Personen, für die – wie für die Beschwerdeführenden – eine Aufnahmeerklärung im Rahmen der Menschenrechtsliste abgegeben wurde, hält einer Überprüfung am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG stand.

72

aa) Aufnahmezusagen nach dem Bundesaufnahmeprogramm und Aufnahmeerklärungen im Rahmen der Menschenrechtsliste beruhen auf verschiedenen Rechtsgrundlagen und unterscheiden sich in ihren Rechtswirkungen grundlegend.

73

(1) Die Aufnahmezusagen nach dem Bundesaufnahmeprogramm erfolgten gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 AufenthG. Danach kann das Bundesministerium des Innern zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt. Die Vorschrift unterscheidet damit zwischen der behördeninternen Anordnung und der anschließend – im Außenverhältnis – ergehenden „Aufnahmezusage“. Bereits die behördeninterne Anordnung des Bundesministeriums des Innern entfaltet über Art. 3 Abs. 1 GG mittelbare Außenwirkung, weil eine einheitliche Aufnahmepraxis in Bezug auf eine bestimmte Ausländergruppe erreicht werden soll (vgl. BVerwGE 141, 151 <156 Rn. 11, 15>). Die nachfolgende Aufnahmezusage, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gegenüber dem einzelnen Ausländer erlässt, ist nach herrschender Auffassung in Rechtsprechung und Schrifttum ein Verwaltungsakt, weil sie – worauf auch schon die gesetzliche Bezeichnung als „Zusage“ hinweist (vgl. § 38 VwVfG) – die Zusicherung eines Visums enthält (vgl. BVerwGE 142, 179 <189 Rn. 24> <entspr. zur Aufnahmezusage nach § 1 HumHAG>; siehe auch BVerwGE 141, 151 <155 f. Rn. 13> <Ermessensentscheidung des Bundesamts>; BayVGh, Urteil vom 15. November 2010 - 19 BV 10.871 -, juris, Rn. 16; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 13. Februar 2013 - 2 M 142/12 -, juris, Rn. 11; BayVGh, Beschluss vom 12. November 2025 - 19 CS 25.1998 -, juris, Rn. 9 ff. <Widerruf der Aufnahmezusage>; VG Ansbach, Urteil vom 26. Januar 2010 - AN 19 K 09.08002 -, juris, Rn. 23 <Ermessensentscheidung>; Hailbronner, in: Hailbronner, AuslR-Kommentar, § 23 AufenthG Rn. 20 <Nov. 2022>; Keßler, in: Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 23 AufenthG Rn. 8; Armbruster, in: HTK-AuslR, § 23 Abs. 2 AufenthG Rn. 53 <Nov. 2016>).

74

(2) Die Aufnahmeerklärungen für die Menschenrechtsliste sind hingegen nach § 22 Satz 2 AufenthG ergangen. Die Vorschrift sieht keine an den Ausländer gerichtete Aufnahmezusage vor. Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 2 AufenthG ist zu erteilen, wenn das

75

Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat. Die Vorschrift unterscheidet sich von § 23 Abs. 2 Satz 1 AufenthG außerdem darin, dass sie nicht auf die Aufnahme von Gruppen gerichtet ist und erst recht nicht die Gleichbehandlung von Gruppenangehörigen sicherstellen soll, sondern allein auf die Aufnahme im Einzelfall aufgrund dessen jeweiliger Besonderheiten zielt (vgl. BTDrucks 15/420, S. 77).

bb) Es kommt nicht darauf an, ob die Beschwerdeführenden theoretisch eine Aufnahmezusage nach § 23 Abs. 2 Satz 1 AufenthG hätten erhalten können. Sie hatten jedenfalls keinen originären Anspruch auf Erteilung einer Aufnahmezusage (vgl. BVerwGE 141, 151 <155 f. Rn. 13>). Im Rahmen von § 23 Abs. 2 Satz 1 AufenthG besteht lediglich ein durch Art. 3 Abs. 1 GG begründeter Anspruch auf Gleichbehandlung nach Maßgabe der tatsächlichen Behördenpraxis bei Anwendung der Anordnung (vgl. BVerwGE 141, 151 <156 Rn. 15>). Einen hieraus folgenden Aufnahmeanspruch haben die Beschwerdeführenden weder im Verwaltungsverfahren noch im fachgerichtlichen Verfahren geltend gemacht.

76

b) Die unterschiedliche Behandlung von Personen innerhalb des Anwendungsbereichs von § 22 Satz 2 AufenthG führt ebenfalls nicht zu einer Verletzung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG.

77

aa) Die Beschwerdeführenden haben keinen Anspruch darauf, dass sie in Bezug auf die Visaerteilung ebenso behandelt werden wie Personen, die in der Vergangenheit aufgrund einer nicht zurückgezogenen Aufnahmeerklärung nach § 22 Satz 2 AufenthG Visa erhalten haben. Es ist weder dargetan noch ersichtlich, dass die von ihnen gebildeten Vergleichsgruppen im Wesentlichen gleiche Sachverhalte betreffen. Sie lassen insbesondere unberücksichtigt, dass sich die Vergleichsgruppen durch das Vorhandensein einer Aufnahmeerklärung im jeweils maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung über die Visaanträge unterscheiden. Dieser Unterschied ist wesentlich, weil das Vorliegen einer Aufnahmeerklärung zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland die einzige Tatbestandsvoraussetzung des § 22 Satz 2 AufenthG ist.

78

bb) Die Beschwerdeführenden haben ferner keinen Anspruch darauf, dass auch für sie der Fortbestand der Aufnahmebereitschaft erklärt wird, weil für andere Personen, die sich in einer möglicherweise vergleichbaren Situation befanden oder befinden, die Aufnahme (erneut) erklärt und – anders als in ihrem Fall – nicht rückgängig gemacht wurde.

79

Die politische Entscheidung über die Erklärung der Aufnahme nach § 22 Satz 2 AufenthG, für die das Gesetz kein weiteres Entscheidungsprogramm vorgibt, ist von vornherein auf Einzelfälle ausgerichtet und entzieht sich damit einem vergleichenden, derivativen Gleichbehandlungsanspruch. Über § 22 Satz 2 AufenthG werden keine durch übereinstimmende Merkmale definierte Gruppen von Ausländern aufgenommen. Soweit ein Visum nach § 22 Satz 2 AufenthG erteilt wird, handelt es sich um eine gesetzlich ermöglichte originäre

80

Schaffung einer individuellen Aufnahmekapazität im jeweiligen Einzelfall. Aufgrund des Einzelfallcharakters des § 22 Satz 2 AufenthG besteht kein vom Staat tatsächlich zur Verfügung gestelltes Leistungsangebot, an dem eine gleiche Teilhabe ermöglicht werden könnte.

IV.

Das Oberverwaltungsgericht hat allerdings die Reichweite des aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG folgenden allgemeinen rechtsstaatlichen Willkürverbots verkannt. Dieses verbietet es dem Bundesministerium des Innern – nachdem den Beschwerdeführenden eine sie betreffende Aufnahmeerklärung mitgeteilt wurde –, eine Abkehrerklärung ohne Ansehung des Einzelfalls und ohne Berücksichtigung auch der individuellen Belange der Beschwerdeführenden zu treffen.

81

1. Der Gesetzgeber darf der Exekutive Spielräume einräumen (vgl. BVerfGE 88, 40 <61>; 103, 142 <156 f.>; 129, 1 <21 f.>), deren Umfang grundsätzlich von den Fachgerichten zu bemessen ist (vgl. BVerfGE 18, 85 <92 f.>; BVerfGK 19, 229 <235>) und die gerichtlich nur eingeschränkt zu kontrollieren sind (vgl. BVerfGE 129, 1 <23>). Auch wenn ihr zulässigerweise ein weiterer Entscheidungsspielraum eingeräumt ist, so ist die Exekutive im Rechtsstaat niemals „völlig frei“. Sie ist an allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze wie das Willkürverbot gebunden (vgl. BVerfGE 18, 353 <363>; 21, 362 <372>; 48, 210 <226 f.>; 49, 168 <184 ff.>; 69, 161 <169>).

82

Ein willkürlicher Gebrauch eines exekutiven Entscheidungsspielraums liegt insbesondere vor, wenn die Entscheidung sich nicht im Rahmen des Zwecks der Entscheidungsermächtigung hält, wenn sie also auf sachfremden Erwägungen beruht (vgl. BVerfGE 84, 34 <54>; 149, 407 <418 Rn. 30>; BVerfGK 16, 418 <435 f.>). Knüpft das Gesetz die Erteilung eines Aufenthaltstitels ausdrücklich an eine darauf gerichtete (außen-)politische Entscheidung, kann dies angesichts der spezifischen Eigenrationalität politischer Entscheidungen und in Anbetracht der Vielfalt und Heterogenität denkbarer politischer Zwecke bedeuten, dass lediglich rechtswidrige oder offensichtlich missbräuchliche Zwecke als sachwidrig und damit willkürlich anzusehen sind. Indes verengt die Exekutive ihren grundsätzlich weiten Spielraum, wenn sie ihn in Bezug auf eine konkrete einzelne Person zu deren Gunsten ausübt und dieser Person dies mitgeteilt wird. Der Rechtsstaat des Grundgesetzes, der die Menschenwürdegarantie und den daraus folgenden Wert- und Achtungsanspruch jedes einzelnen Menschen in seinem Zentrum hat, darf nicht außer Acht lassen, dass ihm diese Person als Rechtssubjekt mit individuellen Interessen gegenübersteht. Die Belange der betroffenen Person müssen dann bei der weiteren Ausübung des politischen Spielraums berücksichtigt werden (vgl. auch BVerfGE 49, 168 <185, 188>).

83

2. Das Oberverwaltungsgericht durfte nach diesen Maßstäben zwar einen weiten politischen Entscheidungsspielraum des Bundesministeriums des Innern annehmen und musste

84

die Abkehrerklärung des Ministeriums keiner Vertretbarkeitskontrolle unterziehen (a). Es hätte aber die Ausübung des Spielraums als objektiv willkürlich beanstanden müssen, weil die Abkehrerklärung vom 8. Dezember 2025 ohne Ansehung des Einzelfalls der Beschwerdeführenden getroffen und deren individuelle Belange deshalb nicht berücksichtigt wurden (b).

a) Es ist nicht zu beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht die politische Entscheidung des Bundesministeriums des Innern, die Aufnahmeerklärungen für „ungültig und erloschen“ zu erklären, nicht daran gemessen hat, ob diese „außenpolitisch vernünftig“ und „hinlänglich nachvollziehbar begründet“ ist. Dem liegt die verfassungsrechtlich zulässige Auslegung der einfachrechtlichen Vorschriften durch das Oberverwaltungsgericht zugrunde. Danach hat das Bundesministerium des Innern bei der Entscheidung über die Aufnahme des jeweiligen Ausländers zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des § 22 Satz 2 AufenthG insbesondere wegen des außenpolitischen Charakters der Entscheidung einen weiten Spielraum, der grundsätzlich nicht auf die subjektiven Interessen des Ausländers hin ausgerichtet ist (vgl. oben Rn. 53 ff.), so dass ein Ausländer eine Aufnahmeerklärung nicht einklagen sowie im Falle einer Ablehnung keine Richtigkeits- oder Vertretbarkeitskontrolle der politischen Entscheidung verlangen kann (vgl. entspr. BVerfGE 96, 100 <118>; 113, 273 <311 f.>). Entsprechendes gilt für die Entscheidung des Bundesministeriums des Innern darüber, ob eine von ihm ausgesprochene Aufnahmeerklärung weiter aufrechterhalten oder ob davon durch Abkehrerklärung abgerückt werden soll.

85

b) Nachdem den Beschwerdeführenden eine sie betreffende Aufnahmeerklärung mitgeteilt worden war, hätte das Oberverwaltungsgericht die Ausübung des Spielraums durch die vom Bundesministerium des Innern getroffene Abkehrerklärung aber als objektiv willkürlich beanstanden müssen, weil die insoweit erforderliche Einzelfallentscheidung unter Berücksichtigung der individuellen Belange der Beschwerdeführenden fehlt.

86

Das Oberverwaltungsgericht hat den Spielraum des Bundesministeriums des Innern schon im Ausgangspunkt unzutreffend bemessen, indem es eine Willkürkontrolle gänzlich ausgeschlossen hat. Auch der von ihm – hilfsweise – gebilligte Willkürmaßstab des Verwaltungsgerichts greift noch zu kurz. Das Verwaltungsgericht hat die Entscheidung über die Abkehr von der zuvor erklärten und mitgeteilten Aufnahme der Beschwerdeführenden im Hinblick auf die Wahrnehmung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland nur daraufhin kontrolliert, ob sie „schlichtweg unvertretbar“ erscheine. Das sei beispielsweise der Fall, wenn sie unter Verkennung der grundlegenden menschenrechtlichen Bindungen der öffentlichen Gewalt unrechtmäßig an die Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit anknüpfe.

87

Nach den oben (Rn. 83) dargelegten Maßstäben des Willkürverbots verengt sich der politische Spielraum des Bundesministeriums des Innern, wenn dieses das politische Interesse in Bezug auf einen bestimmten einzelnen Ausländer bejaht, also auf dessen Person hin konkretisiert hat, und dem Ausländer die Aufnahmeerklärung mitgeteilt worden ist. Die Bundesrepublik Deutschland muss sich insofern daran festhalten lassen, dass sie das Programm Menschenrechtsliste auf der Grundlage von § 22 Satz 2 AufenthG errichtet und es damit auf eine Vorschrift gestützt hat, die gerade für personenbezogene Einzelfallentscheidungen geschaffen wurde (vgl. oben Rn. 55 f.). Durch den mit der Mitteilung einer Aufnahmeerklärung eingeleiteten Konkretisierungsvorgang wird der Regelungsgehalt der allgemeinen, abstrakten Vorschrift des § 22 Satz 2 AufenthG, deren zentrale tatbestandliche Voraussetzung überdies – wenn auch nur vorübergehend – erfüllt war, auf den einzelnen Ausländer bezogen. Unter diesen Umständen darf eine Abkehrerklärung nicht mehr ohne Ansehung des jeweiligen Einzelfalls erfolgen. Das Bundesministerium des Innern muss nun die individuelle Situation des betroffenen Ausländers zur Kenntnis nehmen und bei seiner Entscheidung berücksichtigen.

88

Eine Abkehrerklärung des Bundesministeriums des Innern ist auch nach Mitteilung einer Aufnahmeerklärung an die betroffene Person weiterhin möglich und zulässig. Sie muss aber erkennen lassen, dass im Rahmen einer Einzelfallentscheidung die individuellen Belange des betroffenen Ausländers zur Kenntnis genommen und berücksichtigt wurden. Ihre gerichtliche Kontrolle erfordert – anders als im Fall des Entzugs einer geschützten Rechtsposition nach Maßgabe des Vertrauensschutzgebots (vgl. oben Rn. 47) – über die Kontrolle des Vorhandenseins einer Einzelfallentscheidung hinaus keine an den juristischen Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Zumutbarkeit vorzunehmende Prüfung, ob jeweils die allgemeinen politischen Belange oder die Interessen des Einzelnen den Vorrang verdienen. Es ist ferner nicht Aufgabe der Gerichte, die politische Abkehrerklärung auf etwaige Abwägungsfehler zu prüfen. Die Gewichtung der individuellen Belange sowie die Art und Weise ihrer Berücksichtigung sind keiner gerichtlichen Kontrolle unterworfen. Als politische (Regierungs-)Entscheidung unterliegt die Abkehrerklärung insoweit allein politischer Kontrolle und ist gegenüber dem Parlament zu verantworten (vgl. BVerfGE 67, 100 <140 f.>; 146, 1 <39 f. Rn. 87>) und gegebenenfalls in der öffentlichen Debatte zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 ff.>).

89

Nachdem den Beschwerdeführenden die Aufnahmeerklärung vom 14. September 2021 mitgeteilt worden ist, erfordert eine Abkehrerklärung des Bundesministeriums des Innern eine Berücksichtigung auch der individuellen Belange der Beschwerdeführenden. Diesen Anforderungen genügt die pauschale Abkehrerklärung vom 8. Dezember 2025 nicht, denn sie ist ohne Ansehung des Einzelfalls ergangen (vgl. Rn. 25). Die Entscheidung des Obergerichtes vom 16. Januar 2026, die die Ablehnung der Eilbegehren unter Verkenning der Reichweite des verfassungsrechtlichen Willkürverbots auf diese Abkehrerklärung stützt, ist daher aufzuheben. Bei seiner erneuten Entscheidung wird das

90

Oberverwaltungsgericht klären, zu welcher Entscheidung über das politische Interesse an der Aufnahme der Beschwerdeführenden das Bundesministerium des Innern unter Beachtung dieser Maßgaben gelangt.

V.

Ob das Oberverwaltungsgericht darüber hinaus das Recht der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG oder den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verletzt hat, kann offenbleiben. Bereits die Verletzung von Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG führt zur Aufhebung der angegriffenen Entscheidung (§ 95 Abs. 2 BVerfGG; vgl. BVerfGE 86, 122 <132>; 128, 226 <268>; 134, 141 <190 f. Rn. 144>).

91

VI.

Aufgrund der Zurückverweisung der Sache wird das Oberverwaltungsgericht auch – gegebenenfalls im Rahmen einer Zwischenentscheidung – über die streitgegenständlichen Anträge auf Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur vorübergehenden Fortsetzung der Unterstützung der Beschwerdeführenden in Pakistan zu entscheiden haben.

92

Dabei wird es davon auszugehen haben, dass die Bundesrepublik Deutschland von Verfassungs wegen verpflichtet ist, die tatsächliche Unterstützung der Beschwerdeführenden in Pakistan bis zu einer Visaerteilung oder bis zu einer nach den obigen Maßstäben verfassungsgemäßen Abkehrerklärung des Bundesministeriums des Innern fortzuführen und sich bis dahin weiter gegenüber der pakistanischen Regierung dafür einzusetzen, dass die Beschwerdeführenden nicht verhaftet und nicht nach Afghanistan abgeschoben werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Beschwerdeführenden bis zu ihrer objektiv willkürlichen Abkehr von den zugrunde liegenden Aufnahmeerklärung in diesem Sinne unterstützt, obwohl die Beschwerdeführenden auf die Unterstützungsleistungen keinen rechtlichen Anspruch hatten. Die Unterstützung war eng mit den Visaverfahren verknüpft, deren Durchführung sie diente. Angesichts dieses engen Zusammenhangs ist es der Bundesrepublik Deutschland versagt, die (freiwillige) Unterstützung wegen einer objektiv willkürlichen Abkehrerklärung – und damit letztlich ebenfalls objektiv willkürlich – zu beenden, zumal sonst der Anspruch der Beschwerdeführenden auf eine willkürfreie Entscheidung faktisch leerliefe.

93

C.

Mit der Aufhebung und Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht werden die Beschlüsse des Oberverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2026 und vom 21. April 2026 sowie der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos.

94

Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG, die Festsetzung des Gegenstandswerts der anwaltlichen Tätigkeit auf § 37 Abs. 2 Satz 2 RVG (vgl. BVerfGE 79, 365 <366 ff.>; BVerfGK 20, 336 <337 f.>). 95

Infolge der Anordnung der Auslagenerstattung erledigt sich der Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe und Beiordnung eines Rechtsanwalts. 96

Kaufhold

Langenfeld

Wallrabenstein

Fetzer

Offenloch

Frank

Wöckel

Emmenegger