

Aus dem Asylmagazin 10–11/2024, S. 371–387

Themenschwerpunkt: Humanitäre Aufnahme

Waqas Atique: Humanitäre Aufnahme im Kontext des aktuellen Konflikts im Gazastreifen	371–377
Doritt Komitowski: Neuerungen bei der Fachkräfteeinwanderung ab März 2024	378–387
Studie »Humanitäre Visa und Aufnahmeprogramme: Rechtslage und Praxis in Deutschland«	i–viii

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., November 2024. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autor*innen sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das Asylmagazin erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Es kann in einer Print- und in einer Online-Ausgabe bezogen werden. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Themenschwerpunkt Humanitäre Aufnahme

Der Themenschwerpunkt befasst sich mit den Möglichkeiten und Grenzen der aufenthaltsrechtlichen Regelungen, die eine Aufnahme gefährdeter Personen aus dem Ausland ermöglichen (§§ 22 und 23 AufenthG). Die Zusammenfassung einer Studie zu diesem Thema, die im Auftrag des International Refugee Assistance Project (IRAP) erarbeitet wurde, wird in der Mitte dieser Ausgabe eingheftet. Ergänzend dazu wird in den nachfolgenden Beiträgen auf aktuelle Herausforderungen humanitärer Aufnahmen aus dem Gazastreifen sowie aus Afghanistan eingegangen.

Waqas Atique, Amman/Jordanien*

Humanitäre Aufnahme im Kontext des aktuellen Konflikts im Gazastreifen

Voraussetzungen der Aufnahme nach § 22 AufenthG

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Voraussetzungen der Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 AufenthG
 - 1. Aufnahme aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen nach § 22 Satz 1 AufenthG
 - 2. Aufnahme aus politischen Gründen gemäß § 22 Satz 2 AufenthG
- III. Verfahrensablauf und beteiligte Stellen
- IV. Anwendung von § 22 AufenthG im Kontext des Gaza-Konflikts
 - 1. § 22 Satz 1 AufenthG im Kontext des Gaza-Konflikts
 - 2. § 22 Satz 2 im Kontext des Gaza-Konflikts
- V. Herausforderungen und praktische Umsetzung
- VI. Fazit

durch Drittstaaten infrage. Eine Vielzahl von Menschen, die Familienangehörige in Drittstaaten haben, versuchen auf diese Weise, sich und ihre Familien aus der lebensbedrohlichen Situation zu retten. Dieser Beitrag möchte die Wege und Erfolgchancen einer Aufnahme von Menschen aus dem Gazastreifen in Deutschland darstellen. Hierfür wird der § 22 AufenthG in den Blick genommen und die Anwendungsmöglichkeit im Kontext der aktuellen Situation im Gazastreifen erörtert.

I. Einleitung

Nach dem verheerenden Anschlag der Hamas gegen Zivilist*innen in Israel am 7. Oktober 2023 hat die israelische Armee seit dem 10. Oktober 2023 Ziele im Gazastreifen in Form von Luftangriffen und Bodenoperationen angegriffen, um die Hamas zu bekämpfen. Der anhaltende Konflikt hat die Zivilbevölkerung im Gazastreifen schwer getroffen. Ein Großteil der Bevölkerung wurde vertrieben. Der jüngste Konflikt hat die schon seit Jahren angespannten humanitären Umstände zu einer Katastrophe ausgeweitet. Nahezu alle Menschen im Gazastreifen sind auf humanitäre Hilfe angewiesen und versuchen verzweifelt, Schutz vor den nunmehr seit mehr als einem Jahr andauernden Kampfhandlungen zu finden. Eine Flucht aus dem Gazastreifen ist jedoch kaum möglich.

Als eine der wenigen Möglichkeiten, aus dem Gazastreifen zu fliehen, kommt die Gewährung von Schutz

II. Voraussetzungen der Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 AufenthG

Der § 22 AufenthG stellt eine zentrale Grundlage für die Aufnahme von ausländischen Staatsangehörigen aus humanitären Gründen in Deutschland dar. Die Regelung in § 22 AufenthG sieht zum einen die Erteilung eines Einreisevisums aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen vor, die im behördlichen Ermessen liegt (§ 22 Satz 1 AufenthG). Zum anderen ist darin vorgesehen, dass durch das Bundesministerium des Innern (BMI) zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt werden kann (§ 22 Satz 2 AufenthG). Sollte durch das BMI eine Aufnahme erklärt werden, haben Antragstellende einen Rechtsanspruch auf Visumserteilung. Ausweislich der Gesetzesbegründung umfasst der Anwendungsbereich von § 22 AufenthG lediglich Personen, die sich zum Zeitpunkt des ersten Antrags auf Aufnahme noch nicht im Bundesgebiet aufhalten.¹

* Waqas Atique ist Volljurist und Senior Staff Attorney bei der NGO International Refugee Assistance Project (IRAP) in Amman, Jordanien. E-Mail: watique@refugeerights.org.

¹ BT-Drucksache 15/420, S. 77.

§ 22 AufenthG

¹Einem Ausländer kann für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. ²Eine Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat.

1. Aufnahme aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen nach § 22 Satz 1 AufenthG

§ 22 Satz 1 AufenthG ermöglicht es den deutschen Behörden, ausländischen Staatsangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis bzw. zunächst ein Einreisevisum zu erteilen, wenn dies aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen geboten ist. Entscheidend ist, dass die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis im Ermessen der Behörden liegt. Es gibt im Rahmen von § 22 Satz 1 AufenthG keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Aufnahme. Die Entscheidung hängt vielmehr davon ab, ob das Auswärtige Amt, in Abstimmung mit den zuständigen Ausländerbehörden, die Aufnahme als notwendig erachtet.

Insbesondere ist hierbei zu berücksichtigen, ob eine erhebliche und unausweichliche Gefahr für Leib und Leben der Schutzsuchenden besteht sowie ob es einen engen Bezug zu Deutschland gibt – etwa besondere Anknüpfungspunkte an ein bestimmtes Bundesland oder Kontakte zu Personen/Organisationen, die bereit wären, Kosten zu übernehmen.²

a. Völkerrechtliche Gründe

Völkerrechtliche Gründe liegen nach der Gesetzesbegründung insbesondere dann vor, wenn die Aufnahme aufgrund internationaler Verpflichtungen erfolgt.³ Allerdings führen menschenrechtliche oder völkerrechtliche Garantien nicht unmittelbar zu einem Anspruch auf Aufnahme. Denkbar ist nur, dass aufgrund solcher Umstände das Ermessen der Behörden »auf Null reduziert wird« – also zwangsläufig zugunsten der Visumserteilung ausfallen muss.

In der Praxis wird es aber nur in sehr seltenen Fällen zu einer solchen Konstellation kommen, weil es hierfür in

der Regel spezieller völkerrechtlicher Aufnahmeverpflichtungen bedarf, die aus internationalem Recht ableitbar sein müssen. Eine Herleitung einer solchen Verpflichtung aus allgemeinem Völkerrecht dürfte wenig erfolgsversprechend sein, da allgemeine völkerrechtliche Gebote und generelle internationale Übereinkommen häufig nicht konkret genug formuliert sind, um eine Verpflichtung Deutschlands im Rahmen des § 22 Satz 1 AufenthG zu begründen.

Aus der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AufenthGAVwV) ergibt sich zudem, dass eine Aufnahme aus völkerrechtlichen Gründen lediglich dann in Betracht gezogen wird, wenn keine andere Möglichkeit einer Visumserteilung nach dem AufenthG oder anderen ausländerrechtlichen Spezialgesetzen besteht.⁴

b. Dringende humanitäre Gründe

Laut der Verwaltungsvorschrift ist Voraussetzung für eine Aufnahme aus dringenden humanitären Gründen, dass sich die Antragsteller*innen in einer besonders gelagerten Notsituation befinden, die eine erhebliche und unausweichliche Gefahr für Leib und Leben begründet.⁵ Aufgrund des Ausnahmecharakters der Vorschrift ist weitere Voraussetzung, dass sich die schutzsuchende Person in einer Sondersituation befindet, die ein Eingreifen zwingend erfordert.

Insofern wird insbesondere das Vorliegen eines sogenannten »singulären Einzelschicksals« gefordert. Bedingung hierfür ist, dass ein besonderer Ausnahmefall besteht, die antragstellende Person sich also in einer extremen Notsituation befindet und ihre Lage durch Besonderheiten gekennzeichnet ist, die es erforderlich erscheinen lässt oder zumindest rechtfertigt, sie – im Gegensatz zu anderen ausländischen Staatsangehörigen in vergleichbaren Situationen – gerade in Deutschland aufzunehmen.⁶ Die Situation der antragstellenden Person muss sich daher von anderen Personen, die sich in einer vergleichbaren Lage befinden, erheblich abheben. Um zu prüfen, ob diese hohe Schwelle überschritten ist, werden entsprechende Vergleichsgruppen gebildet (beispielsweise volljährige syrische Staatsangehörige, deren Eltern das Herkunftsland verlassen haben, oder die Situation anderer somalischer Staatsangehöriger in Kenia).

Hinzu kommt, dass eine Aufnahme erheblichen Ausnahmecharakter aufweisen soll, weshalb in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften gefordert wird, dass

² Visumhandbuch Auswärtiges Amt (Stand: Juni 2024), § 22 AufenthG, S. 4; Röcker, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, AufenthG § 22, Rn. 22.1.1.2.

³ Ebenda.

⁴ BMI, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, (im Folgenden: AufenthGAVwV), 26.10.2009, Nr. 22.1.1.1.

⁵ Visumhandbuch Auswärtiges Amt, § 22 AufenthG, S. 4. AufenthGAVwV, Nr. 22.1.1.2.

⁶ Visumhandbuch AA, § 22 AufenthG, S. 6; Kluth/Bohley, in: Beck-Onlinekommentar Ausländerrecht, 42. Edition, Stand 1.7.2024, § 22 AufenthG, Rn. 10.

sie ein »Gebot der Menschlichkeit« darstellen muss.⁷ In der Praxis sind hier beispielsweise Fälle von schweren Erkrankungen, die im Herkunftsland nicht behandelbar sind, anerkannt worden. Auch der Schutz der Familie kann als Grund in Betracht kommen, wenn keine anderweitige Möglichkeit des Familiennachzugs besteht. Allerdings wurde dies in der Vergangenheit äußerst restriktiv gehandhabt.⁸

AufenthGAVwV Nr. 22.1.1.2

Eine Aufnahme aus dringenden humanitären Gründen setzt voraus, dass sich der Ausländer in einer besonders gelagerten Notsituation befindet. Aufgrund des Ausnahmecharakters der Vorschrift ist weiter Voraussetzung, dass sich der Schutzsuchende in einer Sondersituation befindet, die ein Eingreifen zwingend erfordert und es rechtfertigt, ihn – im Gegensatz zu anderen Ausländern in vergleichbarer Lage – aufzunehmen. Dabei muss die Aufnahme des Schutzsuchenden im konkreten Einzelfall ein Gebot der Menschlichkeit sein. Zur Beurteilung, ob dem Schutzsuchenden die Aufnahme gewährt werden soll, sind alle Gesichtspunkte, die für oder gegen eine Aufnahme sprechen, zu berücksichtigen:

- Bestehen einer erheblichen und unausweichlichen Gefahr für Leib und Leben des Schutzsuchenden,
- enger Bezug zu Deutschland (frühere Aufenthalte, Familienangehörige in Deutschland u. ä.),
- besondere Anknüpfungspunkte an ein bestimmtes Bundesland in Deutschland,
- Kontakte in Deutschland zu Personen/Organisationen, die ggf. bereit wären, Kosten für Aufenthalt/Transport zu übernehmen,
- möglicherweise bereits bestehende Kontakte zu anderen Staaten, für die eine Übernahme in Betracht kommen könnte.

c. Spezifisch auf Hilfe der Bundesrepublik angewiesen oder besondere Beziehung zu Deutschland

Schließlich müssen Antragsteller*innen gerade auf die Hilfe der Bundesrepublik Deutschland angewiesen sein oder eine besondere Beziehung oder Bindung zur Bun-

desrepublik haben, die es als moralische Pflicht erscheinen lässt, Schutz zu gewähren. Auch diese Bedingung findet sich nicht im Gesetzestext, hat sich aber als ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung in der Praxis etabliert.

Im Rahmen von Anträgen nach § 22 Satz 1 AufenthG ist es daher wichtig herauszustellen, dass die antragstellende Person einen engen Bezug zu Deutschland hat. Dieser kann darin bestehen, dass enge Familienangehörige in Deutschland leben. Auch mit früheren Aufenthalten in Deutschland, mit Sprachkenntnissen oder mit der Mitarbeit in Projekten deutscher Organisationen im Ausland kann ein enger Bezug begründet werden. In diesem Zusammenhang kann auch von Bedeutung sein, ob besondere Anknüpfungspunkte an bestimmte Bundesländer bestehen oder spezielle Kontakte in Deutschland zu einzelnen Personen oder Organisationen, die unter Umständen bereit sind, die Antragsteller*innen zu unterstützen. Es muss sich bei den Kontakten in Deutschland nicht notwendigerweise um Familienangehörige handeln.

Auch voraussichtliche Kosten des Aufenthalts in Deutschland und deren Übernahme spielen eine Rolle bei der Entscheidungsfindung. Wenig praxisrelevant sind Fälle, in denen ohne besondere Bindung spezifisch die Hilfe der Bundesrepublik notwendig ist.

2. Aufnahme aus politischen Gründen gemäß § 22 Satz 2 AufenthG

Nach § 22 Satz 2 AufenthG ist ein Visum zu erteilen, wenn das BMI oder eine von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik eine Aufnahmeerklärung abgibt. Diese Erklärung aus politischen Gründen liegt im Ermessen des BMI und es besteht kein rechtlicher Anspruch. Im Sinne des außenpolitischen Handlungsspielraums ist ausweislich der Gesetzesbegründung die Entscheidung über die »Wahrung politischer Interessen« dem Bund vorbehalten.⁹ Davon ist praktisch jede politisch motivierte Entscheidung umfasst und die Anwendung daher weitgehend der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen.¹⁰ Erklärt das BMI allerdings die Aufnahme einer bestimmten Person, besteht grundsätzlich ein rechtlicher Anspruch auf Visumerteilung, da ein Vertrauenstatbestand geschaffen wurde.¹¹

⁷ AufenthGAVwV, Nr. 22.1.1.2

⁸ Vgl. Mungan/Muy/Weber, Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, Asylmagazin 12/2018, S. 406 ff.; zur Auslegung nach den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention: Cremer, Kein Recht auf Familie für subsidiär Schutzberechtigte?, Asylmagazin 3/2018, S. 65 ff.

⁹ BT-Drucksache 15/420, S. 77.

¹⁰ Göbel-Zimmermann/Hupke, in: Huber/Mantel, AufenthG/AsylG, Kommentar C. H. Beck, 3. Aufl. 2021, AufenthG § 22 Rn. 7.

¹¹ Ebd. Allerdings werden Aufnahmezusagen und deren Rücknahmen im Kontext des § 22 Abs. 2 AufenthG durch die Behörden als reines Verwaltungsinternum eingestuft, weshalb der Rechtsschutz erschwert ist. Vgl. hierzu den Beitrag von Julius Becker und Therese Herrmann in diesem Heft ab S. 378.

III. Verfahrensablauf und beteiligte Stellen

Der Erteilung eines Visums im Rahmen eines Antrags nach § 22 AufenthG ist ein normales Visumverfahren vorgeschaltet.¹² Für Personen, die sich im Gazastreifen befinden, ist derzeit die deutsche Botschaft in Kairo zuständig. Die Zuständigkeit für die Entscheidung über einen Antrag nach § 22 Satz 1 AufenthG liegt jedoch allein bei dem Referat 509 des Auswärtigen Amtes. Ein Antrag nach § 22 Satz 1 AufenthG kann daher sowohl direkt an das Referat 509 in Berlin als auch an die deutsche Botschaft in Kairo geschickt werden.

Zudem ist bei einem Verfahren nach § 22 Satz 1 AufenthG vor der Entscheidung der Auslandsvertretung gemäß § 31 Abs. 1 der Aufenthaltsverordnung (AufenthV) die zuständige Ausländerbehörde zu beteiligen.

Im Falle von § 22 Satz 2 AufenthG ist zunächst eine Aufnahmezusage des BMI erforderlich. Zur Erlangung einer solchen können sich Antragsteller*innen an die Ausländerbehörde oder das Auswärtige Amt wenden, welches dann Kontakt mit dem BMI aufnimmt. Eine direkte Kontaktaufnahme mit dem BMI dürfte ebenfalls möglich sein, erweist sich in der Praxis aufgrund fehlender Anlaufstellen jedoch als schwierig. Im Anschluss müssen Antragsteller*innen auch hier ein Visumverfahren bei einer deutschen Auslandsvertretung durchlaufen, welche sich mit dem Auswärtigen Amt in Berlin abstimmt. Im Falle der Aufnahmeerklärung nach § 22 Satz 2 AufenthG ersetzt laut der AufenthGAVwV die Entscheidung des BMI die Zustimmung der Ausländerbehörde. Letztere ist nach der Einreise verpflichtet, die entsprechende Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und hat dabei lediglich zu prüfen, ob die Aufnahmeerklärung des BMI und die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen vorliegen.¹³

IV. Anwendung von § 22 AufenthG im Kontext des Gaza-Konflikts

Angesichts der anhaltenden humanitären Krise im Gazastreifen könnte die Aufnahme aus humanitären Gründen nach § 22 AufenthG als rechtliche Grundlage dienen, um den erheblich gefährdeten Menschen Schutz zu bieten. Der andauernde militärische Konflikt hat dazu geführt, dass Menschen im Gazastreifen keinen Zugang zu grundlegenden Lebensmitteln, medizinischer Versorgung oder sicherem Wohnraum haben. Zudem stellen die fortdauernden Kampfhandlungen eine existenzielle Bedrohung dar. Aufgrund dieser Notlage könnten gerade besonders gefährdete Gruppen, wie Frauen, Kinder und alte sowie schwerkranke Personen von einem Einreisevisum nach

§ 22 AufenthG profitieren. Deutschland hat bereits in der Vergangenheit Menschen aus akuten Krisengebieten wie Syrien oder Afghanistan aus humanitären Gründen und auf Grundlage von § 22 AufenthG aufgenommen. Eine ähnliche Vorgehensweise für die Menschen im Gazastreifen wäre durchaus denkbar. Dies gilt insbesondere für Personen, die nahe Angehörige in Deutschland haben oder selbst schon einmal in Deutschland gelebt haben, da somit der notwendige Bezug zu Deutschland gewährleistet wäre.

1. § 22 Satz 1 AufenthG im Kontext des Gaza-Konflikts

Wie oben bereits erläutert, haben völkerrechtliche Gründe im Sinne von § 22 Satz 1 AufenthG allgemein kaum Praxisrelevanz. Auch im vorliegenden Gaza-Konflikt erscheint es eher fernliegend, völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik auszumachen, die eine Grundlage für eine Aufnahme aus völkerrechtlichen Gründen bilden können. Aussichtsreicher könnte dagegen eine Aufnahme aus humanitären Gründen sein.

a. Humanitäre Gründe angesichts der Notlage im Gazastreifen

Ausgehend von der gegenwärtigen Situation im Gazastreifen erscheint es unzweifelhaft, dass Zivilist*innen im Gazastreifen einer unmittelbaren, erheblichen und unausweichlichen Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt sind. Da die Hamas über den gesamten Gazastreifen verteilt Tunnelsysteme und Kommandozentralen betreibt, ist praktisch der ganze Gazastreifen Ziel von israelischen Angriffen. Sichere Zonen gibt es im Gazastreifen kaum. Darüber hinaus verschlimmert sich die humanitäre Krise zunehmend. Aufgrund der Blockade besteht in Gaza ein akuter Mangel an Trinkwasser, Essen, Strom und medizinischen Gütern.¹⁴ Patient*innen mit amputierten Gliedmaßen, schweren Verbrennungen und anderen lebensbedrohlichen Verletzungen werden in die ohnehin überfüllten Kliniken eingeliefert. Der Mangel an Arzneimitteln führt laut der Weltgesundheitsorganisation (WHO) dazu, dass Operationen und selbst Amputationen ohne Anästhesie durchgeführt werden müssen, sowie zu einem extremen Anstieg von übertragbaren schweren Krankheiten. Menschen mit Verbrennungen und anderen Wunden werden nach Angaben von Ärzten ohne Grenzen sofort wieder aus den Krankenhäusern entlassen, weil diese zu überlastet seien.¹⁵

¹² IRAP: Humanitäre Visa und Aufnahmeprogramme, S.31, abrufbar bei refugeerights.org unter »News & Resources«.

¹³ AVV-AufenthG, 22.2.0.2 ff.

¹⁴ UNICEF: Wie ist es, jetzt in Gaza ein Kind zu sein?, 15.8.2024, abrufbar bei [unicef.de](https://www.unicef.de) unter »Informieren/Aktuelles/Blog«.

¹⁵ Wikipedia: Krieg in Israel und Gaza seit 2013, abrufbar bei de.wikipedia.org; Spiegel: Evakuierte Krankenschwester berichtet von

Im Ergebnis dürfte daher kein Zweifel daran bestehen, dass Menschen im Gazastreifen einer extremen Notlage ausgesetzt sind und ausreichend dringende humanitäre Gründe im Sinne des § 22 Satz 1 AufenthG bestehen.

b. Singuläres Einzelschicksal

Problematischer ist die Voraussetzung des singulären Einzelschicksals. In einigen Verfahren nach § 22 Satz 1 AufenthG sind vom Auswärtigen Amt in letzter Zeit Ablehnungen ergangen mit der Begründung, ein singuläres Einzelschicksal liege in Anbetracht der Situation in Gaza nicht vor. Das Amt führt hierzu aus, dass »die vorliegenden Lebensumstände zwar zutiefst belastend sind, jedoch nicht als singuläre Einzelschicksale bewertet werden können, die sie [die Antragsteller*innen] von anderen Menschen in einer vergleichbaren Situation in Gaza deutlich unterscheiden.«

Legt man die gängige Praxis an und zieht als Vergleichsgruppe andere Personen im Gazastreifen heran, wird man tatsächlich zunächst zu dem Schluss kommen, dass sich angesichts der grundsätzlichen Situation kaum singuläre Einzelschicksale finden.

Angesichts des Ausmaßes der Notlage und der andauernden Kampfhandlungen im Gazastreifen erscheint eine solche Vorgehensweise allerdings unangebracht. Die besonderen Umstände bieten vielmehr Raum für Ansätze, die dem Ausmaß der humanitären Situation im Gazastreifen gerecht werden, ohne grundsätzlich an den bestehenden Voraussetzungen des § 22 Satz 1 AufenthG zu rütteln.

Zum einen lässt sich infrage stellen, ob es im Sinne des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers sein kann, auch in Situationen, in denen praktisch jeder Fall eine humanitäre Notlage darstellt, eine besonders herausstechende Not zu verlangen und dadurch im Endeffekt die Norm in besonders extremen Krisen ihrer Anwendbarkeit zu berauben, obwohl sie eigentlich gerade dann genutzt werden müsste. Zum anderen bietet sich über den Zuschnitt der Vergleichsgruppe ein Weg, um auch bei Aufrechterhaltung des Prinzips des singulären Einzelschicksals zu einer Anwendbarkeit im Kontext des Gazastreifens zu gelangen.

- *Singuläres Einzelschicksal in Situationen besonderer allgemeiner Not*

Der Grundsatz des singulären Einzelschicksals basiert auf der Gesetzesbegründung zum § 22 AufenthG, wonach humanitäre Gründe vorliegen, wenn eine Aufnahme im Hinblick auf eine Sondersituation gegenüber anderen Ausländern gerechtfertigt ist.¹⁶ Die Praxis und Rechtsprechung

haben diesen Grundsatz weiter konkretisiert, indem sie den bereits angesprochenen Vergleich der Situation der antragsstellenden Person mit anderen Menschen in einer ähnlichen Situation vornehmen und eine deutliche Notlage im Vergleich zu dieser Gruppe verlangen.

Zwar wird davon auszugehen sein, dass der Gesetzgeber in seiner Begründung auch Situationen, wie sie im Rahmen eines bewaffneten Konflikts herrschen, im Blick hatte und auch hinsichtlich Menschen in Kriegsgebieten eine Sondersituation verlangen wollte. Allerdings unterscheidet sich der vorliegende Konflikt im Gazastreifen in ungewöhnlicher Weise von anderen bewaffneten Konflikten in der Vergangenheit und es erscheint fraglich, ob die Forderung einer individuellen Sondersituation in dieser Konstellation wirklich vom Willen des Gesetzgebers umfasst sein kann.

Bei vergangenen Konflikten, beispielsweise in Syrien oder Afghanistan, hatten Zivilist*innen eher Fluchtmöglichkeiten zur Verfügung. Hier waren Zivilpersonen meist in der Lage, ihre Herkunftsländer zu verlassen und in Nachbarländern Zuflucht zu suchen. So ist im Rahmen des Konflikts in Syrien ein großer Anteil der Bevölkerung in die anliegenden Nachbarländer Jordanien, Libanon und Türkei geflohen. Im vorliegenden Konflikt ist jedoch eine Flucht aus dem Gazastreifen nahezu unmöglich. Die wenigen Grenzübergänge für Zivilist*innen erfordern Erlaubnisse der ägyptischen und israelischen Regierung, die nur sehr restriktiv erteilt werden. Seit dem Angriff auf die Stadt Rafah durch die israelische Armee ist auch der Rafah-Übergang ganz geschlossen. Hinzu kommt, dass unmittelbare Nachbarländer wie Jordanien und Ägypten deutlich gemacht haben, keine Flüchtlinge aus dem Gazastreifen aufnehmen zu wollen.

Zusätzlich ist die Blockade des Gazastreifens zu berücksichtigen. Die Menschen haben dort derzeit so gut wie keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, Strom, Nahrungsmittel und medizinischen Diensten. Zudem ist der Zugang durch Hilfsorganisationen extrem beschränkt, sodass praktisch keine Hilfsgüter in den Gazastreifen gelangen können. Weiterhin leben die Menschen im lediglich 360 Quadratkilometer großen Gazastreifen auf engstem Raum. Sichere Zonen sind dort bereits seit mehreren Monaten nicht mehr vorhanden und Luftangriffe finden auf das gesamte Gebiet verteilt statt.

Angesichts dieser Situation ist festzuhalten, dass für alle Zivilpersonen im Gazastreifen eine »humanitäre Ausnahmesituation« herrscht. Eine Aufnahme erscheint in Bezug auf alle dort feststeckenden schutzsuchenden Personen als »Gebot der Menschlichkeit«. Es kann aber nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein, Menschen grundsätzlich vom Anwendungsbereich des § 22 AufenthG auszuschließen, weil die Gesamtsituation in dem Krisengebiet, in dem sie sich aufhalten, zu schlimm ist. Vielmehr droht ein solcher Ansatz das Gleichheitsgebot aus Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz zu verletzen. Somit ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine derartige Situation nicht

»massiven Verbrennungen« bei Kindern in Gaza, 8.11.2023, abrufbar bei spiegel.de.

¹⁶ BT-Drucksache 15/420, S. 77.

vor Augen hatte, als er eine »Sondersituation gegenüber anderen Ausländern« forderte.

Für ein solches Verständnis spricht auch der Sinn und Zweck des § 22 AufenthG – die Aufnahme von Menschen in extremer Gefahr für Leib und Leben. Wird jedoch ein Vergleich zwischen Menschen, die sich alle in derselben extremen Gefahr für Leib und Leben befinden, vorgenommen und dann eine Aufnahme aus humanitären Gründen abgelehnt, lediglich weil alle derselben extremen Gefahr unterliegen, würde dies den Zweck konterkarieren und die humanitäre Natur des § 22 AufenthG aushebeln.

Gleichzeitig bleibt auch bei einer solchen Auslegung der Anwendungsbereich der Norm aufgrund der weiteren Voraussetzung der besonderen Bindung zu Deutschland auf Einzelfälle begrenzt. Nur wenige Menschen im Gazastreifen haben einen konkreten Bezug zu Deutschland, sodass der Charakter als Ausnahmenvorschrift für einen engen Kreis an infrage kommenden Personen gewahrt bleibt. Und auch aus der Möglichkeit von Gruppenaufnahmen per Aufnahmeprogramm gemäß § 23 AufenthG ergibt sich nichts Gegenteiliges. Die Normen stehen in keinem Konkurrenzverhältnis, vielmehr soll es auch in Situation, in denen eine ähnlich gelagerte Gefährdung auf eine Vielzahl an Fällen zutrifft, zulässig sein, die Betroffenen auf Grundlage von § 22 aufzunehmen.¹⁷

Zudem ist auch an anderer Stelle anerkannt, dass eine kollektive Notsituation derart gravierend sein kann, dass das Erfordernis individuell gefahrerhöhender Umstände ausnahmsweise entfällt. So sieht § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG im Rahmen von Asylverfahren die Erteilung von subsidiärem Schutz für Antragsteller*innen vor, die bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konflikts ausgesetzt sind. Die Gerichte führen hierzu aus, dass eine Individualisierung der allgemeinen Gefahr ausnahmsweise auch in Fällen, in denen individuelle gefahrerhöhende Umstände fehlen, bei einer außergewöhnlichen Situation eintreten kann. Diese muss durch einen so hohen Gefahrengrad gekennzeichnet sein, dass praktisch jede Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dem betroffenen Gebiet einer ernsthaften individuellen Bedrohung ausgesetzt wäre.¹⁸

Nach Beginn des jüngsten Konflikts im Gazastreifen hatte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Entscheidung über Asylanträge von geflohenen Menschen aus dem Gazastreifen mit Verweis auf § 24 Abs. 5 AsylG ausgesetzt und dies mit der unklaren Lage im Gazastreifen begründet. Aufgrund von Klagen gegen diese Praxis des BAMF haben verschiedene Gerichte festgestellt, dass die Situation im Gazastreifen nicht un-

klar ist, sondern vielmehr die Zuerkennung subsidiären Schutzes gebietet.¹⁹ Entscheidungen, in denen die Aussetzung des Verfahrens bestätigt wurde, sind, soweit ersichtlich, nicht ergangen. Ebenso haben Gerichte klargestellt, dass die Menschen im Gazastreifen derzeit willkürlicher Gewalt ausgesetzt sind und eine individualisierte Gefahr und persönliche Betroffenheit besteht.²⁰

In Anlehnung an die oben dargestellten Grundsätze könnte daher argumentiert werden, dass ein Vergleich mit anderen Menschen im Rahmen des singulären Einzelschicksals in der vorliegenden Situation nicht angebracht ist, da alle Menschen im Gazastreifen aufgrund einer Individualisierung der allgemeinen Gefahr i. S. d. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG im Gazastreifen ein singuläres Einzelschicksal teilen. Im Ergebnis steht der Grundsatz des singulären Einzelschicksals der Anwendung von § 22 AufenthG in derartigen allgemeinen Notsituationen nicht entgegen.

c. Zuschnitt der Vergleichsgruppe

Selbst wenn strenge Maßstäbe an die Voraussetzung des singulären Einzelschicksals angelegt werden sollten, könnte ein angepasster Zuschnitt der Vergleichsgruppen einen weiteren Weg eröffnen, um § 22 S. 1 AufenthG im Kontext des Gazastreifens nicht vollkommen seiner Anwendbarkeit zu berauben. Die Bildung von Vergleichsgruppen setzt voraus, dass im Rahmen des Zwecks der angewandten Rechtsvorschrift vergleichbare Referenzgruppen zu bilden sind, die trotz vorhandener Unterschiede möglichst viele Gemeinsamkeiten aufweisen und unter einen gemeinsamen Oberbegriff fallen. Dabei ist es unzulässig, bestimmte Merkmale außer Acht zu lassen und damit die Identifizierung von Referenzgruppen zu verkürzen und bestimmte Fallgruppen herauszupicken, die im Rahmen der rechtlichen Bewertung zu einer konkreten Rechtsfolge führen.²¹

Dies bedeutet vorliegend, dass im Rahmen eines Vergleiches von Antragsteller*innen mit anderen Menschen im Gazastreifen zunächst eine Bildung von angemessenen Vergleichsgruppen zu erfolgen hätte. Die maßgebliche Herkunftsregion sind für Antragsteller*innen aus dem Gazastreifen als staatenlose Personen palästinensischer Herkunft die Palästinensischen Autonomiegebiete. Diese umfassen neben dem Gazastreifen auch die sogenann-

¹⁷ Kluth/Bohley, a.a.O. (Fn. 6), § 22 AufenthG, Rn. 2.

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 14.7.2009 – 10 C 9.08 – Asylmagazin 12/2009, S. 26 f., asyl.net: M16130.

¹⁹ U. a. VG Bayreuth Urteil vom 15.11.2023 – B 3 K 22.30859 – beck-online; VG Sigmaringen, Urteil vom 7.3.2024 – A 5 K 1560/22 – asyl.net: M32253; VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17.5.2024 – 15 A 193/22 – asyl.net: M32591; VG Stuttgart Urteil vom 24.9.2024 – A 7 K 4112/24 – beck-online; VG Bremen Urteil vom 18.6.2024 – 7 K 884/23 – beck-online.

²⁰ OVG Sachsen, Beschluss vom 30.5.2024 – 5 A 456/23.A; VG Berlin, Urteil vom 26.2.2024 – VG 34 K 5/23 A.

²¹ Kischel, in: Beck-Onlinekommentar GG, 57. Edition, Stand 15.1.2024, GG Art. 3 Rn. 189.2.

te Westbank. Im Rahmen eines Vergleichs müssten Antragsteller*innen dann auch mit staatenlosen Personen palästinensischer Herkunft in der Westbank verglichen werden, da diese als in den Palästinensischen Autonomiegebieten lebende Menschen, wie oben ausgeführt, nicht außer Acht gelassen werden können.

Im Rahmen eines solchen Vergleichs wäre das Vorliegen einer besonders gelagerten Notsituation im Sinne eines singulären Einzelschicksals evident. Ein Vergleich von Antragsteller*innen im Gazastreifen lediglich mit Personen, die sich ebenfalls im Gazastreifen befinden, stellt in diesem Sinne eine unzulässige Verkleinerung der Referenzgruppe dar.

2. § 22 Satz 2 im Kontext des Gaza-Konflikts

Aufnahmezusagen für Menschen aus dem Gazastreifen erscheinen derzeit nicht besonders erfolgsversprechend. Unmittelbar nach Beginn des jüngsten Konflikts im Gazastreifen hat das BMI Aufnahmezusagen für einige Personen, die für deutsche Organisationen im Gazastreifen tätig waren, erteilt. Aufnahmezusagen für weitere Menschen aus dem Gazastreifen sind bisher nicht bekannt. Darüber hinaus erscheint es schwierig, konkrete politische Interessen Deutschlands auszumachen, die eine Erteilung von Aufnahmezusagen durch das BMI erwarten lassen. Aufgrund der grundsätzlichen Unterstützung der politischen Belange Israels durch die Bundesrepublik erscheint es eher unwahrscheinlich, dass das BMI in nächster Zeit Aufnahmezusagen nach § 22 Satz 2 AufenthG für weitere Antragsteller*innen aus dem Gazastreifen erteilen wird.

In diesem Zusammenhang spielen wohl auch sicherheitsrechtliche Aspekte eine Rolle. Durch die Erteilung von Aufnahmezusagen besteht die Gefahr der Einreise von Angehörigen der Hamas und einer Beeinträchtigung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik. Denkbar sind allerdings Aufnahmezusagen für Frauen, Kinder und schwer verletzte Menschen im Gazastreifen – soweit politische Interessen der Bundesrepublik einer Aufnahme nicht entgegenstehen.

V. Herausforderungen und praktische Umsetzung

Aufgrund der ungewöhnlichen Situation bleiben selbst im Falle eines erfolgreichen Antrags nach § 22 AufenthG Herausforderungen im Zusammenhang mit einer Ausreise aus dem Gazastreifen bestehen.

Die Aussicht auf Erteilung eines Visums ermöglicht Antragsteller*innen im Gazastreifen nicht automatisch eine problemlose Ausreise. Vielmehr bedurfte es hierzu in der Vergangenheit einer besonderen Genehmigung

nach Sicherheitsüberprüfungen. Das Auswärtige Amt hat Antragsteller*innen hierbei häufig unterstützt. Seit dem Frühjahr 2024 erteilen die israelischen Behörden jedoch keine Ausreisegenehmigungen für Antragsteller*innen mehr, wenn diese nicht zur Kernfamilie von deutschen Staatsangehörigen gehören. Zur Kernfamilie zählen dabei lediglich Ehepartner*innen und minderjährige Kinder sowie Eltern von minderjährigen Kindern. Da Antragsteller*innen keine deutschen Staatsangehörige sind, leistet das Auswärtige Amt in solchen Situationen bisher keine weitere Hilfe zur Ausreise aus dem Gazastreifen.

Darüber hinaus ist – soweit für den Verfasser ersichtlich – seit dem Beginn der Bodenoffensive in Rafah am 6. Mai 2024 der dortige Grenzübergang geschlossen, womit sämtliche Grenzübergänge nicht mehr für die Ausreise zur Verfügung stehen. Inwiefern derzeit eine Ausreise aus dem Gazastreifen überhaupt möglich ist, bleibt unklar.

VI. Fazit

Im Ergebnis ist festzustellen, dass Anträge auf eine Aufnahme nach § 22 AufenthG aus humanitären Gründen durchaus eine Möglichkeit für Menschen aus dem Gazastreifen bieten könnten, um Schutz vor der dortigen humanitären Notlage zu erlangen. Allerdings bleiben solche Anträge eine Herausforderung, da die allgemeine Hürde für eine Erteilung solcher Visa von Seiten des Auswärtigen Amtes und des BMI sehr hoch ist. Hinzu kommt die Praxis des Auswärtigen Amtes in Bezug auf die Voraussetzung des »singulären Einzelschicksals«, gegen die jedoch wie dargelegt argumentiert werden kann.

Praktisch bleibt unklar, wie eine Ausreise von Antragsteller*innen aus dem Gazastreifen gelingen kann – auch bei positiver Entscheidung eines Antrags. Aufgrund der erheblichen Notsituation der Menschen im Gazastreifen und fehlender Alternativen, bietet sich ein Antrag nach § 22 AufenthG dennoch an, wenn Bindungen zu Deutschland bestehen.

Sicherheitsinterviews und Rücknahmen von Aufnahmezusagen

Intransparente Verfahren bei humanitären Aufnahmen aus Afghanistan

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Humanitäre Aufnahmen aus Afghanistan seit 2021
- III. Sicherheitsinterviews und der politische Kontext ihrer Einführung
- IV. Verfahren und Rechtsschutz
 - 1. Rechtsgrundlage und Verfahrensablauf
 - 2. Rechtsfolgen und praktische Konsequenzen bei Visumverweigerung nach Sicherheitsinterview
 - 3. Rechtsschutzmöglichkeiten
- V. Fazit

I. Einleitung

Nach der Machtübernahme der Taliban und dem vorgezogenen Abzug der NATO-Truppen nach zwei Jahrzehnten Präsenz in Afghanistan im August 2021 hat die Bundesregierung die humanitäre Aufnahme afghanischer Ortskräfte und weiterer besonders gefährdeter Personen angestrengt, zuletzt über das Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan (BAP). Bislang wurden insgesamt über 47.000 Aufnahmezusagen erteilt, vor allem an Ortskräfte und ihre Familien sowie über die sogenannten Menschenrechts- und Überbrückungslisten aus den Jahren 2021 und 2022.¹ Im Frühjahr 2023 führte die Bundesregierung nach Berichten über Sicherheitsbedenken individuelle Interviews durch die deutschen Sicherheitsbehörden (Bundesamt für Verfassungsschutz, BKA, Bundespolizei) als obligatorischen Teil aller humanitären Visumverfahren aus Afghanistan ein – und übertrug damit eine Praxis, die bisher für Relocation- und Resettlement-Programme vorgesehen war, in großem Umfang auf den Kontext humanitärer Aufnahmen.² Zwischen Juni 2023 und Juni 2024

wurden an der Deutschen Botschaft in Islamabad insgesamt 3.221 solcher »Sicherheitsinterviews« durchgeführt.³ Zugleich warten über 3.000 Menschen mit humanitärer Aufnahmezusage aktuell noch auf den Fortgang ihrer Visumverfahren.⁴ Die humanitären Aufnahmen aus Afghanistan werden somit auch zu einem signifikanten neuen Anwendungsfeld des Instruments der Sicherheitsinterviews, das erst 2018 im Rahmen der innereuropäischen Ad-Hoc-Relocation von aus Seenot geretteten Schutzsuchenden eingeführt worden war. Vor diesem Hintergrund werfen wir einen genaueren Blick auf die Besonderheiten der Sicherheitsinterviews im Kontext der humanitären Aufnahmen aus Afghanistan und diskutieren rechtliche Rahmenbedingungen sowie aktuelle Rechtsfragen.

II. Humanitäre Aufnahmen aus Afghanistan seit 2021

Im August 2021 sagte die Bundesregierung nach der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan und dem überhasteten Abzug westlicher Truppen die unbürokratische Aufnahme von Ortskräften und weiteren besonders gefährdeten Afghan:innen zu. Im Rahmen der Evakuierungen der Bundeswehr Ende August 2021 hatten zunächst ca. 4.300 Ortskräfte und über die sogenannte »Menschenrechtsliste« ca. 2.600 weitere Personen, die durch ihr Engagement etwa für Menschen- und Frauenrechte sowie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie besonders gefährdet waren, eine Aufnahmeerklärung der Bundesregierung nach § 22 AufenthG erhalten.⁵ Der Koalitionsvertrag der im September 2021 gewählten neuen Ampel-Regierung kündigte später ein Bundesaufnahmeprogramm im Sinne des § 23 Abs. 2 AufenthG für Afghanistan an, daneben die Ausweitung des Ortskräfteverfahrens und weitere hu-

* Julius Becker ist in Berlin als Rechtsanwalt bei der Kanzlei BLKR Rechtsanwalt*innen im Bereich des Migrationsrechts tätig. Therese Herrmann begleitet für die Nichtregierungsorganisation Kabul Luftbrücke humanitäre Aufnahmeverfahren aus Afghanistan. E-Mails: t.herrmann@kabulluftbruecke.de und becker@blkr-berlin.de.

¹ BT-Drs. 20/11282, Vorbemerkung der Bundesregierung, S. 2.

² Im Zuge von Relocation-Programmen wurden schutzsuchende Personen von anderen EU-Staaten übernommen, beim Resettlement werden von UNHCR als Flüchtlinge anerkannte Personen aufgenommen. Im Kontext humanitärer Aufnahmen wurden Sicherheitsinterviews erstmals im Jahr 2020 bei der Aufnahme von 1.553 anerkannten Flüchtlingen von den griechischen Inseln in Deutschland über § 23 Abs. 2 AufenthG geführt, siehe Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Akbulut, Arbeitsnummern

10/537, 538, 6.11.2020. Unter dem Begriff der humanitären Aufnahmen diskutieren wir hier Aufnahmen nach § 22 sowie § 23 Abs. 2 AufenthG. Für eine Diskussion der verschiedenen Deutungsmöglichkeiten des Begriffs siehe Endres de Oliveira, Safe Access to Asylum in Europe, 2024, S. 182 ff.

³ Die Zahlen ergeben sich aus BT-Drs. 20/12178, Frage 42; BT-Drs. 20/11282, S. 5 sowie BT-Drs. 20/8322, S. 3–4.

⁴ Stand 6.5.2024. Siehe BT-Drs. 20/11282, S. 4.

⁵ Stand 8.10.2021. Siehe BT-Drs. 19/32677, S. 7. Die genannten Zahlen beziehen sich auf Hauptpersonen, ohne Familienmitglieder.

Tabelle: Humanitäre Aufnahmen aus Afghanistan seit 2021

Verfahren	Bewerbungszeitraum	Rechtsgrundlage	Einreisen (inkl. Familienmitglieder)
Ortskräfteverfahren	fortlaufend	§ 22 S. 2 AufenthG	ca. 19.500 ⁶
Menschenrechtsliste	Ende August 2021	§ 22 S. 2 AufenthG	ca. 6.250 ⁷
Überbrückungsliste	März bis Oktober 2022	§ 22 S. 2 AufenthG	ca. 11.000 (Aufnahme- erklärungen) ⁸
Bundesaufnahme- programm (BAP)	Seit Oktober 2022	§ 23 Abs. 2 AufenthG	ca. 600 ⁹

manitäre Aufnahmen gefährdeter Afghan:innen.¹⁰ Nicht zuletzt auf öffentlichen Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen, welche die verzögerte Evakuierung von Ortskräften im Sommer 2021 und das abrupte Schließen der erst Tage zuvor eröffneten »Menschenrechtsliste« Ende August 2021 scharf kritisiert hatten, erteilte die Bundesregierung nach August 2021 weitere Aufnahmeerklärungen nach § 22 S. 2 AufenthG, zunächst an ehemalige Ortskräfte.¹¹ Im Rahmen der im Mai 2022 eröffneten »Überbrückungsliste« wurden Erteilungen humanitärer Aufnahmezusagen schließlich auch für besonders gefährdete Afghan:innen außerhalb des Ortskräfteverfahrens erneut möglich und sollten durch das BAP Afghanistan, dessen erste Auswahlrunde im Dezember 2022 stattfand, verstetigt werden.¹²

In allen Verfahren wurden Aufnahmezusagen auf Grundlage von Gefährdungsanzeigen erteilt, in denen die Identität und Gefährdungssituation der Bewerber:innen dargelegt wird. Sowohl für die Menschenrechts- und Überbrückungsliste als auch für das BAP Afghanistan konnten entsprechende Dossiers nur über Dritte ein-

gereicht werden.¹³ Dies waren insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen mit Afghanistanexpertise – im BAP sogenannte »meldeberechtigte Stellen« –, während der UNHCR aufgrund der Gegebenheiten in Afghanistan nach der Machtergreifung der Taliban nicht in die Verfahren involviert ist. Die faktische »Gatekeeper«-Rolle der meldeberechtigten Stellen wurde von diesen selbst häufig kritisiert, unter anderem weil dadurch der Zugang zum Programm für potenzielle Bewerber:innen deutlich eingeschränkt wird und diesen so ein rechtsstaatlich geregeltes Verfahren verwehrt bleibt.¹⁴ Im Ortskräfteverfahren ist hingegen eine Eigenbewerbung bei den jeweils zuständigen Ministerien möglich.¹⁵ Da Deutschland keine Botschaft in Afghanistan unterhält, ist in allen Fällen die Visabeantragung und Einreise nur über Drittstaaten möglich, seit Einführung der Sicherheitsinterviews im Juni 2023 ausschließlich über die Deutsche Botschaft in Islamabad.

Insgesamt haben zwischen Sommer 2021 und Mai 2024 über 47.000 Afghan:innen eine humanitäre Aufnahmezusage der Bundesregierung erhalten, von denen bisher knapp 34.000 eingereist sind.¹⁶ Zusammengerechnet stellen die Aufnahmen von Ortskräften und weiteren besonders gefährdeten Afghan:innen so eines der umfangreichsten humanitären Aufnahmeprojekte der Bun-

⁶ Seit 15.5.2021, Stand November 2023, siehe BT-Drs. 20/9160, S. 1.

⁷ Stand März 2023, siehe BT-Drs. 20/6232, S. 15.

⁸ Die Zahl der Einreisen über die Überbrückungsliste ist geringer und lag Stand März 2023 bei 4.522, siehe BT-Drs. 20/6232, S. 15–16. Die Gesamtzahl der Aufnahmezusagen bis Juni 2024 ergibt sich aus BT-Drs. 20/6232, S. 15–16, BT-Drs. 20/8322, S. 8, BT-Drs. 20/11282, S. 11 sowie BT-Drs. 20/12178, Frage 42.

⁹ Stand 26. Juli 2024, siehe BT-Drs. 20/12484, Frage 61.

¹⁰ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP, S. 113.

¹¹ Siehe etwa Pro Asyl, »Umsetzung des Koalitionsvertrags: Gefährdete Menschen aus Afghanistan retten«, 9.12.2021, abrufbar unter: tinyurl.com/mr27ep65 sowie Pro Asyl, Kabul Luftbrücke, Patenschaftsnetzwerk Afghanische Ortskräfte, »Vergesst Afghanistan nicht! Handelt jetzt! PRO ASYL, Luftbrücke Kabul und das Patenschaftsnetzwerk Afghanische Ortskräfte fordern Zehn-Punkte-Plan«, 14.2.2022, abrufbar unter: tinyurl.com/yrp8wyv5.

¹² Zur Überbrückungsliste siehe auch die Vorbemerkung der Bundesregierung in BT-Drs 20/11282, S. 2.

¹³ Wir benutzen den Begriff »Aufnahmezusagen« als Sammelbegriff, wo es unabhängig von der konkreten Rechtsgrundlage allgemein um humanitäre Aufnahmen geht oder wir die Verfahren im BAP nach § 23.2 AufenthG besprechen. Wo es spezifisch um die Grundlage einer Aufnahme nach § 22 S. 2 geht, sprechen wir von »Aufnahmeerklärungen«.

¹⁴ Dies gilt besonders, da die meldeberechtigten Stellen nicht öffentlich bekannt sind. Zur Kritik siehe Pro Asyl, »Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan: Enttäuschung nach langem Warten«, 21.10.2022, abrufbar unter tinyurl.com/mdun2k6t sowie der offene Brief eines Bündnisses zivilgesellschaftlicher Organisationen vom 11.5.2023, abrufbar unter: tinyurl.com/yksupe5a.

¹⁵ Zum Ortskräfteverfahren siehe Kessler in Hofmann, Nomos-Kommentar Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 22 S. 2 AufenthG, Rn. 7.

¹⁶ Stand Mai 2024, inklusive Familienmitglieder, siehe Vorbemerkung der Bundesregierung, BT-Drs. 20/11282, S. 2.

desrepublik dar.¹⁷ Dies gilt trotz des faktischen Scheiterns des BAP Afghanistan, über das bis Ende Juli 2024 weniger als 600 Schutzbedürftige eingereist sind – kaum 3 % des von der Bundesregierung im Oktober 2022 ausgegebenen Ziels von 1.000 Menschen pro Monat bis zum Ende der Legislaturperiode, was 20.000 zusätzlichen Visa allein für den Zeitraum bis Juli 2024 entspräche.¹⁸ Im Kontext von Afghanistan wurde zudem erstmals § 22 S. 2 AufenthG für humanitäre Aufnahmen in größerem Umfang angewendet, womit neue Abläufe etabliert wurden. Der Umfang der Aufnahmen spiegelt die besondere Schutzverantwortung der Bundesregierung gegenüber Afghan:innen wider, die nach dem 20-jährigen NATO-Einsatz im Land wegen ihrer Zusammenarbeit mit westlichen Institutionen oder ihrem Engagement für die Ziele dieses Einsatzes in Afghanistan gefährdet sind.¹⁹ Er reflektiert darüber hinaus Deutschlands Selbstverpflichtung, im Rahmen des EU-Resettlement-Programms mehr legale und sichere Fluchtwege zu schaffen.²⁰ Deutschlands humanitäre Aufnahmen aus Afghanistan machen in den Jahren 2023 bis 2025 so mehr als ein Drittel der Gesamtquote an Plätzen für Resettlement und humanitäre Aufnahmen aus, die die Europäische Kommission dem UNHCR zugesagt hat.²¹

III. Sicherheitsinterviews und der politische Kontext ihrer Einführung

Das Instrument der Sicherheitsinterviews wurde erstmals im Jahr 2018 im Rahmen des innereuropäischen Ad-hoc-Relocation-Mechanismus für aus Seenot gerettete Schutzsuchende eingeführt. Im Jahr 2019 wurde seine Anwendung auf Resettlement-Verfahren ausgeweitet.²² Bei

den Interviews prüfen Mitarbeitende des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV), des Bundeskriminalamts (BKA) und der Bundespolizei (BPol) die Identität und Plausibilität der Angaben zur Herkunft von Schutzsuchenden sowie Anhaltspunkte für sicherheitsbezogene Ausschlussgründe.²³ Rechtsgrundlage bildet laut Bundesregierung bei Relocation § 17 Abs. 2 der Dublin III-VO, bei Resettlement die entsprechende Aufnahmeanordnung des BMI gemäß § 23 Abs. 4 AufenthG.²⁴ Der Einsatz des BfV im Ausland ist dabei umstritten.²⁵ Interviewt werden alle Antragstellenden ab 16 Jahren, wobei auch die – grundsätzlich unter Ausschluss von Begleitung stattfindende – Befragung von Minderjährigen durch die Sicherheitsbehörden als umstritten gelten kann.²⁶ Die Bundesregierung gibt die Dauer der Befragung mit drei bis vier Stunden an.²⁷ Die Befragten erhalten kein Protokoll des Interviews und werden nicht gesondert über ihren Ausgang informiert, da das Sicherheitsinterview als integraler Teil des Aufnahme- bzw. Visumverfahren verstanden wird.²⁸

Sicherheitsinterviews waren für die humanitären Aufnahmen aus Afghanistan zunächst nicht vorgesehen. So findet sich auch in der Aufnahmeanordnung für das Bundesaufnahmeprogramm von Dezember 2022 kein Hinweis auf über übliche Sicherheitsüberprüfungen hinausgehende individuelle Befragungen – anders als in den parallelen Aufnahmeanordnungen für Resettlement.²⁹ Die Differenzierung rechtfertigt sich durch den besonderen Charakter humanitärer Aufnahmen, welche im Gegensatz zu Resettlement »in der Regel als kurzfristige Reaktion auf dringende Notlagen beschlossen« werden und »schnelle Einreise aus humanitären Gründen ermöglichen« sollen.³⁰ Die Betonung des Ad-hoc-Charakters humanitärer Aufnahmen als Reaktion auf akute Krisensituationen zeigt sich auch in der Schlechterstellung von Flüchtlingen, die über vergangene humanitäre Aufnahmeprogramme (HAPs) nach § 23 Abs. 2 AufenthG eingereist sind, gegenüber Resettlementflüchtlingen bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland und dem eingeschränkten Recht auf Familiennachzug. Anders als bei Resettlementflüchtlingen wurde bisher bei

¹⁷ Für eine Übersicht über bisherige humanitäre Aufnahmen nach Deutschland, siehe Grote et al., »Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland: Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)«, 2016, S. 15, abrufbar unter: tinyurl.com/3xfmz7a.

¹⁸ Zum Stand der Aufnahmezusagen und Einreisen im Bundesaufnahmeprogramm siehe BT-Drs. 20/12484, Frage 61, 9.8.2024.

¹⁹ Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte, »Grund- und menschenrechtliche Verantwortung nach dem Abzug aus Afghanistan: Zu den Schutzpflichten Deutschlands für besonders schutzbedürftige Afghan*innen«, 01/2022, abrufbar unter: tinyurl.com/4pcc2ruh. An Deutschlands Schutzpflichten hatte besonders 2021 auch eine breite Öffentlichkeit appelliert, siehe etwa der gemeinsame offene Brief führender deutscher Medien, »Rettet unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Afghanistan!«, 15.8.2021, abrufbar unter tinyurl.com/3c5he846.

²⁰ Das Resettlement-Programm der EU wurde durch die Neuansiedlungs-VO verstetigt, die im Mai 2024 im Rahmen der GEAS-Reform verabschiedet wurde, siehe tinyurl.com/jwz87bsa. Auch der Koalitionsvertrag weist die Verstärkung von Resettlement als Ziel der Bundesregierung aus, siehe Koalitionsvertrag, a. a. O. (Fn. 6), S. 142.

²¹ Für die Resettlement-Zusagen der EU für 2024 und 2025 siehe: tinyurl.com/5n6rymjb. Für 2023, siehe tinyurl.com/4knykzdb.

²² Siehe etwa Dokumentation der Resettlement-Fachtagung 2019, S. 119, abrufbar unter: tinyurl.com/2p9wzjwp.

²³ BT-Drs. 20/8154, S. 2, BT-Drs. 19/9703, S. 7 und BT-Drs. 19/14638.

²⁴ BT-Drs. 19/14638, S. 2 sowie Plenarprotokoll 20/96, Mündliche Frage 37, S. 1157.

²⁵ Kokott, »Exekutiver Freestyle im Mittelmeer«, Verfassungsblog, 9.12.2019, abrufbar unter: tinyurl.com/yz8asc4b.

²⁶ So kommt ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags zum Schluss, dass die Vereinbarkeit von Sicherheitsbefragungen von Kindern ohne Beistand mit der UN-Kinderrechtskonvention zumindest fraglich ist, siehe WD 2–3000–011/24.

²⁷ BT-Plenarprotokoll 20/96, Mündliche Frage 37, S. 1157.

²⁸ BT-Drs. 20/8154, S. 12.

²⁹ Für die BAP-Aufnahmeanordnung, siehe tinyurl.com/bdfbdapd. Für weitere Aufnahmeanordnungen siehe tinyurl.com/bdepj9ty.

³⁰ EMN und BAME, »Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2021«, 2024, S. 21, abrufbar unter tinyurl.com/mupfdfsaf. Siehe auch die Diskussion in Endres de Oliveira, a. a. O. (Fn. 2).

HAP-Flüchtlingen nicht von einer dauerhaften Neuansiedlung ausgegangen.³¹

Nachträglich eingeführt wurden Sicherheitsinterviews für alle humanitären Aufnahmeverfahren aus Afghanistan schließlich im Frühjahr 2023, nachdem die Bundesregierung zunächst einen abrupten Aufnahmestopp und die Überarbeitung der Verfahren verkündet hatte. Als Grund für die Einführung der Sicherheitsinterviews nannte die Bundesregierung Hinweise auf Missbrauchsversuche in den Aufnahmeverfahren, wobei das Auswärtige Amt darauf verwies, dass die entsprechenden Unstimmigkeiten nicht über das bei Visumverfahren gängige Maß hinausgingen.³² Dem vorausgegangen waren Medienberichte, insbesondere des Magazins Cicero, über Sicherheitsbedenken bei den Aufnahmen. Zentral war hier ein Artikel, der interne Bedenken in der Deutschen Botschaft Islamabad über die Aufnahme von im Scharia-Recht geschulten afghanischen Richtern und Staatsanwälten zitierte. Dieser enthielt ein geleaktes Schreiben aus dem Büro des Botschafters, in dem es heißt, dass – dort polemisch so bezeichnete – »Sharia-Richter« die freiheitlich demokratische Grundordnung der Bundesrepublik aufgrund ihrer Ausbildung »von vornherein« nicht akzeptieren würden.³³ Unklar blieb, ob mit der genannten Ausbildung bereits die Grundausbildung im Scharia-Recht gemeint war, die alle afghanischen Jurastudierenden im Rahmen ihres Studiums der afghanischen Rechtsordnung erhielten, oder ob es spezifisch um Jurist:innen gehen sollte, die ausschließlich oder jedenfalls schwerpunktmäßig im Rechtssystem der Scharia ausgebildet wurden.³⁴ Ebenfalls blieb ungeklärt, ob es sich bei den genannten Personen um solche handelte, die bereits eine humanitäre Aufnahmezusage bekommen hatten oder ob es lediglich um Bewerbungen ging, die den Behörden zur Bearbeitung vorlagen.

Die Einführung der Sicherheitsinterviews in das Verfahren der humanitären Aufnahmen aus Afghanistan führte zu einer Verlagerung aller Verfahren auf die Deutsche Botschaft Islamabad. Visumverfahren und begleitete Ausreisen auf Grundlage humanitärer Aufnahmezusagen konnten zuvor außer über Islamabad auch über die Deutsche Botschaft Teheran stattfinden. Mit Einführung der Sicherheitsinterviews wurde diese Möglichkeit jedoch gekappt, da eine für die Interviews nötige Präsenz von Mit-

arbeiter:innen deutscher Sicherheitsbehörden im Iran aus außenpolitischen Gründen nicht möglich ist. Eine weitere Folge war ein signifikanter und, Stand August 2024, anhaltender Rückstau in der Bearbeitung der Visaanträge. Während im März 2023, nach dem vorübergehenden Aufnahmestopp, von ca. 1.500 anhängigen Visumverfahren von Afghan:innen auf Grundlage einer humanitären Aufnahmezusage berichtet wurde, war diese Zahl im April 2024 auf ca. 3.000 angeschwollen.³⁵ Bei zuletzt durchschnittlich ca. 150 durchgeführten Sicherheitsinterviews pro Monat wird sich der Abschluss dieser Visumverfahren voraussichtlich noch bis ins Jahr 2026 hinziehen.³⁶ So kommt es für die Antragstellenden aktuell zu Wartezeiten von einem halben bis über einem Jahr.³⁷

IV. Verfahren und Rechtsschutz

Im Folgenden diskutieren wir die Rechtsstellung der afghanischen Antragstellenden bei Ablehnung humanitärer Visa, insbesondere infolge eines Sicherheitsinterviews. Unser Fokus liegt dabei auf zwei strittigen Rechtsfragen. Erstens verfügen die Antragstellenden zum Zeitpunkt der Befragungen durch die Sicherheitsbehörden – anders als etwa im Resettlement – bereits über schriftliche Aufnahmeerklärungen der Bundesrepublik. Bei deren Rücknahmen ist es für die Verfahrensrechte der Antragstellenden wesentlich, ob diese Erklärungen als Verwaltungsakte oder jedenfalls Vertrauenstatbestände gesehen werden. Wir argumentieren, dass dies der Fall sein muss. Zweitens halten die Behörden die Protokolle der Sicherheitsinterviews selbst in Klageverfahren mit Verweis auf die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik grundsätzlich unter Verschluss. Dadurch wird eine rechtliche Überprüfung der Rücknahmegründe erheblich erschwert. Dies ist eine massive Einschränkung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG, welches unabhängig von der Rechtsnatur der Entscheidung eine gerichtliche Kontrolle garantiert. Auch das Recht auf rechtliches Gehör gemäß Art. 103 Abs. 1 GG wird erheblich eingeschränkt, da die Betroffenen nicht wissen, was ihnen konkret vorgeworfen wird. Somit haben sie keine Kenntnis von den entscheidungserheblichen Fragen, Widersprüchen und Vorwürfen. Für eine qualifizierte Stellungnahme ist dies aber erforderlich. Auch das Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG ist hiervon berührt. Ungleichbehandlungen der Betroffenen auf Grundlage nicht nachvollziehbarer Kriterien dürften – insbesondere in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG – unzulässig sein. Denn Art. 3 Abs. 1 GG

³¹ Lutter et al., »Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme: Rahmenbedingungen und Herausforderungen der aktuellen Aufnahmeverfahren in der Praxis«, Asylmagazin 1–2/2018, S. 34–35.

³² Siehe Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom 5.4.2023, abrufbar unter: tinyurl.com/5ctenrfw. Für den Verweis auf Missbrauchshinweise siehe etwa die Vorbemerkung der Bundesregierung in BT-Drs. 20/8154, S. 2.

³³ Thiele und Gräber, »Bundesregierung holt Sharia-Richter nach Deutschland«, Cicero, 3.3.2023, abrufbar unter: tinyurl.com/4wwn96j5. Eine ursprünglich publizierte Version des Artikels enthielt einen Screenshot des Schreibens aus dem Büro des Botschafters, der später aus dem Text gelöscht wurde.

³⁴ Dazu auch der Afghanistan-Experte Thomas Ruttig, »Der Afghanistan-Ausverkauf«, taz, 13.8.2024, abrufbar unter tinyurl.com/44xav8ca.

³⁵ Für die Zahlen siehe tagesschau.de, »Bitte vergesst uns nicht«, 31.5.23, abrufbar unter tinyurl.com/32wecc2w sowie BT-Drs. 20/11282, S. 4.

³⁶ BT-Drs. 20/12178, S. 29–30.

³⁷ Die Angaben zu den Wartezeiten beruhen auf eigener Beobachtung, Stand September 2024.

untersagt der Verwaltung Entscheidungen aufgrund sachfremder Erwägungen. Da aber die Erwägungen nicht offengelegt werden, ist nicht auszuschließen, dass ebensolche Kriterien herangezogen wurden.³⁸

1. Rechtsgrundlage und Verfahrensablauf

Bei Aufnahmen über das BAP ergibt sich die Rechtsgrundlage für die Sicherheitsinterviews aus der Aufnahmeanordnung des Bundes auf Grundlage von § 23 Abs. 2 und Abs. 3 i. V. m. § 24 AufenthG. Die dort in Punkt 4 aufgelisteten sicherheitsbedingten Ausschlussgründe entsprechen weitgehend denen im Resettlement.³⁹ Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage gibt es in Hinblick auf Aufnahmen nach § 22 S. 2 AufenthG – im Ortskräfteverfahren sowie über die Menschenrechts- und Überbrückungsliste – nicht. Das Auswärtige Amt zieht hierfür die Versagungsgründe der BAP-Aufnahmeanordnung analog heran.⁴⁰

Eine Besonderheit im Verfahrensablauf bei den humanitären Aufnahmen aus Afghanistan ist, dass in den Sicherheitsbefragungen auch nicht-sicherheitsbedingte Ausschlussgründe geprüft werden können. So sollen laut Bundesregierung in den Befragungen »insbesondere solche« Ausschlussgründe geprüft werden, »die sicherheitsrelevante Kriterien erfüllen«.⁴¹ Damit ist impliziert, dass die Rücknahme der Aufnahmezusage auch aufgrund von in den Sicherheitsinterviews gewonnenen Erkenntnissen über weitere, nicht sicherheitsbedingte, Ausschlussgründe möglich ist. In erster Linie dürfte sich dies auf vorsätzliche Falschangaben oder Verstöße gegen Mitwirkungspflichten nach Punkt 4 S. 3 der BAP-Aufnahmeanordnung beziehen. Möglich ist jedoch auch, dass es bei den Sicherheitsbefragungen zu Neubewertungen der individuellen Gefährdungslagen der Antragsteller:innen in Afghanistan kommt. Auch im Fall solcher Ablehnungen verweigern die deutschen Behörden, wie unten näher beschrieben, die Einsicht in die Befragungsprotokolle. Zudem können negative Folgen für die Erteilung anderer nationaler Visa nicht ausgeschlossen werden.

Die Sicherheitsbefragungen sind bei den Aufnahmen aus Afghanistan in der Regel der letzte Verfahrensschritt vor Erteilung des Visums. Zu diesem Zeitpunkt sind die Antragstellenden bereits auf Grundlage ihrer Aufnah-

mezusage aus Afghanistan ausgereist und haben einen Visumantrag an der Deutschen Botschaft in Pakistan gestellt. Während der Prüfung ihres Antrags durch die Botschaft halten sie sich in einer durch einen von der Bundesregierung beauftragten Dienstleister organisierten Unterkunft auf.

2. Rechtsfolgen und praktische Konsequenzen bei Visumverweigerung nach Sicherheitsinterview

Bei Feststellung eines Ausschlussgrundes wird die Aufnahmezusage des Bundes zurückgenommen, wobei sich das Vorgehen je nach Rechtsgrundlage unterscheidet. Aufnahmezusage aus dem BAP nach § 23 Abs. 2 AufenthG werden als Verwaltungsakte betrachtet, sodass ihre Rücknahme grundsätzlich nur per Verwaltungsakt möglich ist.⁴² Aufnahmeerklärungen nach § 22 S. 2 AufenthG – welche bei den Aufnahmen aus Afghanistan bisher die große Mehrheit darstellen – werden hingegen von den Behörden lediglich als Verwaltungsinterna ohne unmittelbare rechtliche Außenwirkung interpretiert. Dies folgt laut Ansicht des Auswärtigen Amts und des bei Visumverfahren stets zuständigen Verwaltungsgerichts Berlin bereits daraus, dass keine »intendierte unmittelbare Rechtswirkung nach außen« vorliege, da die Aufnahmeerklärung durch das Bundesministerium des Inneren lediglich dem Auswärtigen Amt mitgeteilt werde, nicht aber den jeweils Betroffenen.⁴³ Entsprechend sollen auch die strengen Voraussetzungen über die Rücknahme und den Widerruf eines Verwaltungsakts gemäß § § 48 f. VwVfG nicht gelten.

Diese Einschätzung spiegelt sich auch in der Kommunikation über die Erteilung der Aufnahmezusage wider. Ortskräfte und weitere besonders gefährdete Afghan:innen, für die das BMI eine Aufnahmeerklärung nach § 22 S. 2 AufenthG abgegeben hat, erhielten darüber von einem durch die Bundesregierung beauftragten Dienstleister eine Benachrichtigung per E-Mail. Personen, die im BAP auf Grundlage von § 23 Abs. 2 AufenthG ausgewählt werden, erhalten mit der entsprechenden E-Mail zugleich einen schriftlichen Bescheid des BAMF.

Wird eine Aufnahmeerklärung gemäß § 22 S. 2 AufenthG zurückgenommen, erhalten die Antragstellenden lediglich eine E-Mail des von der Bundesregierung beauftragten Dienstleisters, in der ihnen mitgeteilt wird, dass die Grundlage für ihre Aufnahmeerklärung entgegen ursprünglichen Annahmen nicht mehr bestehe. Gründe für das Erlöschen der Aufnahmeerklärung werden nicht genannt, es erfolgt auch keine Rechtsbehelfsbelehrung. Ebenso wenig erhalten die Antragstellenden

³⁸ Vgl. hierzu Kokott, a. a. O. (Fn. 25).

³⁹ BAP-Aufnahmeanordnung, a. a. O. (Fn. 29).

⁴⁰ Das AA führt in laufenden Verfahren hierzu regelmäßig wie folgt aus: »Die Prüfung der sicherheitsrelevanten Aspekte folgt dabei rechtlich eindeutigen Kriterien, die sich bei den Aufnahmen aus Afghanistan aus den Ausschlusskriterien der Anordnung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 19. Dezember 2022 gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 AufenthG zur Aufnahme von besonders gefährdeten afghanischen Staatsangehörigen aus Afghanistan ergeben bzw. sich hinsichtlich der Aufnahmen nach § 22 S. 2 AufenthG an diesen anlehnen.«

⁴¹ BT-Drs. 20/8154, S. 12, eigene Hervorhebung.

⁴² Dazu maßgeblich BVerwG, Urteil vom 22.3.2012 – 1 C 3/11 – open-jur.de.

⁴³ VG Berlin, Beschluss vom 2.3.2023 – 30 L 635/22 V –; VG Berlin, Beschluss vom 16.5.2024 – 24 L 99/24 V.

Ausschlusskriterien nach Punkt 4 der BAP-Aufnahmeanordnung:

4. Im Rahmen des Aufnahmeverfahrens sowie des sich anschließenden Visumverfahrens werden die Identität sowie das Vorliegen von Sicherheitsbedenken gegen die Person unter Beteiligung deutscher Sicherheitsbehörden geprüft. Ausgeschlossen von der Aufnahme sind grundsätzlich Personen,

- a. die außerhalb des Bundesgebiets eine Handlung begangen haben, die im Bundesgebiet als vorsätzliche schwere Straftat anzusehen ist;
- b. oder bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass
 - i. Verbindungen zu kriminellen Organisationen oder terroristischen Vereinigungen bestehen oder bestanden haben;
 - ii. sie in sonstiger Weise Bestrebungen verfolgen oder unterstützen oder verfolgt oder unterstützt haben, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung verstoßen oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind;
 - iii. oder sie Bestrebungen unterstützen, welche geeignet sind, gegen eine durch ihren Glauben

oder ihre nationale beziehungsweise ethnische Herkunft bestimmte Gruppe aufzuwiegen;

- c. oder bei denen sonstige tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass diese im Falle einer Aufnahme eine besondere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, die freiheitlich demokratische Grundordnung oder sonstiger erheblicher Interessen der Bundesrepublik Deutschland darstellen könnten.

Darüber hinaus können Personen aus dem Verfahren ausgeschlossen werden:

- a. die vorsätzlich falsche Angaben machen oder eine zumutbare Mitwirkung am Verfahren verweigern; oder
- b. die einem angesetzten Termin im Rahmen des Verfahrens aufgrund eines durch sie zu vertretenden Grundes fernbleiben.

einen Bescheid der Deutschen Botschaft Islamabad über die Ablehnung ihres Visums. Eine rudimentäre Zusammenfassung der Erlöschensgründe können die Betroffenen lediglich über eine nachträgliche Akteneinsicht gemäß § 29 VwVfG, § 15 BVerfSchG oder § 1 IFG erhalten, wobei der absolute Großteil der Akte nicht übermittelt oder geschwärzt wird. Es empfiehlt sich, alle Anträge parallel bei allen beteiligten Behörden zu stellen (Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Inneren, Bundesamt für Verfassungsschutz), da unterschiedliche Zuständigkeiten und Verweigerungsmöglichkeiten bestehen.⁴⁴ Es ist ferner davon auszugehen, dass die Ablehnung des Visums aufgrund eines nicht bestandenen Sicherheitsinterviews Folgewirkung für mögliche weitere Anträge auf ein nationales Visum entfaltet, da diese Daten auch bei späteren Visumsanträgen von den entscheidenden Behörden berücksichtigt werden.

Dass es sich bei der Aufnahmeerklärung um ein reines Verwaltungsinternum handeln soll, überzeugt jedoch nicht. So hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 22.3.2012 (1 C 3/11) zu Aufnahmeerklärun-

gen jüdischer Emigrant:innen aus der Sowjetunion zum Rechtscharakter der Aufnahmeerklärung ausgeführt:

»Die dem Kläger bekannt gegebene Aufnahmezusage ist ein Verwaltungsakt, der zumindest die Zusage der Erteilung eines Visums sowie eines [...] Aufenthaltstitels nach Einreise mit einem nationalen Visum enthielt [...]. Der Gegenauffassung, [...] wonach selbst eine zugestellte Aufnahmezusage als reines Verwaltungsinternum anzusehen sei, folgt der Senat nicht. Denn ob ein behördliches Schreiben eine verbindliche Regelung durch Verwaltungsakt enthält und welchen Inhalt dieser ggf. hat, ist durch Auslegung nach der im Öffentlichen Recht entsprechend anwendbaren Regel des § 133 BGB zu ermitteln. [...] Maßgebend ist bei der Auslegung behördlicher Schreiben nicht der innere Wille der Behörde, sondern der erklärte Wille, wie ihn der Empfänger bei objektivierter Würdigung verstehen konnte, wobei Unklarheiten zu Lasten der Verwaltung gehen (stRspr [...]).⁴⁵«

In dem vorliegenden Fall sah das BVerwG ein Formular, in dem der Satz »Die Aufnahmezusage wird erteilt«

⁴⁴ So besteht beispielsweise ein Auskunftsanspruch gegenüber dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht gemäß § 3 Nr. 8 IFG, sondern lediglich gemäß § 15 BVerfSchG; weiterhin eröffnen sowohl § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 2 Abs. 1, 4 Nr. 4 VSA als auch § 15 Abs. 2 BVerfSchG die Möglichkeit für die Behörden, Akteneinsichten zu verweigern oder nur teilweise zu gewähren.

⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 22.3.2012 a. a. O. (Fn. 42). Für die ständige Rechtsprechung führt das Gericht folgende Referenzen an: BVerwG, Urteile vom 12.1.1973 – 7 C 3.71 –, vom 18. Juni 1980 – 6 C 55.79 –, vom 4.12.2001 – 4 C 2.00 – und vom 20.4.2005 – 9 C 4.04.

angekreuzt war und das dem Kläger übermittelt worden war, als maßgeblich dafür an, dass der Kläger von einer verbindlichen Entscheidung der zuständigen Behörden ausgehen »konnte und durfte.«

Auch im Falle einer Aufnahmeerklärung gemäß § 22 S. 2 AufenthG gehen die Adressat:innen davon aus, dass ihnen gegenüber eine behördliche Regelung getroffen worden ist.⁴⁶ So teilt der von der Bundesregierung zum Zwecke der Abwicklung der Aufnahmeverfahren beauftragte Dienstleister den Antragstellenden unter Nennung ihrer Aktenzeichen mit, dass in ihrem Fall eine positive Aufnahmeentscheidung des Bundesministeriums des Innern vorliegt und dass sie auf Grundlage dieser Entscheidung nun ein deutsches Visum beantragen können. Dass die Benachrichtigung nicht direkt von den deutschen Behörden kommt, ist für die Wahrnehmung der Antragstellenden dabei nicht von Belang. Nach allgemeinen Maßstäben ist entscheidend, wie eine Person in der Situation der Antragsstellenden die Erklärungen verstehen würde. Eine solche Person wird davon ausgehen, dass die Entscheidung durch die Behörden und nicht durch einen Dritten getroffen wurde und sich auch an die Antragstellenden richtet. Dass die Kommunikation dabei über einen Dienstleister und nicht über die Behörden selbst erfolgt, stellt insbesondere bei humanitärer Aufnahme, aber auch bei anderen Visaverfahren, etwa im Familiennachzug, gerade keine Ausnahme dar. Entsprechend sind auch die Aufnahmeerklärungen gemäß § 22 S. 2 AufenthG als Verwaltungsakte zu werten.

Die Bundesregierung hat bisher keine Zahlen zu infolge von Sicherheitsinterviews zurückgenommenen humanitären Aufnahmezusagen an der Deutschen Botschaft Islamabad veröffentlicht. Es wird berichtet, dass der UNHCR in Resettlement-Verfahren nach Einführung der Sicherheitsbefragungen zunächst eine Ablehnungsquote von 30 % beobachtete, die nach Klärung des Prüfungsumfangs zwischen UNHCR und BMI inzwischen merklich zurückgegangen sei.⁴⁷ In den Medien sind einzelne Fälle aus dem Afghanistan-Kontext bekannt geworden, darunter der einer alleinstehenden ehemaligen Menschenrechtsaktivistin sowie der eines langjährigen hochrangigen Mitarbeiters der GIZ in Afghanistan.⁴⁸ In den entsprechenden Berichten wurden auch einzelne Fragen erwähnt, die den Antragstellenden bei den Sicherheitsbefragungen gestellt

wurden sein sollen, etwa wie sie es als Eltern fänden, wenn ihre Töchter im Bikini ins Schwimmbad gingen oder was ihre Haltung zum Krieg in Gaza oder der Ukraine sei.⁴⁹ Nicht ausgeschlossen ist aber beispielsweise auch die sicherheitsbedingte Ablehnung einer Person, die Unterstützung für bewaffneten Widerstand gegen die Taliban bekundet – je nach Interpretation des Ausschlusskriteriums aus der BAP-Aufnahmeanordnung, Bestrebungen zu unterstützen oder unterstützt zu haben, »die gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind.«⁵⁰

Aus praktischer Sicht steht für Antragstellende, deren Visa infolge des Sicherheitsinterviews abgelehnt werden, der hohe Grad an Informalität der Rücknahme der Aufnahmeerklärung den erheblichen Ressourcen gegenüber, die sie im Vertrauen auf diese bereits in ihre Ausreise an den Botschaftsstandort investiert haben. So haben sie auf Grundlage ihrer Aufnahmeerklärung zunächst Einreisevisa für Pakistan besorgen müssen, welche aktuell mit ca. 1.000 US-Dollar pro Familienmitglied extrem teuer und in vielen Fällen nur um den Preis des Verkaufs des kompletten Familienbesitzes oder hoher Verschuldung zu haben sind. Darüber hinaus ist die Ausreise nach Pakistan insbesondere für Frauen, denen die strikten Sittengesetze der Taliban das Reisen ohne männliche Begleitung verbieten, auch gefährlich. Mit ihrer Ausreise haben die Antragstellenden außerdem in Kauf genommen, dass in ihrer Nachbarschaft bekannt wird, dass sie für ihre besondere Verbindung zu westlichen Institutionen oder ihr Eintreten für »westliche« Werte in Deutschland Aufnahme erhalten haben.

Darüber hinaus prägt die Intransparenz der Verfahren die Erfahrung der Betroffenen, insbesondere vor dem Hintergrund der Vielzahl der bei den Aufnahmen involvierten Akteure.⁵¹ So werden die Antragstellenden in der E-Mail, in der sie über das Erlöschen ihrer Aufnahmeerklärungen benachrichtigt werden, darauf verwiesen, sich bei Rückfragen an die zivilgesellschaftliche Organisation zu wenden, welche ihren Fall ursprünglich eingereicht hat. In vielen Fällen haben sie zu dieser jedoch keinen Kontakt mehr. Im Übrigen erhalten auch die einreichenden zivilgesellschaftlichen Organisationen keinerlei weitergehende Informationen zu den Rücknahmegründen. Strukturell sind die »meldeberechtigten Stellen« nur für das Vorschlagen von Fällen für eine Aufnahmezusage, nicht jedoch für die weitergehende Begleitung oder Evaluierung der Verfahren vorgesehen. Außerdem verfügt die große Mehrheit von ihnen – anders als etwa der UNHCR – über keine Arbeitsbeziehungen zur Bundesregierung bezüglich humanitärer Migration, die eingeübt genug wären, um ein Monitoring zu ermöglichen.

⁴⁶ So auch Hecker in Kluth/Heusch, *Ausländerrecht*, 2. Aufl. 2021, § 22 S. 2 AufenthG, Rn. 13. Dort heißt es: »Zunächst gibt das BMI oder die von ihm bestimmte Stelle eine Aufnahmeerklärung ab. Adressat dieser Erklärung ist der Ausländer [...], der kraft der Erklärung einen Anspruch auf Erteilung eines Einreisevisums [...] erwirbt.«

⁴⁷ International Refugee Assistance Project (IRAP), »Humanitäre Visa und Aufnahmeprogramme. Rechtslage und Praxis in Deutschland«, 2023, S. 48, abrufbar unter tinyurl.com/53eexuj7.

⁴⁸ ARD, »Gefährdeten Afghanen werden Zusagen entzogen«, 4.7.2024, tinyurl.com/2df6kna9 sowie Redaktionsnetzwerk Deutschland, »Versprochen, gebrochen: Wie Berlin eine afghanische Ortskraft einfach fallen lässt«, 19.3.2024, tinyurl.com/2dayhbha.

⁴⁹ Menschenrechtsorganisationen haben entsprechende Fragen als nicht sicherheitsrelevant kritisiert, siehe etwa IRAP, a. a. O. (Fn. 47), S. 47.

⁵⁰ BAP-Aufnahmeanordnung, a. a. O. (Fn. 29), Punkt 4b ii.

⁵¹ Eine Übersicht der involvierten Akteure spezifisch für das BAP gibt Reporter ohne Grenzen, siehe tinyurl.com/ycvwbkyd.

Nicht zuletzt stehen viele Antragstellende nach Rücknahme ihrer Aufnahmezusage vor der unmittelbaren Gefahr der Abschiebung nach Afghanistan, wo ihnen mit hoher Wahrscheinlichkeit Verfolgung durch die Taliban droht. Daran ändert üblicherweise auch ein negatives Votum nach der Sicherheitsbefragung nichts, das in den meisten uns bekannten Fällen die durch die Aufnahmezusage anerkannte Gefährdung der Antragstellenden nicht infrage stellt. Antragstellende, deren Aufnahmezusage zurückgenommen wird, werden aufgefordert, binnen weniger Tage aus der durch den Dienstleister bereitgestellten Unterkunft auszuziehen. Aufgrund der langen Wartezeit an der Botschaft in Islamabad sind ihre Visa für Pakistan in vielen Fällen bereits abgelaufen. Im Herbst 2023 kündigte Pakistan die Abschiebung aller unregistrierten afghanischen Schutzsuchenden an, woraufhin bis September 2024 mehr als 720.000 Personen nach Afghanistan zurückkehren mussten.⁵² Darüber hinaus hat die pakistanische Regierung für 2024 angekündigt, auch große Teile der über zwei Millionen registrierten afghanischen Flüchtlinge im Land zu »repatriieren«.⁵³ Aufschub soll es, zeitlich begrenzt, lediglich für Inhaber:innen einer vom UNHCR ausgestellten »Proof of Registration Card« (PoR Card) geben, welche an neu ankommende afghanische Flüchtlinge bereits seit längerem nicht mehr vergeben wird.⁵⁴

Die besonders hohe Wahrscheinlichkeit des Refoulement nach Afghanistan ist ein weiteres Merkmal, das den Kontext der Sicherheitsinterviews bei humanitären Aufnahmen aus Afghanistan von dem innereuropäischer Relocation oder UNHCR-gesteuertem Resettlement unterscheidet. Während Schutzsuchende im EU-Relocation-Verfahren bei negativem Sicherheitsvotum durch mögliche Zielstaaten darauf verwiesen werden, direkt im EU-Mitgliedstaat ihrer Ankunft einen Asylantrag zu stellen und potenzielle Resettlementkandidat:innen, die an der Sicherheitsbefragung scheitern, in der Regel zumindest unter dem Schutz des UNHCR im Drittstaat verbleiben können, ist dies bei den Antragstellenden aus Afghanistan nach Rücknahme ihrer Aufnahmezusage gerade nicht der Fall.

3. Rechtsschutzmöglichkeiten

Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Antragstellenden gegen die Rücknahme der Aufnahmezusage sind stark eingeschränkt. Dies gilt besonders für Rücknahmen von Aufnahmeerklärungen gemäß § 22 S.2 AufenthG auf Grundlage der Informationen im Sicherheitsinterview – dem bisher häufigsten Grund für Rücknahmen.

Die Erteilung einer Aufnahmeerklärung rechtlich zu erzwingen ist faktisch nicht möglich. Dem Bundesministerium des Inneren soll bei der Frage, ob die Erklärung erteilt wird, ein weiter Beurteilungsspielraum zustehen. Dieser ist einer gerichtlichen Überprüfung grundsätzlich nicht zugänglich.⁵⁵ Eine Beschränkung des Beurteilungsspielraums soll sich lediglich aus dem Normtext des § 22 S.2 AufenthG ergeben. Die Erklärung muss daher »zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland« ergehen und darf nicht aus anderen Gründen erfolgen.⁵⁶ Diese politischen Interessen sind aber wandelbar und entsprechend sei die Exekutive in der Beurteilung der Frage, ob eine Aufnahmeerklärung abgegeben werde, weitestgehend frei.⁵⁷

Anders stellt sich die Situation dar, wenn bereits eine Aufnahmeerklärung erteilt wurde. Selbst wenn mit der Meinung des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Inneren davon ausgegangen wird, dass es sich bei der Aufnahmeerklärung nicht um einen Verwaltungsakt handelt, so begründet die Aufnahmeerklärung doch zumindest einen Vertrauenstatbestand gegenüber den Betroffenen. Aus dem Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG folgt in diesen Fällen, dass eine verwaltungsgerichtliche Willkürkontrolle in Hinblick auf die Begründung und die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns eröffnet ist.⁵⁸ Entsprechend kann gerichtlich überprüft werden, ob nachvollziehbare Gründe für eine Rücknahme vorliegen. Die richtige Klageart dürfte eine Verpflichtungsklage auf Erteilung des Visums sein, hilfsweise eine Leistungsklage auf Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Auswärtige Amt, zur Erteilung einer Aufnahmeerklärung.

Problematisch ist hierbei vor allem, dass die Gründe für die Rücknahme in den uns bekannten Fällen selten vollständig publik gemacht werden, insbesondere bei Rücknahmen auf Grundlage der Informationen im Sicherheitsinterview. Auf Akteneinsichtsgesuche werden immer nur Bruchteile der Akten zur Verfügung gestellt, von denen große Teile geschwärzt sind. Die Entscheidungsgrundlage für die Rücknahme wird in einem Votum zusammengefasst. Die Mitschriften der Sicherheitsinterviews werden

⁵² Siehe UNHCR, 1.9.2024, abrufbar unter tinyurl.com/mtnwf8cd sowie EUAA, »Pakistan: »Illegal Foreigners« Repatriation Plan (IFRP)«, 14.12.2023, abrufbar unter tinyurl.com/3ddem3n5.

⁵³ Siehe Amnesty International, »Pakistan: Government must stop ignoring global calls to halt unlawful deportation of Afghan refugees«, 4.4.2024, abrufbar unter: tinyurl.com/yc4e793b.

⁵⁴ Zu fehlenden Registrierungsmöglichkeiten siehe EUAA »Pakistan – Situation of Afghan Refugees«, 2022, S.51, abrufbar unter tinyurl.com/3zry6bcu mit Verweis auf die Website des UNHCR Pakistan, tinyurl.com/y752t8yz. Im Juli 2024 kündigte die pakistanische Regierung die Verlängerung von PoR-Cards bis 2025 an, siehe Amnesty International, »Pakistan: One-year extension of UN-registered Afghan refugees a welcome first step, lifeline must extend to all«, 11.7.2024, abrufbar unter tinyurl.com/5b9x3r3h. Es sind jedoch auch Zwangsrückführungen und Inhaftierungen von Inhaber:innen von PoR-Cards bekannt, siehe UNHCR, 21.12.2023, tinyurl.com/5n8jyt4n.

⁵⁵ OVG Bremen, Beschluss vom 13.2.2018 – 1 B 268/17 – asyl.net: M26100.

⁵⁶ VG Bremen, Urteil vom 20.11.2020 – 2 K 3165/17 – juris.

⁵⁷ VG Berlin, Beschluss vom 16.5.2024 – 24 L 99/24 V.

⁵⁸ OVG Bremen, Beschluss vom 13.2.2018 – 1 B 268/17 – asyl.net: M26100, Rn. 20 f.; VG Berlin, Beschluss vom 2.3.2023 – 30 L 635/22 V.

grundsätzlich nicht zur Verfügung gestellt. Dies gilt auch für den Wortlaut der entscheidungserheblichen Aussagen. Zur Begründung wird auf eine Gefährdung der Arbeitsweise der deutschen Sicherheitsbehörden verwiesen. Eine Veröffentlichung der vollständigen Akte (oder auch nur der entscheidungserheblichen Teile) könne Rückschlüsse auf Funktionsweise und Arbeitsfähigkeit der Sicherheitsbehörden geben und so deren Aufgabenerfüllung beeinflussen. Damit wird es im Klageverfahren unmöglich zu überprüfen, was die Antragstellenden tatsächlich im Sicherheitsinterview gesagt haben. Es ist weiterhin nicht möglich zu prüfen, in welcher Sprache das Interview geführt wurde, ob die daran teilnehmenden Personen, insbesondere die Sprachmittler:innen, entsprechend geschult wurden und ob besondere Schutzbedarfe, etwa aufgrund gesundheitlicher Belange oder der Minderjährigkeit von Antragsteller:innen, berücksichtigt wurden.

Wie die Funktionsfähigkeit und die Arbeitsweise der deutschen Sicherheitsbehörden durch die Veröffentlichung der Sicherheitsinterviews konkret gefährdet werden kann, ist nicht nachvollziehbar. Zum einen ist davon auszugehen, dass es sich bei den Sicherheitsinterviews um individualisierte Interviews handelt, in denen die Fragen gezielt und bezogen auf die konkreten Aussagen und die Situation der Antragstellenden gestellt werden. Inwiefern dadurch Rückschlüsse auf die generelle Arbeitsweise der Sicherheitsbehörden möglich sein sollen, erschließt sich nicht. Zum anderen geht das Auswärtige Amt ohnehin davon aus, dass die Informationen aus den Sicherheitsinterviews unter den Antragsteller:innen geteilt werden. So führt das Auswärtige Amt in einem uns bekannten Verfahren aus:

»Die Informationen zu eigenverantwortlich getätigten Aussagen sind nicht geheimhaltungsbedürftig und werden daher grundsätzlich vollumfänglich offengelegt. Außerdem ist es bereits gelebte Praxis, dass sich Aufzunehmende vor und nach den Sicherheitsinterviews über die Gesprächsinhalte der Sicherheitsinterviews austauschen und sich versuchen auf diese gezielt vorzubereiten. Dieser Austausch über die Fragen sowie die inhaltlichen Schwerpunkte der Sicherheitsbehörden kann nicht vermieden werden.«

Die generelle und uneingeschränkte Geheimhaltung der Inhalte der Sicherheitsüberprüfungen ist angesichts solcher Aussagen nicht nachvollziehbar und stellt eine nicht zu rechtfertigende Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG dar.

Aufgrund der fehlenden Aktenkenntnis wird es fast unmöglich, die Einschätzung der Exekutive über die im Sicherheitsinterview getätigten Aussagen zu entkräften. Sollten das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Inneren bei ihrer Einschätzung bleiben, so verbleibt die Möglichkeit einer Erzwingung der Akteneinsicht gemäß § 99 Abs. 2 VwGO. Diese Norm sieht auch die

Möglichkeit eines In-camera-Verfahrens, also einer Einsichtnahme nur durch das Gericht vor. Ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung ist allerdings, dass der begehrte Akteninhalt entscheidungserheblich sein soll, womit auch wieder eine substantiiert und gegebenenfalls glaubhaft zu machende Infragestellung der Ausführungen der Exekutive erforderlich wird, was meist an fehlenden Beweismitteln durch die Betroffenen scheitert.⁵⁹

Daneben besteht die Möglichkeit einer Einsicht in die Akte des Bundesamt für Verfassungsschutz gemäß § 15 BVerfSchG. Zum Zeitpunkt des Verfassens des Artikels waren uns aber noch keine erfolgreichen Anfragen nach dieser Norm in dieser konkreten Fallkonstellation bekannt.

Diese Situation schränkt die Rechtsschutzmöglichkeiten massiv ein. Angesichts der Tatsache, dass die Antragstellenden nur wegen der Aufnahmeerklärung von Afghanistan nach Pakistan gereist sind, ihre dortigen Netzwerke aufgegeben und oft auch ihr Vermögen aufgebraucht haben, ist nicht nachvollziehbar, weshalb nicht zumindest eine gerichtliche Überprüfung der Gründe für die Rücknahme unter Heranziehung einer vollständigen Akte ermöglicht wird.

Erschwerend kommt hinzu, dass die pakistanischen Visa der Antragstellenden, wie wir in Abschnitt IV.2 beschrieben haben, aufgrund der langen Wartezeiten bis zur Entscheidung durch das Auswärtige Amt im Visumsverfahren in vielen Fällen abgelaufen sind, sodass die Betroffenen ausreisepflichtig werden. Es droht ihnen also eine Abschiebung nach Afghanistan. Einstweilige Rechtsschutzverfahren scheitern mit Verweis auf die drohende Vorwegnahme der Hauptsache. In diesen Fällen muss ein Obsiegen im Hauptsacheverfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein. Die Glaubhaftmachung dieses Anspruchs obliegt den Betroffenen selbst. Angesichts der oben dargestellten Schwierigkeiten bei der Akteneinsicht und der Intransparenz des Verfahrens ist dies aber praktisch unmöglich.

Der noch anhängige Visumantrag wird dabei in aller Regel nicht beschieden. Eine Untätigkeitsklage auf Verpflichtung des Auswärtigen Amts zur Erteilung des Visums dürfte aber erfolglos bleiben, weil ohne Aufnahmeerklärung die Voraussetzungen des § 22 S. 2 AufenthG nicht mehr vorliegen. Eine Untätigkeitsklage auf Bescheidung kann gegebenenfalls zu einer abschlägigen Bescheidung führen, die dann wiederum beklagt werden kann. Die rechtlichen Probleme bleiben aber dieselben, da auch in diesem Fall das Vorliegen der Aufnahmeerklärung entscheidend für den Erfolg der Klage ist.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch stets ein Anspruch auf Erteilung eines Visums aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen gemäß § 22 S. 1 AufenthG geltend gemacht werden kann. Allerdings wird

⁵⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.5.24 – OVG 6 S 19/24, OVG 6 M 37/24.

eine negative Beurteilung im Sicherheitsinterview auch diesem Anspruch entgegengehalten und die Erteilung eines Visums entsprechend abgelehnt. Zudem sind die Voraussetzungen in der Praxis ähnlich denen eines Visums gemäß § 22 S. 2 AufenthG. Entsprechend dürfte auch in den Fällen, in denen die Aufnahmezusage nicht aufgrund von Sicherheitsbedenken zurückgenommen wird, sondern aufgrund des Fehlens der weiteren Erteilungsvoraussetzungen, kein Anspruch auf Erteilung eines Visums gemäß § 22 S. 1 AufenthG bestehen.

Anders stellt sich die Situation beim Widerruf einer Aufnahmezusage im Rahmen des BAP dar. Diese wird gemäß § 23 Abs. 2 AufenthG erteilt und stellt unstrittig einen Verwaltungsakt dar, der durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gegenüber den Antragstellenden erlassen wird.⁶⁰ Im Falle eines Widerrufs oder einer Rücknahme ist eine Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht Ansbach⁶¹ statthaft. Der Widerruf und die Rücknahme richten sich zwingend nach den Regeln der §§ 48, 49 VwVfG. Die Entscheidung über Rücknahme oder Widerruf ist eine Ermessensentscheidung, sodass das BAMF im Rahmen des Verfahrens den Betroffenen gegenüber seine Ermessenserwägungen offenlegen muss. Auch liegt kein Beurteilungsspielraum mehr vor, sodass die Entscheidung gerichtlich voll überprüfbar ist. Weiterhin entfaltet eine Klage grundsätzlich aufschiebende Wirkung, sodass die Aufnahmezusage im Fall der Klageerhebung so lange Bestand hat, bis das Gericht über die Klage entscheidet bzw. die Aufhebungsentscheidung unanfechtbar geworden ist (§§ 80, 80b VwGO). Darüber hinaus gibt es weitere Einschränkungen, so die Jahresfrist für die Aufhebung des Verwaltungsakts ab Kenntnis der dazu berechtigenden Gründe für die Behörde (§§ 48 Abs. 4; 49 Abs. 2 S. 2 VwVfG).

Die Einstufung der Aufnahmezusage als Verwaltungsakt stärkt die Rechtsposition der Betroffenen erheblich und ermöglicht diesen Zugang zu einem rechtsstaatlichen Verfahren im Fall der Rücknahme oder des Widerrufs der Entscheidung.

V. Fazit

Nachdem die Bundesregierung nach der Machtübernahme der Taliban 2021 zunächst die unbürokratische und sichere Aufnahme afghanischer Ortskräfte und weiterer besonders gefährdeter Afghan:innen versprochen und angestrengt hat, scheint die Stimmung drei Jahre später deutlich umgeschlagen zu sein. Davon zeugt nicht nur das scheiternde Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan (BAP), sondern auch die flächendeckende Einführung der zuvor auf Relocation und Resettlement beschränkten Sicherheitsbefragungen für alle humanitären Aufnahmen aus Afghanistan. Hier ergibt sich ein weitreichendes neues Anwendungsfeld für die Sicherheitsbehörden am Standort der Deutschen Botschaft in Islamabad, welches der rechtlichen Überprüfung bisher kaum zugänglich ist. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Bundesregierung Aufnahmeerklärungen nach § 22 S. 2 AufenthG – anders als solche nach § 23 Abs. 2 AufenthG aus dem BAP – nicht als Verwaltungsakte interpretiert und es daher für zulässig erachtet, sie im Visumverfahren ohne Angabe von Gründen und ohne Rechtsbehelfsbelehrungen zurückzunehmen. Andererseits halten die Sicherheitsbehörden die Protokolle der Sicherheitsinterviews auch vor Gericht mit Verweis auf die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik grundsätzlich unter Verschluss, sodass der Wortlaut des Gesagten bisher auch bei entscheidungserheblichen Inhalten nicht überprüfbar ist.

Sowohl das Recht auf effektiven Rechtsschutz als auch das Recht auf rechtliches Gehör werden damit massiv eingeschränkt. Ohne Kenntnis der konkreten Vorwürfe und der Protokolle der Sicherheitsinterviews können die Betroffenen weder gezielt gegen die Argumente der Behörden Stellung beziehen noch deren Vorwürfe auf ihre Richtigkeit überprüfen lassen. Die erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken, die dieses Vorgehen aufwirft, sind nicht mit den pauschalen Sicherheitsbedenken der Behörden zu rechtfertigen. Ein transparentes, an Recht und Gesetz orientiertes Verfahren sollte den Betroffenen die Möglichkeit geben, die Gründe für die Versagung ihrer Aufnahme nach Deutschland gerichtlich überprüfen zu lassen. Angesichts des Einsatzes der Betroffenen für Demokratie und Rechtsstaat in Afghanistan und der politischen Verantwortung der Bundesrepublik gegenüber ihren afghanischen Verbündeten und Unterstützer:innen sollte ein faires Verfahren das Mindeste sein, was diese erwarten können.

⁶⁰ Kluth/Bohley in Beck, Online-Kommentar AuslR, 42. Edition, AufenthG § 23 Rn. 12–15; Keßler in NK-AuslR, a. a. O. (Fn. 15), AufenthG § 23 Rn. 8; BVerwG Urteil vom 15.11.2011 – 1 C 21.10 – asyl.net: M19343.

⁶¹ Das VG Ansbach ist örtlich zuständig, da das BAMF seinen Hauptsitz in dessen Gerichtsbezirk hat, § 52 VwGO.

Humanitäre Visa und Aufnahmeprogramme: Rechtslage und Praxis in Deutschland

Ergebnisse der rechtlichen Analyse von Pauline Endres de Oliveira und Johanna Mantel

Diese Analyse der Rechtslage und Praxis in Bezug auf humanitäre Visa und Aufnahmeprogramme in Deutschland wurde im Auftrag des International Refugee Assistance Project (IRAP) erarbeitet und im September 2023 veröffentlicht. In dieser Kurzfassung, die für eine Beilage im Rahmen eines Themenschwerpunkts zur humanitären Aufnahme im Asylmagazin erstellt wurde, werden die wichtigsten Erkenntnisse der Analyse zusammengefasst. Dabei wird insbesondere die zentrale Auswertung humanitärer Aufnahmen nach Deutschland wiedergegeben (II). Der Fokus liegt dabei auf den bereits bestehenden und bisher umgesetzten Möglichkeiten humanitärer Aufnahme, die im Hinblick auf ihre rechtlichen Grundlagen und Herausforderungen bei der Umsetzung untersucht werden. Die Beilage schließt mit Empfehlungen für eine künftige Ausgestaltung humanitärer Zugangswege nach Deutschland (III). Eine ausführliche Darstellung des internationalen und europäischen Rechtsrahmens, eine vertiefte Untersuchung der aktuellen deutschen Rechtslage und Praxis sowie weitere Empfehlungen und konkrete Handlungsvorschläge können in der umfassenden Analyse nachgelesen werden.

Autorinnen: Dr. Pauline Endres de Oliveira, Professorin für Recht und Migration an der Humboldt-Universität zu Berlin, und Johanna Mantel, Dozentin der Refugee Law Clinic Berlin und freiberufliche Juristin im Migrationsrecht.

Die vollständige Analyse ist sowohl auf Deutsch als auch auf Englisch abrufbar auf refugeerights.org unter »News & Resources« (Humanitarian Visas and Admission Programmes: Legal Situation and Practice in Germany, Jan 11, 2024). Print-Exemplare können bei IRAP bestellt werden. Kontakt: germany@refugeerights.org



Inhalt

- I. Einleitung
- II. Zusammenfassung und Auswertung zentraler Herausforderungen der deutschen Rechtslage und Praxis
 - 1. Restriktive Anwendung bestehender Regelungen
 - 2. Mangelnde Informationen und Transparenz in bestehenden Aufnahmeprogrammen
 - 3. Mangelnder Verfahrenszugang wegen »Gatekeeper-Funktion« nichtstaatlicher Akteur*innen
 - 4. Überlastung von Privatpersonen und nichtstaatlichen Akteur*innen
 - 5. Hürden im Visumverfahren
 - 6. Kein effektiver Rechtsschutz durch fehlende (hoheitliche) Ablehnungsentscheidungen
 - 7. Unterschiedliche Rechtsstellung nach Einreise
- III. Ausblick: Empfehlungen für die Ausgestaltung humanitärer Zugangswege nach Deutschland

I. Einleitung

Weltweit sind über 117 Mio. Menschen auf der Flucht.¹ Sie befinden sich überwiegend in den Herkunftsregionen und nicht in der EU. Das Fehlen regulärer Einreisewege und restriktive Maßnahmen der Migrations- und Grenzkontrolle verhindern effektiv den Zugang von Schutzsuchenden. Für die Mehrheit der Schutzsuchenden ist die EU nur über lebensgefährliche irreguläre Fluchtrouten zu erreichen.² Schutzsuchende sind auf Schleusung angewiesen und riskieren Opfer von Menschenhandel zu werden.³ International bleibt die Hauptverantwortung für den Flüchtlingschutz bei Ländern des globalen Südens, darunter auch die Türkei. Innerhalb der EU führt die Zahl irregulär Einreisender zu einer Überlastung der Staaten mit EU-Außengrenzen, wie Italien und Griechenland. Viele der Schutzsuchenden, die es trotz gefährlicher irregulärer Routen bis in die EU schaffen, sitzen in sogenannten Hotspots⁴ fest und durchlaufen langwierige Asylverfahren, unter teilweise desaströsen Aufnahmebedingungen.⁵ Die EU ist zur »Festung Europa« geworden.⁶ Gleichzeitig wird auf EU-Ebene fehlende Solidarität unter den Mitgliedstaaten bemängelt.⁷ Der Fokus auf Abschottung und Einreiseverhinderung führt schließlich zu einem Verlust staatlicher Kontrolle darüber, ob und wie Schutzsuchende in die EU einreisen. Dabei können vor allem besonders schutzbedürftige Personen, wie etwa kranke oder ältere Menschen, Frauen und Kinder, eine gefährliche irreguläre Flucht oftmals nicht auf sich nehmen.

Diese rechtliche Analyse richtet den Blick daher auf Alternativen zu diesem Zugangsdilemma: Sichere Zugangswege, also Visaverfahren, die eine sichere und legale Einreise in einen Aufnahmestaat ermöglichen. Diese unterscheiden sich dabei vor allem nach ihrer Zweckrichtung und damit nach der Zielgruppe. Sichere Zugangswege zu nicht-humanitären Zwecken, wie Visa zum Zwecke der

Erwerbstätigkeit oder des Studiums, können zwar auch für Schutzsuchende relevant sein, sind aber nicht auf deren besondere Situation und Bedarfe zugeschnitten. Bei der Erteilung von Visa zum Zwecke des Familiennachzugs können zwar humanitäre Erwägungen im Rahmen von Ermessensentscheidungen eine Rolle spielen, sie kommen jedoch nur für einen kleinen Teil der Schutzsuchenden in Betracht, die bereits Angehörige in einem EU-Staat haben. Die Anforderungen sind überwiegend sehr hoch und die Verfahren dauern teilweise mehrere Jahre. Für Schutzsuchende sind daher vor allem humanitäre Zugangswege relevant, wie humanitäre Visa, Aufnahmeprogramme oder das UNHCR-Neuansiedlungsprogramm »Resettlement«, die nachfolgend im Fokus stehen. Auf staatlicher Seite eröffnet die humanitäre Aufnahme die Möglichkeit, dass sich die Behörden gezielt auf die Ankunft von Schutzsuchenden vorbereiten können. Im Zusammenhang mit humanitärer Aufnahme wird vereinzelt in der politischen Debatte immer wieder vorgeschlagen, dass durch die Aufnahme der individuelle Zugang über das Asylrecht ersetzt werden könne (aktuell etwa »Aufnahme-Kontingente«, 2015 etwa »Obergrenzen«). Die humanitäre Aufnahme kann aber immer nur neben dem individuellen Anspruch auf Zugang zu einem Asylverfahren bestehen. Die Beschränkung des individuellen Rechts auf Asyl wäre mit verfassungs- und völkerrechtlich garantierten Menschenrechten, dem internationalen Flüchtlingsrecht und europarechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.⁸

Im Fokus dieser Analyse stehen humanitäre Visa und Aufnahmeprogramme nach Deutschland. Die Recherchen zu praktischen Beispielen beruhen überwiegend auf einer Auswertung allgemein zugänglicher Informationen über die jeweiligen Aufnahmeprogramme, juristischer Fach- und Kommentarliteratur sowie einschlägiger Rechtsprechung. Zudem wurden in Vorbereitung der Analyse Gespräche mit Fachleuten von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie UNHCR geführt. Zur vergleichenden Auswertung der deutschen Rechtslage und Praxis wurden ferner Informationen zu Aufnahmemöglichkeiten in ausgewählten europäischen Ländern eingeholt. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden nachfolgend exemplarisch herangezogen.

¹ Siehe UNHCR Global Trends Report 2022, abrufbar unter <https://tinyurl.com/bdhjbn8v>.

² In der Zeit von 2014 bis Juni 2023 sind mehr als 26.924 Geflüchtete im Mittelmeer ertrunken, siehe die Schätzungen auf Statista, abrufbar unter <https://tinyurl.com/m46wmkh5>.

³ Dazu Van Liempt, Humanitarian smuggling in a time of restricting and criminalizing mobility, in: The Routledge Handbook of Smuggling, Routledge 2021.

⁴ Zum Hotspot-Konzept: Danish Refugee Council, Fundamental Rights and the EU Hotspot Approach – A legal assessment of the implementation of the EU hotspot approach and its potential role in the reformed Common European Asylum System, October 2017, abrufbar unter www.drc.dk oder www.flygtning.dk.

⁵ Zur asylrechtlichen Entwicklung in der EU siehe Buckel/Graf/Kopp/Löw/Pichl (Hrsg.), Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015, Zur Transformation des europäischen Migrationsregimes, transcript 2021.

⁶ Zur »Festung Europa« siehe P. Bendel, Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?, in: Migration Letters, Nr. 1/2005, S. 20–31.

⁷ Siehe dazu Pelzer, Auswege aus der Solidaritätskrise – Modelle zur Verteilung von Flüchtlingen in der Europäischen Union, Beitrag für die Friedrich-Ebert-Stiftung, abrufbar unter <https://tinyurl.com/s74x8f4m>.

⁸ So auch Stellungnahme des DIMR zu »Obergrenzen« beim Recht auf Asyl vom 30.11.2015, <https://tinyurl.com/576rfns2>; siehe umfassend zu dieser Thematik Endres de Oliveira/Tan, External Processing: A tool to expand protection or further restrict territorial asylum, MPI Report, February 2023, abrufbar unter <https://tinyurl.com/5n7aatva>.

II. Zusammenfassung und Auswertung zentraler Herausforderungen der deutschen Rechtslage und Praxis

Die Vorschrift des § 22 S. 1 AufenthG wurde in den letzten Jahren geltend gemacht, um in Härtefällen trotz der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten etwa die Zusammenführung von Kindern mit ihren Eltern zu ermöglichen. Die Regelung des § 22 S. 2 AufenthG dient seit 2013 als Grundlage für die Aufnahme von ehemaligen Ortskräften aus Afghanistan. Auf Grundlage des § 23 Abs. 1 AufenthG wurden humanitäre Landesaufnahmeprogramme umgesetzt, wie etwa für Schutzsuchende aus Syrien ab 2013. Für Schutzsuchende aus Afghanistan wurden in einigen Bundesländern Aufnahmeprogramme eingerichtet. Über Bundesaufnahmeprogramme nach § 23 Abs. 2 AufenthG schließlich erfolgte etwa die Aufnahme von Schutzsuchenden aus Syrien in den Jahren 2013 bis 2016 und aus der Türkei seit 2017. Auch das 2022 angelaufene BAP Afghanistan basiert auf dieser Norm.⁹

Die Auswertung dieser Programme und die anschließenden Empfehlungen (III) orientieren sich an den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und dem Schutzbedarf aufzunehmender Personen. Dabei werden auch Aspekte der Praktikabilität berücksichtigt. Folgende Erkenntnisse prägen die Ergebnisse und Empfehlungen der Analyse:

1. Restriktive Anwendung bestehender Regelungen

Die in Teil III der Analyse aufgezeigte restriktive Handhabung bestehender Aufnahmemöglichkeiten wird dem Zweck, effektive Alternativen zu irregulären Fluchtstaaten zu bieten, nicht gerecht. Die in den §§ 22 ff. AufenthG geregelten humanitären Aufnahmemöglichkeiten bieten verschiedene Rechtsgrundlagen, um schutzbedürftigen Personen eine sichere und legale Einreise zu ermöglichen. Um diesem Zweck vollumfänglich zu entsprechen, sind die bestehenden Regelungen grund- und menschenrechtskonform auszulegen und damit großzügig zugunsten der Schutzsuchenden anzuwenden.¹⁰ In der Praxis wird aber bis dato beispielsweise die Aufnahme im Einzelfall nach § 22 S. 1 AufenthG von deutschen Auslandsvertretungen nur in absoluten Ausnahmefällen angewandt. Dies wird dem Schutzzweck der Norm jedoch nicht gerecht. Eine um-

fassende Auslegung und Anwendung sind unter Beachtung grund- und menschenrechtlicher Garantien geboten.¹¹

Praxisbeispiel: Restriktive Anwendung der Norm als Härtefallregelung beim Familiennachzug nach § 22 S. 1 AufenthG

In den letzten Jahren war die Anwendung des § 22 S. 1 AufenthG etwa im Zusammenhang mit der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten relevant. Die Vorschrift wurde geltend gemacht, um in Härtefällen trotz der Aussetzung den Familiennachzug zu ermöglichen.¹² Ein Beispiel ist der Kindernachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, bei dem aufgrund des Vorrangs des Kindeswohls eine Ermessensreduzierung auf Null geltend gemacht wurde.¹³ Zwar ist in der Rechtsprechung des BVerwG inzwischen anerkannt, dass dringende Gründe nach § 22 S. 1 AufenthG gegeben sein können, wenn die Voraussetzungen für eine Familienzusammenführung (nach den §§ 27 ff. AufenthG) nicht vorliegen, eine Familientrennung im konkreten Fall aber nicht mit dem besonderen Schutz von Ehe und Familie vereinbar ist.¹⁴ Dennoch wird § 22 S. 1 AufenthG in der Praxis so gut wie nie in Härtefällen als Aufgangsnorm zur Wiederherstellung der Familieneinheit angewandt.¹⁵

Auch die Aufnahme im Einzelfall durch das BMI nach § 22 S. 2 AufenthG wird in der Praxis äußerst selten angewandt. Dabei steht die Entscheidung vollumfänglich im politischen Ermessen des BMI. Ein Hindernis für eine möglichst umfassende Anwendung von Landesaufnahmeprogrammen nach § 23 Abs. 1 AufenthG liegt in den Unstimmigkeiten zwischen Bund und Ländern und den damit einhergehen-

⁹ Laut Antwort der Bundesregierung vom 6.5.2024 auf eine Kleine Anfrage der Gruppe Die Linke gab es bis April 2024 lediglich 399 Einreisen im Rahmen des BAP, siehe BT-Drs. 20/11282, S. 4.

¹⁰ So auch Hupke/Heuser in Huber/Mantel, Kommentar AufenthG/AsylG, 4. Auflage 2025 (im Erscheinen), AufenthG § 22 Rn. 3; Keßler in: Hofmann, Nomos-Kommentar Ausländerrecht (NK-AuslR), 3. Auflage 2023, AufenthG § 22 Rn. 1; zur Auslegung nach den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention: Cremer, Kein Recht auf Familie für subsidiär Schutzberechtigte? Zur Anwendung von § 22 Satz 1 AufenthG nach den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention, Asylmagazin 3/2018, S. 65 ff.

¹¹ Marie Holst, Visa für Schutzsuchende – Extraterritoriale Migrationssteuerung im Lichte der Menschenrechte, Nomos, 1. Auflage 2022, S. 404, unter Berufung auf die auch extraterritorial geltende Schutzpflicht aus Art. 16a Abs. 1 GG.

¹² Schmitt/Muy, Aufnahme aus dem Ausland beim Familiennachzug, Asylmagazin 6/2017, S. 217 ff., abrufbar unter <https://tinyurl.com/mppcd9bz>.

¹³ Schmitt/Muy, ebenda, S. 220; unter Bezug auf Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme: Das Recht auf Familie. Familieneinheit von Kindern und Eltern ermöglichen – auch für subsidiär Geschützte, 16.12.2016, Autor: Hendrik Cremer, <https://tinyurl.com/24r6fkr5>.

¹⁴ BVerwG, Beschluss vom 4.7.2019 – 1 B 26.19 – asyl.net: M27529.

¹⁵ Mehrere Beratungsstellen mit Fokus auf Familienzusammenführung bestätigten auf Anfrage der Autorinnen, dass Anträge auf Visumerteilung nach § 22 S. 1 AufenthG meist erfolglos blieben. Vgl. einige Fallbeispiele, in denen die Anwendung von § 22 S. 1 AufenthG erfolgreich durchgesetzt wurde, <https://tinyurl.com/3x5ux87z>.

den Verzögerungen bei der Einholung des Einvernehmens des Bundes.

2. Mangelnde Informationen und Transparenz in bestehenden Aufnahmeprogrammen

Die Analyse zeigt, dass im Zusammenhang mit mehreren Aufnahmeprogrammen Unklarheit für potenziell Begünstigte bestand, an welche Stellen sie sich wenden können, wie das Verfahren abläuft und welche Aufnahme- und Sicherheitskriterien gelten. So sind etwa die Gefährdungskriterien im Rahmen der Aufnahmen aus Afghanistan teilweise unklar.¹⁶ Im Rahmen des BAP Afghanistan kommt es zu Unsicherheiten bei der Antragstellung über die meldeberechtigten Stellen. Auch das weitere Verfahren ist für die Schutzsuchenden im Rahmen mehrerer hier untersuchter Programme von großer Unsicherheit geprägt: In vielen Fällen werden sie entweder gar nicht über eine Nichtaufnahme in den jeweiligen Verfahren informiert oder erfahren nicht die Gründe, weshalb sie nicht aufgenommen wurden. Auch in Bezug auf die Kriterien der Sicherheitsüberprüfungen ist häufig fehlende Transparenz zu bemängeln.¹⁷ Dadurch ist es Schutzsuchenden, die sich in besonders prekären Situationen befinden, verwehrt, informierte Entscheidungen zu treffen. Die fehlende Informationslage und Transparenz können schließlich auch den Rechtsschutz einschränken.

Praxisprobleme im Rahmen des Ortskräfteverfahrens Afghanistan

- Restriktive Anwendungskriterien und mangelnde Informationen im Verfahren

Im Hinblick auf die Gefährdungsprognose ist zum einen problematisch, dass Personen von der Anerkennung als Ortskraft ausgeschlossen sind, die mittelbar in Subunternehmen oder aufgrund von Honorarverträgen für die deutsche Regierung tätig waren. Zum anderen ist problematisch, dass die Kriterien für die Beurteilung einer individuellen Gefährdung den potenziell Begünstigten nicht bekannt sind. Insgesamt ist eine schlechte Informationslage zu bemängeln. Auch bezüglich des weiteren Verfahrensablaufs bestehen Unklarheiten. Die Ausreise aus Afghanistan ist gefährlich und inzwischen nur mit einem afghanischen

Reisepass möglich. Unterstützungsangebote sind auch für Personen mit Aufnahmezusage nicht gegeben.¹⁸

3. Mangelnder Verfahrenszugang wegen »Gatekeeper-Funktion« nichtstaatlicher Akteur*innen

Wesentlich für die Gewährung effektiver Alternativen zu irregulären Fluchtrouten ist, dass Schutzsuchende tatsächlichen Zugang zu humanitären Aufnahmeverfahren haben. Das heißt zunächst, dass sie die Möglichkeit haben müssen, die Aufnahme möglichst unbürokratisch zu beantragen. Die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure kann den Zugang teilweise vereinfachen, aber auch zu mehr Bürokratie, Abstimmungsbedarf und teilweise zu Ausschlüssen führen, ohne dass eine bewusste staatliche Entscheidung über den Zugang im Einzelfall getroffen wird.

So erfolgt im Rahmen von Landesprogrammen die Antragstellung häufig über in Deutschland lebende Angehörige, da die Aufnahme in der Regel von privater Unterstützung abhängig ist.

Praktische Probleme im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen: Umfang und Dauer von Verpflichtungserklärungen

Im Falle der Aufnahmeanordnungen für Schutzsuchende aus Syrien ab 2013 bestand ursprünglich eine Verpflichtung zur unbegrenzten Übernahme der Lebenshaltungskosten, einschließlich der Krankenversicherungskosten.¹⁹ Mit Einführung des § 68a AufenthG durch das Integrationsgesetz 2016 wurde die Dauer der Verpflichtung zwar auf fünf Jahre begrenzt, was dennoch angesichts der umfassenden finanziellen Verpflichtung für Betroffene nicht überschaubar und einschätzbar ist.

In Bundesprogrammen ist die Antragstellung unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich ist es aber auch hier so, dass die Beteiligung zwischengeschalteter Stellen wie UNHCR (HAP Syrien und Türkei) oder zivilgesellschaftlicher Orga-

¹⁶ Hierzu und zum Folgenden, Bündnis am BAP beteiligter NGOs, Offener Brief vom 11.5.2023, S. 2 f., abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2ydr2cvy>.

¹⁷ So wurden laut Panorama-Recherchen aufgrund von nachträglich eingeführten Sicherheitsprüfungen im Rahmen des BAP Afghanistan bereits erteilte Aufnahmezusagen offenbar zurückgenommen, siehe tagesschau.de, »Gefährdeten Afghanen werden Zusagen entzogen«, 4.7.2024, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5n95fhbs>.

¹⁸ So müssen Betroffene die Reise zur deutschen Auslandsvertretung im Transitstaat selbst finanzieren und es ist unklar, wie sich versteckt haltende Personen das Visumverfahren betreiben sollen, FAU Human Rights Clinic (HRC), Grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Aufnahme afghanischer Ortskräfte, Expert Opinion vom 5.8.2022, S. 19, 22 f., abrufbar unter: <https://tinyurl.com/f5hw2xar>.

¹⁹ Dazu kritisch etwa Endres de Oliveira, Schutz syrischer Flüchtlinge in Deutschland – Welche Möglichkeiten für einen sicheren Aufenthalt gibt es?, Asylmagazin 9/2014, S. 291, <https://tinyurl.com/2p9smefm>; Riebau/Hörich, Der Streit um die Verpflichtungserklärung geht weiter, Asylmagazin 7–8/2017, S. 272–276, <https://tinyurl.com/3ahfmr3p>.

nisationen (BAP Afghanistan) den Zugang sowohl ermöglichen als auch eine »Gatekeeper-Funktion« haben kann. In den Fällen, in denen verschiedene, z.T. auch nichtstaatliche Stellen beteiligt sind oder bei der Aufnahme beteiligt werden sollen, ist abzuwägen: Einerseits können diese den Zugang für manche Personengruppen erleichtern (bspw. Angehörige von in Deutschland lebenden Personen; Personen, die mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland in Verbindung stehen). Andererseits kann dies andere Personengruppen ausschließen, ohne dass deren tatsächliche Gefährdung berücksichtigt wird.

Rechts- und Praxisprobleme im Rahmen des BAP Afghanistan:

- Umfassende Verantwortung meldeberechtigter Stellen

Zivilgesellschaftlichen Stellen haben eine Schlüsselrolle, da sie die Fälle »vorfiltern« und somit auch als »Gatekeeper« agieren.²⁰ Die Fallauswahl erfordert regelmäßig umfassende Landes-, Sprach- und Rechtskenntnisse und setzt die primäre Verantwortung für den Zugang zu den Verfahren und damit die Schutzgewährung voraus. Das kann zu einer Überforderung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen führen.²¹ Zudem tritt durch die Beteiligung der meldeberechtigten Stelle ein weiteres ungeschriebenes Auswahlkriterium beim BAP Afghanistan hinzu.²² Faktisch können nur Personen, die bereits in Kontakt zu einer berechtigten Organisation stehen, vorgeschlagen werden.

- Auswahlkriterien im Rahmen des BAP Afghanistan

Die im Rahmen der Bundesaufnahmeanordnungen festgelegten Kriterien stellen nicht allein auf die Schutzbedürftigkeit ab. So ist das Kriterium »Deutschlandbezug« nicht unbedingt relevant für die Gefährdung in Afghanistan.

- Fehlende Transparenz im komplexen Auswahlverfahren mit zahlreichen Akteur*innen

Im Vergleich zu den HAP Syrien ist das BAP Afghanistan sehr bürokratisch und setzt eine koordinierte Zusammenarbeit zahlreicher Akteur*innen voraus. Hier kann es zum einen zu organisatorischen Schwierigkeiten sowie zu fehlender Transparenz der einzelnen Entscheidungen im Verfahren kommen. Problematisch ist insbesondere, dass keine veröffentlichte Liste der meldeberechtigten Stellen existiert und unklar ist, ob und wie die Stellen eine Auswahl treffen. Es ist zudem unklar, welche Rolle beteiligte staatliche Akteur*innen wie das BAMF einnehmen, wie die anschließende Auswahl getroffen wird, wie die einzelnen Auswahlkriterien gewichtet werden und wie das Punktesystem funktioniert.²³

4. Überlastung von Privatpersonen und nichtstaatlichen Akteur*innen

Einerseits kann über Angehörige der sichere Zugang zu Schutz in der EU effektiv ermöglicht werden. Andererseits kann es je nach Umfang der privaten Verantwortung nach Einreise zu Folgeproblemen für die Schutzsuchenden, die Angehörigen sowie die staatlichen Strukturen kommen. So kam es etwa im Rahmen der LAP Syrien zu einer finanziellen Überlastung von in Deutschland lebenden Angehörigen aufgrund dauerhafter und umfassender finanzieller Verpflichtungen für die Aufnahme von Schutzsuchenden. Das führte etwa dazu, dass Begünstigte nach Einreise den Weg ins Asylverfahren wählten, um die Angehörigen durch einen Statuswechsel von der Verpflichtung zu befreien.

Diese doppelte Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen (durch Aufnahmeverfahren und Asylverfahren) ist vermeidbar. Das NesT-Programm ist ein positives Beispiel dafür, wie im Rahmen zivilgesellschaftlichen Engagements weitere Aufnahmen ermöglicht werden können, ohne Einzelne zu überlasten. Eine andere Art der Überforderung nichtstaatlicher Akteur*innen (die teilweise mit einer faktischen Überlastung einhergeht) zeigt sich im BAP Afghanistan aufgrund der Verantwortung meldeberechtigter Stellen für die Vorauswahl aufzunehmender Personen.

5. Hürden im Visumverfahren

Hürden im Visumverfahren können den effektiven Zugang zu humanitärer Aufnahme und damit praktische Alternativen zu irregulärer Flucht unmöglich machen. Hürden im

²⁰ Kritisch hierzu das Bündnis beteiligter NGOs, a. a. O. (Fn. 16), S. 2 f.

²¹ Interview vom 27.6.2023.

²² Siehe die Kritik von Pro Asyl, abrufbar unter <https://tinyurl.com/2zeud45n>.

²³ Interviews vom 22. und 29.06.2023.

Visumverfahren können sowohl aufgrund behördlicher Praxis entstehen als auch mit praktischen Problemen zusammenhängen, die von den faktischen Begebenheiten abhängen. Schließlich können sich auch Probleme aufgrund der Rechts- und Sicherheitslage in Herkunfts- und Transitländern ergeben.

Zur ersten Fallgruppe zählt die z.T. widersprüchliche behördliche Praxis (von Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden), die zu einer uneinheitlichen Anwendung von Maßstäben und uneindeutigen Informationen an Schutzsuchende führen kann. Ferner sind uneinheitliche, intransparente und z.T. ungeeignete Maßstäbe im Rahmen der Sicherheitsprüfungen in Aufnahmeverfahren zu bemängeln.²⁴ Auch lange Wartezeiten aufgrund von mangelnden behördlichen Kapazitäten, insbesondere an Auslandsvertretungen, können Schutzsuchende in schwierige Situationen versetzen, insbesondere dann, wenn sie sich in Transitstaaten aufhalten (z.B. Ablauf der Gültigkeit ihres Passes, Ablauf des Visums für den Transitstaat, drohende Abschiebung). Der Einsatz von digitalisierten Verfahren könnte hier Abhilfe schaffen, ist aber uneinheitlich und im Sinne eines effektiven Zugangs zur Aufnahme bisher nicht ausreichend.²⁵

Praktische Hürden im Visumverfahren

- Schwierigkeiten beim Zugang zu den Auslandsvertretungen und sichere Ausreise

Bei der Aufnahme von Personen direkt aus dem Herkunftsland oder aus Konfliktregionen stellen sich in Visumverfahren häufig praktische Probleme beim Zugang zu deutschen Auslandsvertretungen zur Durchführung des Visumverfahrens, wenn etwa die Botschaft vor Ort geschlossen wurde oder nur unter gefährlichen Bedingungen erreichbar ist. So mussten etwa die im Rahmen der HAP Syrien aufgenommenen Personen für das Visumverfahren in der Regel zunächst die deutsche Botschaft im Libanon erreichen. Das beinhaltete teilweise einen gefährlichen Grenzübertritt zwischen Syrien und Libanon. Beim BAP Afghanistan findet für Personen, die eine Aufnahmezusage erhalten haben, das Visumverfahren erst nach Ausreise in den Transitstaaten Pakistan oder Iran statt, da die deutsche Botschaft in Kabul geschlossen ist.²⁶ Dabei kann auch hier die Ausreise je nach den Gegebenheiten vor Ort schwierig sein.

- Mehrstufige bürokratische Verfahren, mit überhöhten Anforderungen an den Identitätsnachweis

Ein großes Problem in Visumverfahren stellen häufig die von deutschen Behörden gestellten Anforderungen an den Nachweis der Identität dar.²⁷ Oftmals werden nur amtliche Dokumente (wie ein Pass) als Nachweise für die Identität akzeptiert. Die Beschaffung eines Reisepasses kann jedoch gerade für Schutzsuchende schwierig und gefährlich sein. Bei Aufnahmeverfahren unter Beteiligung von UNHCR erfolgt bereits im Rahmen der Registrierungen eine Identitätsprüfung, die dann aber im Visumverfahren regelmäßig als nicht ausreichend angesehen wird.

- Intransparente und ungeeignete Sicherheitsüberprüfungen

Intransparente Sicherheitsüberprüfungen liegen dann vor, wenn Fragen gestellt wurden, die nicht mit Sicherheitsbedenken (also Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung) in Zusammenhang stehen, die von potenziell Begünstigten ausgehen könnten. Im Rahmen des BAP Afghanistan wurden Antragstellende etwa zu Einstellungen sozial-kultureller Art befragt, die keine eindeutig sicherheitsrechtliche Relevanz haben.²⁸ Beim HAP Syrien, dem HAP Türkei und beim Resettlement kam es zunächst zu einer hohen Ablehnungsrate nach den Sicherheitsüberprüfungen (bei Einführung des Resettlement-Verfahrens im Jahr 2019 gab es eine Ablehnungsquote von 30%). Nach Klärung des Prüfungsumfangs im Rahmen von Sicherheitsprüfungen zwischen UNHCR und BMI wurden die Prüfungen angepasst und es kam zu weniger Ablehnungen und weniger Beschwerden von Betroffenen wegen nicht sicherheitsbezogener Fragen, die ihnen im Rahmen der Sicherheitsprüfung gestellt wurden.²⁹

Die humanitären Aufnahmemöglichkeiten betreffen in der Regel Personen aus Kriegsgebieten. Hierbei stellen sich häufig praktische Probleme beim tatsächlichen Zugang zu deutschen Auslandsvertretungen, wenn etwa die Botschaft vor Ort geschlossen wurde. Zudem stellen sich Fragen beim Zugang zur deutschen Auslandsvertretung im Tran-

im Iran befanden, mussten dorthin reisen.

²⁷ So alle interviewten Fachleute im Juni 2023.

²⁸ Interview vom 29.06.2023; inzwischen werden offenbar auch intime Fragen gestellt, deren Sicherheitsrelevanz zweifelhaft ist, siehe tagesschau.de, a. a. O. (Fn. 17).

²⁹ Interview vom 22.06.2023.

²⁴ Siehe Interview vom 27.06.2023.

²⁵ Siehe Interview vom 29.06.2023.

²⁶ Stand August 2023 fand das Visumverfahren mit angepasster Sicherheitsprüfung nur in Islamabad statt. Personen, die sich bereits mit Aufnahmezusage

sitstaat, wie etwa fehlende Zuständigkeit, tatsächlicher Zugang zum Botschaftsgebäude, fehlende Identitätsnachweise, hohe Anforderungen an den Identitätsnachweis, keine oder späte Termine zur Visumbeantragung.

Hinzu kommen schließlich mögliche Schwierigkeiten bei der Ausreise, die mit den jeweiligen Aufenthalts- und Transitstaaten zusammenhängen, wie etwa die Gefahr der Kontrolle durch Verfolgungsakteure im Herkunftsland, das Erfordernis der Passpflicht für die Ausreise aus oder die Einreise in Transitstaaten, das Erfordernis eines Visums für einen Transitstaat, Gefahren bei der Durchreise, oder etwa eine unsichere Situation beim Aufenthalt im Transitstaat. Auch wenn Deutschland keinen Einfluss auf diese Umstände hat, ist zu beachten, dass sie in Kriegssituationen und in Bezug auf autoritäre Regime regelmäßig vorliegen und daher bei der Gestaltung der Aufnahme zu berücksichtigen sind.

6. Kein effektiver Rechtsschutz durch fehlende (hoheitliche) Ablehnungsentscheidungen

Effektiver Rechtsschutz gehört zu den Grundpfeilern eines effektiven Menschenrechtsschutzes. Bei allen derzeit in Deutschland bestehenden Aufnahmemöglichkeiten handelt es sich um Visaverfahren. Grundsätzlich ist gegen die Entscheidung einer Auslandsvertretung im Visumverfahren eine Remonstration gegenüber der Auslandsvertretung oder eine Klage beim Verwaltungsgericht Berlin möglich. Doch die fehlende Informationslage und Transparenz stellt ein Problem für den effektiven Rechtsschutz dar, da Schutzsuchende in den hier analysierten Aufnahmeprogrammen in der Regel keine Ablehnungsentscheidung erhalten, gegen die sie rechtlich vorgehen könnten.

Ein weiterer Faktor, der zu einer Einschränkung des effektiven Rechtsschutzes führt, ist die strittige Rechtsnatur der grundsätzlichen Entscheidung über eine Aufnahme. Dies ist insbesondere in Bezug auf die Aufnahmeerklärung im Einzelfall durch das BMI nach § 22 S. 2 AufenthG fragwürdig, betrifft aber auch die Bundes- oder Landesaufnahmeanordnungen. Bei der Beteiligung von nichtstaatlichen Akteur*innen kommt im Sinne des Individualrechtsschutzes hinzu, dass keine angreifbare Entscheidung vorliegt, wenn diese etwa die (Vor-)Auswahl treffen.

Praxisproblem: mangelnder Zugang zu effektivem Rechtsschutz: Unbekannte Auswahlkriterien und fehlende Ablehnungsentscheidung

Für das Ortskräfteverfahren wurde zwar ein Kriterienkatalog entwickelt, dieser ist aber nicht veröffentlicht. Dies ist mit Blick auf die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG problematisch, sodass bei Verweigerung der Beiziehung des Kriterienkatalogs im Gerichtsverfahren Verfassungsbeschwerde zu erwägen wäre.³⁰ Im Rahmen des BAP Afghanistan sind wiederum die Auswahlkriterien zwar bekannt, ihre Gewichtung aber nicht, da keine Informationen zum IT-Punktesystem, welches zur Auswahlentscheidung herangezogen wird, veröffentlicht wurden. Zu keinem der untersuchten Programme konnten Informationen dazu gefunden werden, dass Antragstellende eine offizielle Entscheidung darüber erhalten, nicht über das jeweilige Programm aufgenommen zu werden.

7. Unterschiedliche Rechtsstellung nach Einreise

Bei der Anwendung der verschiedenen Rechtsgrundlagen ist zu beachten, dass die jeweils Begünstigten mit unterschiedlichen Aufenthaltstiteln und damit unterschiedlicher Rechtsstellung in Deutschland leben. Wie die Analyse zeigt, kann das zu Problemen führen, wenn Personen, die grundsätzlich derselben Gruppe Schutzsuchender angehören (z. B. Schutzsuchende aus Syrien aufgrund des dortigen Krieges oder Schutzsuchende aus Afghanistan nach Machtübernahme durch die Taliban), über unterschiedliche Programme aufgenommen werden und nicht die gleichen Rechte in Deutschland genießen. Diesbezüglich kann auf die Situation von subsidiär Schutzberechtigten im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen verwiesen werden, die parallel gelagert ist. Hier wird die Forderung nach Gleichstellung auf die europarechtlich bezweckte Angleichung der Statusrechte und EGMR-Rechtsprechung zum Gleichheitsgrundsatz gestützt.³¹

Insbesondere die Fragen, ob die Erteilung eines Passes und ob der Familiennachzug möglich ist, sind für Personen, die in Deutschland aufgenommen wurden, von großer Relevanz. Diese wesentlichen Unterschiede in der Rechtsstellung sind nicht nur erhebliche Einschränkungen für die Schutzsuchenden, sie können auch dazu führen, dass sie nach einer humanitären Aufnahme in Deutschland Asyl

³⁰ Keßler in NK-AuslR, a. a. O. (Fn. 10), § 22, Rn. 7.

³¹ Siehe ausführlich hierzu Johanna Mantel, Schutzberechtigt, aber ungleich behandelt, Asylmagazin 12/2018, S. 403 ff., <https://tinyurl.com/yhw2uxrr>.

beantragen, um ihren Status zu verbessern. Das wiederum führt zu einer unnötigen Beanspruchung staatlicher Strukturen und Ressourcen.

■ Praxisprobleme nach der Einreise:

- Keine Titelerteilung bei fehlendem Pass

Das Erfordernis der Vorlage amtlicher Identitätsnachweise kann auch im Rahmen der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG nach Einreise (mit einem vorläufigen Passersatzpapier) problematisch sein. Es wird, anders als bei anerkannten Flüchtlingen und Resettlement-Flüchtlingen, davon ausgegangen, dass die Beschaffung eines Reisepasses bei der Botschaft des Heimatstaates in Deutschland regelmäßig zumutbar ist.³² Es kann allerdings verschiedene Gründe für die Unzumutbarkeit geben.³³ Für HAP-Flüchtlinge aus Syrien war etwa die zu erwartende Bedrohung von in der Heimat lebenden Verwandten bei Passbeantragung in Betracht zu ziehen.³⁴ Auch die hohen Passgebühren, die eine zentrale Einnahmequelle für das Assad-Regime sind, können die Unzumutbarkeit begründen.³⁵

- Eingeschränkter Familiennachzug

Auch wenn bereits bei der humanitären Aufnahme familiäre Beziehungen berücksichtigt werden sollten, kann es auch nach Einreise noch den Bedarf einer Familienzusammenführung geben. Diese ist jedoch bei nahezu allen hier analysierten sicheren Zugangswegen in der Regel ausgeschlossen, sodass Schutzsuchende nach Einreise nur der Weg ins Asylverfahren bleibt, um eine Statusverbesserung zu erreichen. So waren beispielsweise die Flüchtlingsanerkennungsquoten (§ 3 AsylG, § 25 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 AufenthG) für syrische Schutzsuchende zur Zeit der Initiierung der Landesaufnahmeprogramme 2013 vergleichsweise hoch. Syrische Schutzsuchende, die irregulär eingereist waren und ein Asylverfahren durchliefen, erhielten somit einen besseren Schutzstatus als Begünstigte der Landesaufnahmeprogramme.

III. Ausblick: Empfehlungen für die Ausgestaltung humanitärer Zugangswege nach Deutschland

Aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Fluchtsituationen und individuellen Bedarfen ist es grundsätzlich sinnvoll, mehrere humanitäre Aufnahmemöglichkeiten gesetzlich zu verankern, was in Deutschland bereits der Fall ist. Allerdings zeigt die Analyse Defizite in der Umsetzung dieser Rechtsgrundlagen.³⁶ In der Praxis werden die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland nicht ausgeschöpft, was zu vielfachen, teils erheblichen Zugangsbeschränkungen, Intransparenz und Ineffizienz der Verwaltungsabläufe führt und damit im Widerspruch zum Schutzzweck der Rechtsgrundlagen steht. Dabei ließe die aktuelle Rechtslage einerseits eine flexiblere Handhabung individueller Einzelfälle und andererseits die Schaffung von effektiveren humanitären Aufnahmeprogrammen zu. Bekenntnisse zur Schaffung legaler Zugangswege und Äußerungen zur zwischenstaatlichen Solidarität sind in konkreten Ermessensentscheidungen zugunsten der Aufnahme zu beachten.³⁷

Wesentliches Fazit dieser Analyse ist daher, dass angesichts des gegebenen Schutzbedarfs und des Schutzzwecks der in Deutschland bestehenden Aufnahmeregelungen Änderungen geboten sind. Die bereits gesetzlich verankerten Möglichkeiten humanitärer Aufnahme nach Deutschland bedürfen dabei rechtlicher Konkretisierungen, um den sicheren Zugang nach Deutschland effektiv zu erweitern und mehr Transparenz und Rechtssicherheit im Rahmen der Aufnahmen zu schaffen. Vor allem aber bedarf es einer konsequenten und weniger restriktiven Anwendung bestehender Regelungen sowie Vereinfachungen im Aufnahmeverfahren in der Praxis. Hierdurch kann der sichere Zugang nach Deutschland effektiver und entsprechend dem Schutzzweck der Normen ausgestaltet werden. Damit kann eine auf grund- und menschenrechtlichen Garantien beruhende Aufnahme von Schutzsuchenden gewährleistet werden. Dabei ist an dieser Stelle erneut zu betonen, dass eine humanitäre Aufnahme immer nur zusätzlich zum individuellen Recht auf Asyl erfolgen kann. Die Empfehlungen und konkreten Handlungsvorschläge sind im veröffentlichten Gutachten zu finden.

³² Siehe Lutter/Deery: Mitwirkungspflichten nach Resettlement und humanitärer Aufnahme, *Asylmagazin* 1–2/2018, S. 25 f.

³³ Allgemein dazu Becker/Saborowski: Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung sowie Heinhold: Passpflicht für ausländische Staatsangehörige, beide in *Asylmagazin* 1–2/2018, <https://tinyurl.com/mwduhmr>.

³⁴ Lutter/Deery, a. a. O. (Fn. 32), S. 26.

³⁵ Siehe Kampagne <https://defundassad.de>; vgl. Pro Asyl Fall: <https://tinyurl.com/ayhjhvw>; siehe auch Heinhold, a. a. O. (Fn. 33), S. 11; ausführlich Becker/Saborowski, a. a. O. (Fn. 33), S. 21 f.

³⁶ Vgl. Heuser, Städte der Zuflucht, Kommunen und Länder im Mehrebenensystem der Aufnahme von Schutzsuchenden, *Nomos*, 1. Auflage 2023, S. 442, die die Anwendung der Rechtsgrundlagen als zögerlich bezeichnet.

³⁷ So auch Heuser, a. a. O. (Fn. 36), S. 248.

Unsere Angebote

Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge für die Beratungs- und Entscheidungspraxis
- Rechtsprechungsübersichten
- Aktuelle Gerichtsentscheidungen
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise, Buchbesprechungen

Print- und Online-Ausgaben (regelmäßig neun Ausgaben im Jahr) im Abonnement beziehbar bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



basiswissen.asyl.net

Informationen für Schutzsuchende und Engagierte:

- »Wissen kompakt«: Erstinformationen und Materialien
- Materialien in verschiedenen Sprachen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



[Aktuelle Publikationen](#)

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.