

# **Humanitäre Visa und Aufnahmeprogramme**

## **Rechtslage und Praxis in Deutschland**

13. August 2023

## **Über IRAP**

Das International Refugee Assistance Project (IRAP) ist eine weltweit tätige Rechtshilfe- und Advocacy Organisation, die sich für eine Welt einsetzt, in der Geflüchtete und alle Menschen auf der Suche nach einem Leben in Sicherheit die Möglichkeit haben, ihr Recht auf Bewegungsfreiheit einzufordern und nachhaltigen Schutz zu erlangen.

In Deutschland setzt sich IRAP insbesondere für die Familienzusammenführung sowie für den Zugang Einzelner zu regulären Zugangswegen ein und bietet rechtliche Begleitung und Vertretung von Betroffenen in Einzelverfahren an. Für weitere Informationen über die Arbeit von IRAP in Deutschland wenden Sie sich bitte an Kristine Rembach ([krembach@refugeerights.org](mailto:krembach@refugeerights.org)).

## **Danksagung**

Unser Dank gilt den Autorinnen des Berichts, 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.

## Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	5
Überblick wesentlicher Ergebnisse und zentraler Empfehlungen der Analyse	7
A. Executive Summary	9
B. Analyse	16
I. Einleitung	16
II. Sicherer Zugang zum Schutz in der EU: Relevante Rechtsnormen auf internationaler und europäischer Ebene	18
1. Zugang zum Schutz nach internationalem Recht	18
2. Zugang zum Schutz in der EU	19
a) Das territoriale Schutzkonzept der EU	19
b) Höchstrichterliche Rechtsprechung zu Visa zur Asylantragstellung in der EU	20
c) Sichere Zugangswege in die EU: politische Forderungen und rechtliche Entwicklungen	21
d) Visafreie Einreise als Alternative: der Umgang mit Schutzsuchenden aus der Ukraine	24
III. Humanitäre Aufnahme nach Deutschland: Analyse der deutschen Rechtslage und Praxis	25
1. Überblick	26
a) Exkurs: Resettlement	27
b) Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen und Visumpflicht	28
2. Humanitäre Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 AufenthG	28
a) Einzelfallentscheidung des Auswärtigen Amts/der Ausländerbehörde nach Satz 1	29
(aa) Aufnahmevoraussetzungen	29
(bb) Verfahrensablauf und beteiligte Stellen	31
b) Einzelfallentscheidung des BMI nach Satz 2	31
(aa) Aufnahmevoraussetzungen	31

(bb) Verfahrensablauf und beteiligte Stellen	32
3. Landesaufnahme nach § 23 Abs. 1 AufenthG	35
a) Aufnahmevoraussetzungen	35
b) Verfahrensablauf und beteiligte Stellen	36
4. Bundesaufnahme nach § 23 Abs. 2 AufenthG	38
a) Aufnahmevoraussetzungen	39
b) Verfahrensablauf und beteiligte Stellen	43
5. Rechtsschutz	48
6. Rechtsstellung nach Einreise	51
a) Dauer der Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltsverfestigung	51
b) Passersatzpapier	51
c) Sozialleistungsbezug und Wohnsitzverpflichtung	52
d) Erwerbstätigkeit und Integrationskurs	52
e) Familiennachzug	52
IV. Zusammenfassung und Bewertung	54
1. Zusammenfassung: Sicherer Zugang in die EU und nach Deutschland	54
2. Grundlegende Parameter zur Ausgestaltung humanitärer Aufnahme	56
3. Auswertung zentraler Herausforderungen der humanitären Aufnahmeprogramme nach Deutschland	57
a) Restriktive Anwendung bestehender Regelungen	57
b) Mangelnde Informationen und Transparenz in bestehenden Aufnahmeprogrammen	58
c) Mangelnder Verfahrenszugang wegen „Gatekeeper“-Funktion nichtstaatlicher Akteur*innen	58
d) Überlastung von Privatpersonen und nichtstaatlichen Akteur*innen	59
e) Hürden im Visumverfahren	60

f) Kein effektiver Rechtsschutz durch fehlende (hoheitliche) Ablehnungsentscheidungen	61
g) Unterschiedliche Rechtsstellung nach Einreise	61
V. Ausblick: Empfehlungen für die Ausgestaltung humanitärer Zugangswege nach Deutschland	62
1. Rechtsgrundlagen für die humanitäre Aufnahme	63
2. Aufnahmekriterien	65
3. Verfahren	65
4. Rechtsschutz	68
5. Rechtsstellung nach Einreise	68

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt
<b>AEMR</b>	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
<b>AsylbLG</b>	Asylbewerberleistungsgesetz
<b>AufenthG</b>	Aufenthaltsgesetz
<b>BAMF</b>	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
<b>BAP Afghanistan</b>	Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern und für Heimat
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>BVerwG</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>DGMM</b>	Türkische Migrationsbehörde
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>EMRK</b>	Europäische Menschenrechtskonvention
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EUAA</b>	Asylagentur der Europäischen Union
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>GEAS</b>	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
<b>GFK</b>	Genfer Flüchtlingskonvention von 1951
<b>GG</b>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
<b>GIZ</b>	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GR-Charta</b>	EU-Grundrechtecharta
<b>HAP Syrien</b>	Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes für Schutzsuchende mit syrischer Staatsangehörigkeit
<b>HAP Türkei</b>	Bundesaufnahmeprogramm für Schutzsuchende mit syrischer Staatsangehörigkeit sowie in Einzelfällen Staatenlose aus der Türkei

<b>IntB</b>	Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
<b>IOM</b>	Internationale Organisation für Migration
<b>IPbpR</b>	Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte
<b>LAP Syrien</b>	Landesaufnahmeprogramme für Schutzsuchende aus Syrien
<b>NesT</b>	Neustart im Team (NesT) – staatlich-gesellschaftliches Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge
<b>OVG Berlin-Brandenburg</b>	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
<b>SGB II</b>	Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
<b>SGB XII</b>	Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe
<b>UNHCR</b>	Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen
<b>VEV</b>	Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung des Schweizerischen Bundesrats (VEV)
<b>VG Berlin</b>	Verwaltungsgericht Berlin
<b>VG Bremen</b>	Verwaltungsgericht Bremen

## Überblick wesentlicher Ergebnisse und zentraler Empfehlungen der Analyse

Diese Analyse humanitärer Aufnahmeprogramme nach Deutschland legt den Schwerpunkt auf die Aufnahme im Einzelfall nach § 22 S. 1 und 2 AufenthG sowie die Aufnahme von Personengruppen auf Landes- und Bundesebene nach § 23 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG. Als Maßstab für die Bewertung werden sowohl die Rechte und Interessen der Schutzsuchenden als auch staatliche Interessen herangezogen. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse und der menschenrechtlich gebotenen Dringlichkeit humanitärer Aufnahme, enthält die Analyse sowohl Empfehlungen für mögliche Änderungen der Anwendungspraxis (*kurzfristig*) als auch für gesetzliche Änderungen (*rechtsgestaltend*):

1. Deutschland verfügt über mehrere Rechtsgrundlagen für eine humanitäre Einreise, schöpft diese aber nicht aus, sondern wendet die bestehenden Regelungen überwiegend restriktiv an.

*Empfehlung (kurzfristig): Menschenrechtskonforme und am Schutzbedarf orientierte Anwendung bestehender Regelungen. Das heißt, großzügigere Handhabung von § 22 S. 1 AufenthG als mögliche Rechtsgrundlage für ein individuelles Visum zur Asylantragstellung (Asyl-Visum), Aufnahme besonders gefährdeter Personen nach § 22 S. 2 AufenthG und Vorrang humanitärer Kriterien im Rahmen von Bundes- und Landesaufnahmeprogrammen.*

*Empfehlung (rechtsgestaltend): Eindeutigere Rechtsgrundlagen schaffen, Schutzzwecke der Regelungen und Ziele der Aufnahme ausdrücklich gesetzlich verankern.*

*Empfehlung (rechtsgestaltend): Visafreie Einreise als Alternative, auch für nicht ukrainische Geflüchtete.*

2. In bestehenden Aufnahmeprogrammen mangelt es vielfach an eindeutigen und zugänglichen Informationen sowie Transparenz in allen Verfahrensstadien.

*Empfehlung (kurzfristig): Information und Transparenz in allen Verfahrensstadien humanitärer Aufnahmeprogramme, insbesondere zu Möglichkeiten der Antragstellung, Aufnahme- und Sicherheitskriterien, Ablauf des Verfahrens, Rolle beteiligter Stellen, Aufnahmeentscheidung und Rechtsschutzmöglichkeiten.*

3. Uneinheitliches behördliches Vorgehen sowie bürokratische und praktische Hürden im Visumverfahren können den Zugang zu humanitärer Aufnahme effektiv einschränken.

*Empfehlung (kurzfristig): Vereinfachung, Vereinheitlichung und Beschleunigung der Verfahren, insbesondere einheitliche Regelungen für die Zusammenarbeit verschiedener Behörden und nichtstaatlicher Stellen sowie Vermeidung unnötiger bürokratischer Hürden*



*und überhöhter Anforderungen an Identitätsnachweise von Schutzsuchenden in prekären Situationen; Einsatz digitaler Technologien und Schaffung zusätzlicher Ressourcen für die Bearbeitung von Visumanträgen.*

4. Die Einbindung nichtstaatlicher Stellen kann Zugänge erleichtern, birgt aber auch Risiken wie deren Überforderung oder Überlastung sowie die Gefahr eines „Gatekeeper“-Effekts.

*Empfehlung (kurzfristig): Vorrang staatlicher Verantwortung, insbesondere keine Übertragung hoheitlicher Entscheidungsbefugnisse bei Aufnahme und Begrenzung finanzieller Verpflichtungen von Privatpersonen.*

5. Unterschiede in der Rechtsstellung nach Einreise über verschiedene Programme können zu Folgeproblemen für Individuen und den Staat führen. Ein striktes Festhalten an der Passpflicht und Einschränkungen beim Familiennachzug führen zu Rechtsunsicherheit und großen praktischen Hürden bei den Individuen. Sie führen auch dazu, dass aufgenommene Personen nach der Einreise vermehrt Asylanträge stellen, wodurch staatliche Strukturen unnötig belastet werden.

*Empfehlung (rechtsgestaltend): Einheitlicher und am Schutzbedarf orientierter Status nach Einreise, angelehnt an den Flüchtlingsstatus.*

## A. Executive Summary

### I. Ziel und Schwerpunkte der Analyse

Die nachfolgende Analyse sicherer Zugangsmöglichkeiten für Schutzsuchende enthält **konkrete Empfehlungen für die Ausgestaltung humanitärer Zugangswege nach Deutschland**. Sowohl die asylrechtlichen Regelungen in der EU als auch in Deutschland beruhen auf einem territorialen Schutzkonzept. **Sichere Zugangswege mit humanitärer Zweckrichtung** gibt es **nur wenige**. Insgesamt reichen bestehende rechtliche Grundlagen auf EU-Ebene derzeit nicht aus, um in den Mitgliedstaaten der EU ein reguläres System zur sicheren Einreise von Schutzsuchenden zu institutionalisieren.

Diese Analyse legt den Schwerpunkt auf Regelungen für eine **humanitäre Aufnahme in Deutschland**, die in den §§ 22 ff. AufenthG geregelt sind. Dabei liegt der Fokus auf bisher umgesetzten Möglichkeiten der Aufnahme im Einzelfall nach § 22 S. 1 und 2 AufenthG und der Aufnahme von Personengruppen auf Landes- und Bundesebene nach § 23 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG. Die Vorschrift des **§ 22 S. 1 AufenthG** wurde in den letzten Jahren vermehrt geltend gemacht, um in **Härtefällen** etwa die **Familienzusammenführung** zu ermöglichen. Die Regelung des **§ 22 S. 2 AufenthG** dient beispielsweise seit 2013 als Grundlage für die Aufnahme ehemaliger **Ortskräfte aus Afghanistan**. Auf Grundlage des **§ 23 Abs. 1 AufenthG** wurden mehrfach humanitäre **Landesaufnahmeprogramme** umgesetzt, wie etwa für Schutzsuchende aus **Syrien** ab 2013. Für Schutzsuchende aus **Afghanistan** laufen aktuell in einigen Bundesländern Aufnahmeprogramme an. 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 aktuell anlaufende **BAP Afghanistan** basiert auf dieser Norm. Unter Bezug auf diese **Anwendungsfälle** werden **rechtliche Fragestellungen und praktische Hürden** der jeweiligen Aufnahmearten herausgearbeitet und anschließend ausgewertet.

Als **Maßstab** für die Bewertung werden sowohl die **Rechte und Interessen der Schutzsuchenden** als auch **staatliche Interessen** herangezogen. Dabei zeigt diese Gegenüberstellung, dass hier nicht gegensätzliche, sondern überwiegend **gleichlaufende Interessen** gegeben sind. Die Auswertung und die darauf aufbauenden Empfehlungen orientieren sich dementsprechend an dem herausgearbeiteten **Maßstab** einer an den **grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen** Deutschlands und dem **Schutzbedarf** aufzunehmender Personen orientierten humanitären Aufnahmepraxis, deren Ziel die **Vermeidung irregulärer Fluchtwege** ist. Dabei werden auch Aspekte der **Praktikabilität von Aufnahmeverfahren** berücksichtigt.

## II. Wesentliche Ergebnisse der Analyse bestehender Aufnahmemöglichkeiten

Aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Fluchtsituationen und individuellen Bedarfen ist es im Hinblick auf ein möglichst umfassendes Schutzangebot als positiv zu werten, dass in **Deutschland gleich mehrere humanitäre Aufnahmemöglichkeiten gesetzlich verankert** sind. Hier hebt sich Deutschland von europäischen Ländern wie Frankreich, Schweiz oder Italien ab, in denen es keine solche Vielfalt an konkret gesetzlich verankerten humanitären Zugangswegen gibt. Allerdings zeigt die Analyse **Defizite in der Umsetzung** dieser Rechtsgrundlagen. In der Praxis werden die bereits **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** grundsätzlich zu.

Wesentliches Fazit dieser Analyse ist daher, dass angesichts des gegebenen **Schutzbedarfs** und des **Schutzzwecks** der in Deutschland bestehenden Aufnahmeregelungen **dringlich Änderungen geboten** sind. Die bereits gesetzlich verankerten Möglichkeiten humanitärer Aufnahme nach Deutschland bedürfen dabei **rechtlicher Konkretisierungen**. Vor allem aber bedarf es einer konsequenten und **weniger restriktiven Anwendung sowie Vereinfachungen im Aufnahmeverfahren in der Praxis**. Diese grundsätzlichen Erwägungen beruhen auf den nachfolgenden wesentlichen Ergebnissen der Analyse:

### 1. Deutschland wendet bestehende nationale Regelungen zur humanitären Aufnahme überwiegend restriktiv an.

Die in den §§ 22 ff. AufenthG geregelten humanitären Aufnahmemöglichkeiten stehen alle im Ermessen Deutschlands. Der weite behördliche Anwendungsspielraum führt in der Praxis vor allem bei der **Aufnahme im Einzelfall nach § 22 S. 1 AufenthG** dazu, dass diese Regelung nur in absoluten **Ausnahmefällen** angewandt wird. Auch die **Aufnahme im Einzelfall durch das BMI nach § 22 S. 2 AufenthG** erfolgt in der Praxis **äußerst selten**. 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 einhergehenden Verzögerungen bei der Einholung des erforderlichen **Einvernehmens des Bundes**. Im Rahmen der analysierten **Bundesaufnahmeprogramme nach § 23 Abs. 2 AufenthG** zeigen sich teilweise **restriktive Aufnahmekriterien** und die Anwendung nicht humanitärer Kriterien.

### 2. In bestehenden Aufnahmeprogrammen mangelt es vielfach an eindeutigen und zugänglichen Informationen sowie Transparenz in allen Verfahrensstadien.

Bei mehreren der analysierten Aufnahmeprogramme zeigen sich **Unklarheit** im Hinblick

auf geltende Aufnahme- und Sicherheitskriterien, die Rolle beteiligter Stellen, Möglichkeiten der Antragstellung und den weiteren Verfahrensablauf. Diese Unklarheiten sind auf eine **mangelnde Informationslage und fehlende Transparenz** zurückzuführen. Diese Situation verwehrt Schutzsuchenden, die sich in prekären Situationen befinden, informierte Entscheidungen zu treffen und **Rechtsschutz** einzulegen. Denn in vielen Fällen werden Antragstellende entweder gar **nicht über eine Nichtaufnahme** in den jeweiligen Verfahren **informiert** oder erfahren nicht die Gründe für eine Ablehnung.

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 Stellen** kommt im Sinne des Individualrechtsschutzes hinzu, dass keine angreifbare Entscheidung vorliegt, wenn diese etwa die (Vor)Auswahl treffen.

### **3. Die Einbindung nichtstaatlicher Stellen bei der humanitären Aufnahme kann Zugänge erleichtern, birgt aber auch das Risiko eines „Gatekeeper“-Effekts, durch den Schutzsuchende ausgeschlossen werden können.**

Wesentlich für die Gewährung effektiver Alternativen zu irregulären Fluchtrouten ist, dass Schutzsuchende **tatsächlichen Zugang zu humanitären Aufnahmeverfahren** haben. Die Analyse deutscher Aufnahmeprogramme zeigt, dass die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure den Zugang zu bestehenden Verfahren teilweise vereinfachen kann. Je nachdem wie die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen verläuft und welche Entscheidungsbefugnisse diese haben, kann deren Beteiligung aber auch zu mehr Bürokratie, Abstimmungsbedarf und teilweise zu Ausschlüssen führen.

### **4. Die Einbeziehung von Privatpersonen und nichtstaatlichen Stellen kann sichere Zugangsmöglichkeiten erweitern, birgt aber auch das Risiko einer Überforderung und Überlastung betreffender Akteur\*innen.**

Wenn die Aufnahme von der Beteiligung nichtstaatlicher Akteur\*innen oder sogar privater Finanzierung abhängig gemacht wird, kann dies zu Problemen der **Überforderung und Überlastung** führen. So kann es je nach Umfang der privaten Verantwortung nach Einreise zu Folgeproblemen für die Schutzsuchenden bei finanzieller Überlastung der Angehörigen kommen. Auch staatliche Strukturen werden zusätzlich in Anspruch genommen, wenn Begünstigte nach Einreise den Weg ins Asylverfahren wählen, um die Angehörigen durch einen Statuswechsel von der finanziellen Verpflichtung zu befreien.

Eine andere Art der Überforderung nichtstaatlicher Stellen (die teilweise mit einer faktischen Überlastung einhergeht) zeigt sich im BAP Afghanistan aufgrund der **Verantwortung meldeberechtigter Stellen** für die Vorauswahl aufzunehmender Personen.

### 5. Uneinheitliche Verfahren sowie bürokratische und praktische Hürden im Visumverfahren können den Zugang zu humanitärer Aufnahme effektiv einschränken.

Die Analyse weist auf Fälle hin, bei denen es durch eine **widersprüchliche behördliche Praxis** (von Auslandsvertretung und Ausländerbehörde) zu einer **uneinheitlichen Anwendung von Maßstäben bei Aufnahmeentscheidungen und Sicherheitsprüfungen gekommen ist**. **Lange Wartezeiten** aufgrund von **mangelnden behördlichen Kapazitäten**, insbesondere an Auslandsvertretungen, können Schutzsuchende in schwierige Situationen versetzen, insbesondere dann, wenn sie sich in Transitstaaten aufhalten, wo ihre Sicherheit gefährdet ist.

Es zeigen sich zudem praktische Probleme beim tatsächlichen **Zugang zu deutschen Auslandsvertretungen**, wenn etwa die Deutsche Botschaft im Herkunfts- oder Transitstaat geschlossen wurde. Zudem können Probleme beim Zugang zur Botschaft im Transitstaat auftreten, etwa durch fehlende Zuständigkeit, Beschränkungen bezüglich des tatsächlichen Zugangs zum Botschaftsgelände, fehlende Identitätsnachweise, hohe Anforderungen an Nachweise, keine oder späte Terminvergabe zur Visumbeantragung.

Hinzu kommen schließlich mögliche **Schwierigkeiten bei der Ausreise, die mit den jeweiligen Aufenthalts- und Transitstaaten zusammenhängen** 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. Unterschiede in der Rechtsstellung nach Einreise über verschiedene humanitäre Programme können zu Folgeproblemen auf Seiten der Schutzsuchenden und auf Seiten des Aufnahmestaates führen.

Die Analyse der deutschen Aufnahmeprogramme zeigt, welche Folgen die unterschiedlichen Aufenthaltstitel haben, die im Rahmen der Programme erteilt werden. Unterschiede in der Rechtsstellung können zu Problemen führen, wenn Personen, die grundsätzlich derselben Gruppe Schutzsuchender angehören (z.B. Schutzsuchende aus Syrien), über unterschiedliche Programme aufgenommen werden und nicht die gleichen Rechte in Deutschland genießen. Insbesondere die Frage, ob die Erteilung eines Flüchtlingspasses oder Passersatzpapiere möglich ist und wie die Voraussetzungen für den Familiennachzug sind, ist 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 beantragen, um ihren Status zu verbessern. Das wiederum führt zu einer unnötigen **Beanspruchung staatlicher Strukturen** und Ressourcen.

### III. Zentrale Empfehlungen der Analyse

Die auf den Ergebnissen der Analyse beruhenden Empfehlungen haben zum Ziel, den sicheren Zugang von Schutzsuchenden nach Deutschland effektiver und am **Schutzzweck der Normen** entsprechend auszugestalten, um eine auf **grund- und menschenrechtlichen Garantien** beruhende **Aufnahme von Schutzsuchenden** zu gewährleisten. Die nachfolgenden Empfehlungen enthalten sowohl kurzfristige Maßnahmen, die ohne gesetzliche Änderungen umgesetzt werden können, als auch rechtsgestaltende Maßnahmen, die eine gesetzliche Änderung voraussetzen.

#### 1. Kurzfristig umsetzbare Maßnahmen

##### **Empfehlung: Menschenrechtskonforme und am Schutzbedarf orientierte Anwendung bestehender Regelungen**

- Großzügige Anwendung bestehender Aufnahmemöglichkeiten nach den §§ 22 ff. AufenthG.
- Insbesondere Anwendung des § 22 S. 1 AufenthG als Grundlage für ein **institutionalisiertes humanitäres Visum** und Aufnahme von besonders gefährdeten Personen nach § 22 S. 2 AufenthG (wie etwa Menschenrechtsverteidiger\*innen).
- Zügige Erteilung des **Einvernehmens des Bundes** für Landesaufnahmeprogramme auf Grundlage von § 23 Abs. 1 AufenthG.
- Im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen könnte vom **Erfordernis der finanziellen Verpflichtungen abgesehen** werden.
- **Aufnahmekriterien** sollten sich am **Schutzbedarf** orientieren, **nicht-humanitäre Kriterien** sollten keine Ausschlusskriterien sein und nur nachrangig berücksichtigt werden.
- Im Rahmen der Sicherheitsüberprüfungen sollten **nur eindeutige Sicherheitserwägungen** eine Rolle spielen.
- **Individueller Zugang** zu allen Verfahren, ohne zwischengeschaltete Stellen.

##### **Empfehlung: Vorrang staatlicher Verantwortung**

- **Wahrung des Vorrangs staatlicher Verantwortung** für die Aufnahme, um **Überforderung und Überlastung** nichtstaatlicher Stellen und vor allem auch von Privatpersonen zu **vermeiden**.
- **Begrenzung finanzieller Verpflichtungen** von Privaten nach dem Beispiel des NesT-Programms.

##### **Empfehlung: Information und Transparenz in allen Verfahrensstadien humanitärer Aufnahmeprogramme**

- **Konkrete und transparente Vorgaben** für das Aufnahme- und Visumverfahren.

- Bereitstellung **leicht zugänglicher Informationen** über Aufnahmekriterien, Ablauf des Verfahrens und Rolle beteiligter Stellen.
- **Klare Rechtsnatur** der einzelnen behördlichen Verfahrensschritte
- **Information über Ablehnungsentscheidung und Rechtsschutzmöglichkeiten**

**Empfehlung: Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren**

- Einsatz **digitaler Technologien** etwa zur Antragstellung oder Erstinterviewführung.
- **Schaffung zusätzlicher Ressourcen** für die Bearbeitung von Visumanträgen, etwa durch Personalaufstockung oder Einbindung weiterer staatlicher Stellen.
- **Einheitliche Regelung für die Zusammenarbeit** kooperierender Behörden und nicht-staatlicher Stellen; insbesondere:
  - einheitliche Verfahrensweise und Prüfungsmaßstäbe;
  - Vermeidung von Doppelprüfungen;
  - Abstimmung der Sicherheitsprüfungen mit UNHCR;
  - Generalzustimmungen beteiligter Ausländerbehörden.
- Vermeidung überhöhter Bürokratie, insbesondere Vermeidung überhöhter **Anforderungen an Identitätsnachweise** von Personen in prekären Sicherheitslagen / Ausnahmen vom Erfordernis amtlicher Identitätsnachweise, wenn die Identität anderweitig glaubhaft gemacht werden kann.
- **Abbau praktischer Hürden** im Visumverfahren wie Problemen beim faktischen Zugang zu Auslandsvertretungen und Schwierigkeiten bei der Ausreise aus Herkunft- oder Transitstaaten.
- Erteilung eines **Visums zur Asylantragstellung** nach Einreise auf Grundlage von § 22 S. 1 AufenthG nach prima facie Prüfung durch die deutsche Auslandsvertretung in Kooperation mit dem BAMF bei besonderer **Eilbedürftigkeit**.

**2. Rechtsgestaltende Maßnahmen**

**Empfehlung: Eindeutigere Rechtsgrundlagen schaffen, Schutzzwecke der Regelungen und Ziele der Aufnahme ausdrücklich gesetzlich verankern**

- **Gesetzliche Konkretisierung** der Regelung des § 22 S. 1 AufenthG, um eine eindeutige Rechtsgrundlage für ein **permanentes humanitäres Visum** nach Deutschland zu schaffen.
- Auch die Regelung des § 22 S. 2 AufenthG könnte **bestimmter gefasst** werden, um die Aufnahme von **besonders gefährdeten Personen** klarer zu gestalten.
- Eindeutige Festlegung des **Schutzzwecks der Normen** der §§ 22 und 23 AufenthG als auf **grund- und menschenrechtlichen Garantien beruhende Ermöglichung der sicheren Einreise** für schutzbedürftige Personen.

**Empfehlung: Visafreie Einreise als Alternative**

- Nutzung von **Visa-Liberalisierungen** und die direkte Vergabe von Aufenthaltserlaubnissen, ohne vorgeschaltete Visum- oder Asylverfahren nach dem Beispiel des rechtlichen Umgangs mit Schutzsuchenden aus der Ukraine.

***Empfehlung: Einheitlicher und am Schutzbedarf orientierter Status nach Einreise***

- Der Schutzstatus und die Folgerechte nach Aufnahme sind **entsprechend der gegebenen Bedarfe** auszugestalten. Das gilt insbesondere für das **Recht auf Familienzusammenführung** und die Möglichkeit, einen **Flüchtlingspass** zu erhalten. Die gewährte Rechtsstellung sollte dem Flüchtlingsstatus angepasst sein.



## B. Analyse

### I. Einleitung

Weltweit sind über 108 Mio. Menschen auf der Flucht.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Schutzsuchende sind auf Schleusung angewiesen und riskieren Opfer von Menschenhandel zu werden.<sup>3</sup> International bleibt die Hauptverantwortung für den Flüchtlingsschutz 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 Hotspots<sup>4</sup> fest und durchlaufen langwierige Asylverfahren, unter teilweise desaströsen Aufnahmebedingungen.<sup>5</sup> Die EU ist zur „Festung Europa“ geworden.<sup>6</sup> Gleichzeitig wird auf EU-Ebene fehlende Solidarität unter den Mitgliedstaaten bemängelt.<sup>7</sup> Irreguläre Einreisen lassen keine Vorbereitung staatlicher Strukturen für die Aufnahme von Schutzsuchenden zu. 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 Analyse richtet den Blick auf eine alternative Lösung des Zugangsdilemmas: **Sichere Zugangswege, also Visaverfahren, die eine sichere und legale Einreise in einen**

---

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

<sup>2</sup> 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>.

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

<sup>4</sup> 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](http://www.drc.dk) oder [www.flygtning.dk](http://www.flygtning.dk).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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>.

**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“.

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.<sup>8</sup>

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.

---

<sup>8</sup> So auch Stellungnahme des DIMR zu „Obergrenzen“ beim Recht auf Asyl vom 30.11.2015, abrufbar unter: <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>.

Nach einem Überblick über den internationalen und europäischen Rechtsrahmen (II.), wird die aktuelle deutsche Rechtslage und Praxis analysiert (III). Der Fokus liegt dabei auf den bereits bestehenden und bisher umgesetzten Möglichkeiten humanitärer Aufnahme, die im Hinblick auf Herausforderungen bei der Umsetzung untersucht werden. Auf dieser Grundlage werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und anhand eines aus dem Schutzzweck der Normen entwickelten Maßstab ausgewertet (IV.). Die Analyse schließt mit Empfehlungen für eine künftige Ausgestaltung humanitärer Zugangswege nach Deutschland (V.).

## II. Sicherer Zugang zum Schutz in der EU: Relevante Rechtsnormen auf internationaler und europäischer Ebene

Nach einem Überblick internationaler Rechtsgrundlagen, die für den sicheren Zugang von Schutzsuchenden in einen Aufnahmestaat relevant sein können (1.), erläutert dieser Abschnitt den rechtlichen Kontext und bestehende Möglichkeiten sicheren Zugangs in die EU (2.).

### 1. Zugang zum Schutz nach internationalem Recht

Ogleich das internationale Flüchtlingsrecht mit der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK)<sup>9</sup> und dem Zusatzprotokoll von 1967<sup>10</sup> einen internationalen Rechtsrahmen für den Flüchtlingsschutz bietet, bleibt ungeklärt, wie Schutzsuchende einen schutzbietenden Staat sicher erreichen können.<sup>11</sup> So setzt die GFK für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zwar unter anderem voraus, dass sich die verfolgte Person *außerhalb* ihres Herkunftslands befindet (Art. 1 A GFK). Die Zugangsfrage aber lässt sie offen. Einziger Anknüpfungspunkt für ein Recht auf Einreise bietet das in Art. 33 Abs. 1 GFK verankerte **Non-Refoulement-Gebot**, also das Gebot der Nicht-Zurückweisung in einen Staat, in dem Verfolgung droht. Daraus ergibt sich ein **implizites Recht auf Einreise** für Schutzsuchende, die an der Grenze eines Staates um Asyl nachsuchen – denn der Staat muss die Person einreisen lassen, um prüfen zu können, ob eine Zurückweisung gegen das Refoulement-Verbot verstoßen würde.

Dieses flüchtlingsrechtliche Grundprinzip findet sich auch in anderen Menschenrechtsabkommen, wie in Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention

---

<sup>9</sup> Abkommen vom 28.7.1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 560).

<sup>10</sup> Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967 (BGBl. 1969 II S. 1294).

<sup>11</sup> Weiterführend Endres de Oliveira, Legaler Zugang zu internationalem Schutz – Zur Gretchenfrage im Flüchtlingsrecht, Kritische Justiz 2016 Heft 2, S. 2 – 14.

(EMRK)<sup>12</sup>, Art. 3 der UN-Anti-Folterkonvention<sup>13</sup> oder auch Art. 7 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte (IPbPR)<sup>14</sup>. Im Übrigen schweigen aber auch alle Menschenrechtsabkommen zur Frage des Zugangs zum Asyl. Dem in Art. 13 IPbPR verankerten „Recht auf Ausreise“, also dem Recht, jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen, fehlt ein korrespondierendes „Recht auf Einreise“. Und das in Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)<sup>15</sup> verankerte Recht „Asyl zu suchen und zu genießen“ verleiht Schutzsuchenden zwar ein Recht auf Zugang zu einem fairen Asylverfahren. Es beinhaltet jedoch **kein Recht auf Einreise** in ein bestimmtes Land, um dort ein solches Verfahren führen zu können. Insgesamt bietet das internationale Recht nur eine schwache Antwort auf die Zugangsfrage. Die Ausgestaltung des Zugangs hängt auch in der EU ganz maßgeblich von nationalen Regelungen und der Aufnahmebereitschaft der Mitgliedstaaten ab, wie nachfolgend skizziert wird.

## 2. Zugang zum Schutz in der EU

Die nachfolgenden Abschnitte skizzieren das territoriale Schutzkonzept der EU (a.), welches in der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu humanitären Visa als solches gefestigt wurde (b.). Es folgt ein Überblick über politische Forderungen und rechtliche Entwicklungen im Hinblick auf humanitäre Visa zur Einreise in die EU und ihrer Mitgliedstaaten (c.). Abschließend wird am Beispiel des rechtlichen Umgangs mit Schutzsuchenden aus der Ukraine die Alternative der visafreien Einreise dargestellt (d.).

### a. Das territoriale Schutzkonzept der EU

Die GFK und die internationalen Menschenrechtsabkommen bilden die rechtliche Basis des europäischen Asylsystems. So ist das Non-Refoulement-Prinzip fest in Art. 4 der EU-Grundrechtecharta (GR-Charta)<sup>16</sup> verankert. Zudem beruht das „Asylrecht“ nach Art. 18 GR-Charta auf der GFK. Diese primärrechtlichen Regelungen gehen aber nicht über den völkerrechtlichen Schutz hinaus und führen daher ebenso wenig zu einem Recht auf Einreise.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (BGBl. 1952 II S. 685, 953).

<sup>13</sup> Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984 (BGBl. 1990 II S. 246).

<sup>14</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (BGBl. 1973 II 1553).

<sup>15</sup> Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948.

<sup>16</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18.12.2000, ABI EU Nr. C 364.

<sup>17</sup> Umfassend zum Zugang zum Schutz in der EU siehe Endres de Oliveira, *Safe Access to Asylum in Europe*, Nomos 2023 (in Kürze erscheinend).

Auch nach den sekundärrechtlichen Bestimmungen des GEAS ist **Asyl ein territoriales Schutzkonzept in der EU**. Um in einem EU-Mitgliedstaat Asyl beantragen zu können, muss sich eine Person somit an der Grenze oder im Territorium des betreffenden Mitgliedstaats befinden (siehe Art. 3 Abs. 1 EU-Asylverfahrensrichtlinie<sup>18</sup>). Gleichzeitig wird das Erreichen der Grenzen und damit der Zugang zum Territorium der EU durch eine fortschreitende Verlagerung von Migrations- und Grenzkontrollen über die Grenzen der EU hinaus effektiv verhindert.<sup>19</sup> Zu diesen Maßnahmen der Externalisierung (oder auch Extraterritorialisierung) von Grenzschutz gehören etwa Kooperationen mit Drittstaaten, darunter die finanzielle oder personelle Unterstützung von dortigen Grenzkontrollen, oder auch Sanktionen für private Beförderungsunternehmen, die Menschen ohne gültige Reisedokumente befördern (sog. Carrier Sanctions). Jüngstes Beispiel für eine Ausweitung der Externalisierung und damit Abschottung der EU ist die zwischen der EU und Tunesien im Juli 2023 unterzeichnete Absichtserklärung. Danach stellt die EU Tunesien Finanzhilfen von bis zu 900 Mio. in Aussicht, um u.a. härter gegen irreguläre Mittelmeerüberfahrten vorzugehen.<sup>20</sup>

### **b. Höchststrichterliche Rechtsprechung zu Visa zur Asylantragstellung in der EU**

Die Mehrheit der weltweit vertriebenen Menschen benötigen ein Visum, um legal in die EU einzureisen.<sup>21</sup> Ein „Asyl-Visum“, mit dem eine Einreise zur Asylantragstellung möglich wäre, gibt es auf EU-Ebene aber nicht. Das wurde 2017 durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in der Entscheidung im Fall *X. und X.* bekräftigt.<sup>22</sup> Der EuGH entschied hier, dass es im europäischen Recht (konkret im EU-Visakodex<sup>23</sup>) **keine Rechtsgrundlage für ein Visum zum Zwecke der Asylantragstellung nach Einreise** gibt. In dem Fall ging es um eine syrische Familie mit Kleinkindern, die in der belgischen Botschaft im Libanon vergeblich Anträge auf humanitäre Visa gestellt hatte, um nach Ankunft in Belgien Asyl zu beantragen. Dabei beriefen sie sich auf die Regelung des Art. 25 EU-Visakodex, der Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, von den Regelerteilungsvoraussetzungen bei der Vergabe eines Schengen-Visums abzusehen. Auf Grundlage von Art. 25 Abs. 1 lit. a Visakodex hatten Mitgliedstaaten in der Vergangenheit Visa an Schutzsuchende zur Asylantragstellung nach Einreise erteilt.

---

<sup>18</sup> Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

<sup>19</sup> Siehe dazu etwa Jürgen Bast, Frederik von Harbou and Janna Wessels, *Human Rights Challenges to European Migration Policy: The REMAP Study* (Nomos 2022) 29–37.

<sup>20</sup> Vgl. Memorandum of Understanding vom 16.7.2023, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/ysxztldhw>.

<sup>21</sup> Siehe Anhang I zur Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.11.2018.

<sup>22</sup> EuGH, Urteil vom 7.3.2017 - C-638/16 PPU, X. und X. gg. Belgien - asyl.net: M24792.

<sup>23</sup> Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. 2009, L 243, S. 1, berichtigt im ABl. 2013, L 154, S. 10, in der durch die Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 (ABl. 2013, L 182, S. 1) geänderten Fassung.

In seinen Schlussanträgen zu dem Fall, hatte der EU-Generalanwalt Mengozzi argumentiert, dass die Ablehnung der humanitären Visa im konkreten Fall gegen das in Art. 4 GR-Charta verankerte Refoulement-Verbot verstoße. In seiner Entscheidung setzte der EuGH sich jedoch nicht mit dieser Rechtsauffassung auseinander und stellte stattdessen fest, dass der Anwendungsbereich der GR-Charta gar nicht eröffnet sei. In Art. 51 GR-Charta ist nämlich vorgesehen, dass die Charta nur bei der „Durchführung des Rechts der Union“ gilt und die Charta selbst den Anwendungsbereich des Unionsrechts nicht erweitert und auch keine neuen Zuständigkeiten der Union schafft. Da ein solches Visum im EU-Sekundärrecht (also hier dem EU-Visakodex) nicht geregelt wurde, sei die Charta im vorliegenden Fall nicht anwendbar.<sup>24</sup>

Ähnlich fiel eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Jahr 2020 aus. Im Fall *M. und N.*, der ebenso Anträge einer syrischen Familie auf Visa zur Asylantragstellung in Belgien betraf, hielt der EGMR die EMRK nicht für anwendbar.<sup>25</sup> Diesem Urteil des EGMR war seine Entscheidung im Fall *N.D. und N.T.* vorausgegangen, in der es um sog. „hot returns“ an der Grenze zur spanischen Enklave Melilla in Marokko ging.<sup>26</sup> Dabei handelt es sich um eine Form von sog. „Pushbacks“, also der direkten Zurückweisung von Personen, um den Gebietszugang zu verhindern. Der EGMR hatte sich hier mit dem Kollektivausweisungsverbot nach Art. 4 des Protokolls Nr. 4 der EMRK befasst und die Rechtmäßigkeit der Zurückschiebungen der Kläger unter anderem darauf gestützt, dass diese nicht von regulären Einreisewegen Gebrauch gemacht hätten.<sup>27</sup> Allerdings hatte der Gerichtshof in dieser Entscheidung nicht näher ausgeführt, welche regulären Einreisewege für Schutzsuchende in Frage kommen. Daher wurde die Entscheidung zu Asyl-Visa im Fall *M. und N.* mit Spannung erwartet, bot aber schließlich keine Lösung, sondern verschärft das Zugangsdilemma sogar noch.

### **c) Sichere Zugangswege in die EU: politische Forderungen und rechtliche Entwicklungen**

Die Entscheidung im Fall *X. und X.* führte jedoch zu einem wichtigen Vorstoß des Europäischen Parlaments im Jahr 2018: dem **Vorschlag für eine Humanitäre-Visa-**

---

<sup>24</sup> EuGH Urteil *X. und X.*, a.a.O. (Fn. 22), Rn. 45.

<sup>25</sup> EGMR, Beschluss vom 5.3.2020 - 3599/18 M.N. u.a. gg. Belgien - asyl.net: M28416.

<sup>26</sup> EGMR, Urteil vom 13.2.2020 - 8675/15; 8697/15 - N.D. und N.T. gegen Spanien - asyl.net: M28138.

<sup>27</sup> EGMR Urteil *N.D. und N.T.*, ebenda, Rn. 231.

**Verordnung auf EU-Ebene.**<sup>28</sup> Zwar wurde dieses Vorhaben nicht weiter vorangetrieben. Es gibt aber nach wie vor Bestrebungen auf EU-Ebene, die Anwendung bestehender Visa-Vorschriften für bestimmte Personengruppen zu erweitern. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf **Menschenrechtsverteidiger\*innen**. Grundlegend hierfür sind Leitlinien des Europäischen Rats von 2008 zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen. Darin aufgestellte Empfehlungen sind unter anderem „Sofortmaßnahmen“ wie die Ausstellung von Not-Visa und die Förderung der vorläufigen Aufnahme von in Drittstaaten gefährdeten Personen in den Mitgliedstaaten der EU.<sup>29</sup> Dabei werden Menschenrechtsverteidiger\*innen entsprechend der UN-Definition als „Einzelpersonen, Gruppen und Organe der Gesellschaft“ bezeichnet, „die allgemein anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und schützen“.<sup>30</sup> Jüngst wurde zudem eine Studie der EU-Grundrechteagentur veröffentlicht, die Empfehlungen dazu enthält, wie EU-Institutionen und Mitgliedstaaten bestehende Rechtsgrundlagen flexibel nutzen können, um Menschenrechtsverteidiger\*innen Schutz zu gewähren.<sup>31</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen bemängeln jedoch, dass fehlender zuverlässiger Zugang zu Visaverfahren in der EU die Risiken für diese Personen noch erhöht. Ein internationales Bündnis fordert daher vereinfachte Visaverfahren für Menschenrechtsverteidiger\*innen und eine Anpassung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz, um diese Personengruppe gesondert zu erfassen.<sup>32</sup>

Solange entsprechende Forderungen und Empfehlungen auf EU-Ebene jedoch nicht umgesetzt werden, bleibt Schutzsuchenden nur die Möglichkeit ein **nationales humanitäres Visum in einem EU-Mitgliedstaat** zu beantragen, sofern dort entsprechende Regelungen existieren. Der **Begriff „humanitäres Visum“** ist dabei zunächst ein **Oberbegriff** für Visa, die auf einem „humanitären“ Grund basieren. „Humanitäre“ Gründe für die Vergabe eines Visums können vielfältig sein und richten sich nach den jeweiligen nationalen Bestimmungen. Sie reichen von familiären Konstellationen über notwendige medizinische Behandlungen bis hin zu flüchtlingsrechtlich relevanter Verfolgung, die zu einer Aufnahme über Einzelfallregelungen, humanitäre Programme oder nationalem Resettlement-Verfahren führen können. Ein humanitäres Visum muss grundsätzlich bei

---

<sup>28</sup> Siehe dazu European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Research Services, Navarra, C., Ballegooij, W., Humanitarian visas: European added value assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report (Rapporteur: Juan Fernando López Aguilar), European Parliament, 2018, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5e2bkj4w>.

<sup>29</sup> Schutz von Menschenrechtsverteidigern – Leitlinien der Europäischen Union, S. 2, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/bdh4vveh>; siehe auch Bericht über die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern, 17.2.2023 – (2021/2204 (INI)), Rn. 14.

<sup>30</sup> UN-Generalversammlung, Resolution 53/144 vom 9.12.1998, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/yckxcmhr>.

<sup>31</sup> Weiterführend dazu European Union Agency for Fundamental Rights, „Protecting Human Rights Defenders at Risk – EU entry, stay and support“, Studie vom 11.7.2023, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/y9vpafa5>.

<sup>32</sup> Aufruf von 50 zivilgesellschaftlichen Organisationen an die EU, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5d7ayt2e>.



einer Auslandsvertretung des EU-Mitgliedsstaats beantragt werden, in den die antragstellende Person einreisen möchte. Im Visumsverfahren prüft die Auslandsvertretung zum einen das Vorliegen humanitärer Gründe. Zum anderen finden Identitäts-, Sicherheits- und Gesundheitsprüfungen statt. Je nach Verfahrensart wird den Begünstigten eines humanitären Visums nach Einreise entweder direkt ein humanitärer Aufenthaltstitel erteilt oder Zugang zum nationalen Asylverfahren gewährt. Einen Anspruch auf ein humanitäres Visum gibt es dabei aber nicht. Es gibt auch keinen einheitlichen europäischen Status für Begünstigte eines solchen Visums.

Einige **EU-Mitgliedstaaten erteilen nationale Visa** (sog. „Typ D“-Visa) aus unterschiedlichen humanitären Gründen, allerdings nur nach Ermessen im Einzelfall.<sup>33</sup> Informationen aus **Frankreich** (zum dortigen „**visa au titre de l’asile**“)<sup>34</sup> und der **Schweiz** (zum dortigen **humanitären Visum**),<sup>35</sup> die jeweils Zugang zum nationalen Asylverfahren nach Einreise gewähren, weisen etwa darauf hin, dass die Vergabe je nach Auslandsvertretung unterschiedlich gehandhabt wird. Dabei ist die Praxis insgesamt durch eine schlechte Informationslage gekennzeichnet und zeichnet sich vor allem im Falle der Schweiz durch eine sehr restriktive Handhabung aus.<sup>36</sup> So haben Schutzsuchende, die sich bereits in einem Drittstaat aufhalten, besonders schlechte Chancen auf ein solches humanitäres Visum in die Schweiz, da davon ausgegangen wird, dass sie nicht mehr in akuter Gefahr seien.<sup>37</sup>

Auch bedarf es grundsätzlich enger Verbindungen zum Aufnahmeland, sei es durch finanzielle Sponsor\*innen (Frankreich) oder auch sonstige persönliche Bezüge (Schweiz).<sup>38</sup> Einer **Verbindung zum Aufnahmeland** bedarf es auch im Falle sog. „**humanitärer Korridore**“ nach **Italien**, die von der katholischen **Gemeinschaft Sant’Egidio** in Kooperation

---

<sup>33</sup> Siehe etwa Ulla Iben Jensen, Humanitarian Visa: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee, 2014, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/57kujz2x>.

<sup>34</sup> Ein allgemeiner Hinweis zu dieser Möglichkeit findet sich auf der Seite der Französischen Regierung, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/ecyft3bc>; Informationen zur Umsetzung wurden im Rahmen der Erarbeitung dieser Analyse von Jurist\*innen von IRAP Europe eingebracht.

<sup>35</sup> Das humanitäre Visum hat 2012 das bis dahin bestehende „Botschafts asyl“ abgelöst. Ein Überblick über die Entwicklungen findet sich in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Schweizerischen Roten Kreuzes von Dezember 2021, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5x4jfw7>.

<sup>36</sup> So die Informationen von IRAP Europe vom Juni 2023; Zu den Zahlen aus der Schweiz siehe den Jahresbericht 2022 zum Visa-Monitoring, wonach 351 humanitäre Visa im Jahr 2022 ausgestellt wurden, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/25prspa8>; zu den Problemen im Verfahren der Schweiz siehe den Bericht des Schweizerischen Roten Kreuzes von Dezember 2021, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5x4jfw7>.

<sup>37</sup> Siehe auch der Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 S. 2 Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung des Schweizerischen Bundesrats (VEV): „Ein solcher Fall liegt insbesondere dann vor, wenn die betreffende Person im Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist.“

<sup>38</sup> Rechtsgrundlage ist Art. 4 Abs. 2 VEV.



mit der **Union der Evangelischen Kirchen in Italien, der Waldenser-Tafel und der italienischen Regierung** initiiert wurden. Freiwillige in den Herkunfts- und Transitländern nehmen Kontakt zu Schutzsuchenden auf und machen den italienischen Auslandsvertretungen entsprechende Aufnahmevorschläge. Im Falle einer Aufnahmezusage werden durch das italienische Innenministerium humanitäre Visa mit begrenzter territorialer Gültigkeit erteilt und die Schutzsuchenden können nach Einreise einen Asylantrag stellen. Mittlerweile gibt es auch Kooperationen der Kirchen mit **Frankreich, Belgien und Andorra**. Seit 2016 wurden über 6000 Visa im Rahmen solcher humanitären Korridore für eine sichere Einreise in die EU erteilt.<sup>39</sup>

Insgesamt liegt der Fokus auf EU-Ebene und unter den Mitgliedstaaten vor allem auf **Resettlement**, als Kontingent-Lösung in Kooperation mit UNHCR.<sup>40</sup> Seit 2015 fördert die EU nationale Neuansiedlungsprogramme, wobei die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung unterstützt. Für 2023 haben 17 Mitgliedstaaten mehr als 29.000 Plätze für Neuansiedlung und humanitäre Aufnahme zugesagt.<sup>41</sup> Und schließlich enthält auch der sog. „EU-Türkei-Deal“<sup>42</sup> von März 2016 Resettlement-Elemente.<sup>43</sup> Im Jahr 2016 wurde schließlich im Rahmen der GEAS-Reformvorschläge eine Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens auf EU-Ebene entworfen.<sup>44</sup> Bei Inkrafttreten würde diese aber keine neuen oder umfassenderen Aufnahmeverpflichtungen der Mitgliedstaaten begründen, sondern nur die entsprechenden Aufnahmeverfahren (teilweise) harmonisieren.

**d) Visafreie Einreise als Alternative: der Umgang mit Schutzsuchenden aus der Ukraine**  
Eine wichtige Alternative zur Einreise mit einem humanitären Visum ist die **visumsfreie Einreise**, die aber für die Mehrheit der Schutzsuchenden bisher nicht in Frage kommt. Eine Ausnahme besteht derzeit für **Geflüchtete aus der Ukraine**. Für diese wurde die EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz<sup>45</sup> aktiviert. Nach dem entsprechenden Beschluss

---

<sup>39</sup> Stand 15.3.2023, siehe das Informationsblatt von St'Egidio, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2axzhhsu>; siehe auch die Programminformationen unter <https://tinyurl.com/3n5uxuxz>.

<sup>40</sup> Zu Resettlement siehe UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Resettlement Handbook* (2011).

<sup>41</sup> Eine Übersicht findet sich auf der Seite der EU-Kommission, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5n6ehw66>.

<sup>42</sup> Erklärung EU-Türkei vom 16.3.2016. Zur Einstufung der Rechtsnatur dieser Erklärung als „Pressemitteilung“ siehe die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuG) vom 28.2.2017, T-193/16.

<sup>43</sup> Seit März 2016 wurden mehr als 38.000 Personen aus Syrien in EU-Länder umgesiedelt, siehe die Informationen der EU-Kommission, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2n6scp33>.

<sup>44</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM/2016/0468 final – 2016/0225 (COD).

<sup>45</sup> Richtlinie 2001/55/EG über Vorschriften für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf die EU-Mitgliedstaaten

des europäischen Rats<sup>46</sup> und nationalen Regelungen in Deutschland,<sup>47</sup> können sie visumsfrei einreisen. Sie erhalten nach Einreise in der Regel für bis zu drei Jahre eine Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz, ohne vorher ein Asylverfahren durchlaufen zu müssen.<sup>48</sup> Zum Kreis der Begünstigten gehören neben ukrainischen Staatsangehörigen, die die Ukraine seit dem 24. Februar 2022 infolge der militärischen Invasion der russischen Streitkräfte verlassen mussten, grundsätzlich auch Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer, die in der Ukraine lebten, sowie deren Familienangehörige. Darüber hinaus können Mitgliedstaaten den Kreis der Begünstigten nach nationalem Recht erweitern. Der rechtliche Umgang mit Schutzsuchenden aus der Ukraine hat gezeigt, dass Visa-Liberalisierungen und die direkte Vergabe von Aufenthaltserlaubnissen, ohne vorgeschaltete Visums- oder Asylverfahren, eine reale Alternative zum Zugangsdilemma sein können. Es gibt daher bereits Forderungen, die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz so anzupassen, dass auch andere Schutzsuchende davon profitieren können. Auch bei diesen Forderungen liegt ein Fokus auf Menschenrechtsverteidiger\*innen.<sup>49</sup>

### **III. Humanitäre Aufnahme nach Deutschland: Analyse der deutschen Rechtslage und Praxis**

Dieser Abschnitt analysiert die deutsche Rechtslage und Praxis der humanitären Aufnahme. Nach einem Überblick der gegebenen Rechtsgrundlagen für die Aufnahme in Einzelfällen und ad hoc Aufnahme von Personengruppen auf Bundes- oder Landesebene sowie das dauerhafte Resettlement-Programm (1.), werden die erstgenannten Aufnahmemöglichkeiten jeweils genauer untersucht (2.-4.).

Das letztgenannte Resettlement wird hingegen nicht vertieft analysiert, da es sich um ein international ausgehandeltes Programm handelt und der Fokus dieser Analyse auf speziellen nationalen Programmen liegen soll. Da in den Auswertungen des Abschnitts IV.

---

(auch „Massenzustromsrichtlinie“ genannt). Die Richtlinie legt Mindestnormen fest, die EU-weit für die Gewährung vorübergehenden Schutzes gelten, wenn ein entsprechender Ratsbeschluss (mit qualifizierter Mehrheit der Mitgliedstaaten) sie zur Anwendung bringt.

<sup>46</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4.3.2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

<sup>47</sup> Siehe Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung.

<sup>48</sup> In Deutschland richtet sich die Gewährung der Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG; siehe auch das aktuelle Fact-Sheet des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur Einreise aus der Ukraine, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/yc6rcrmr>.

<sup>49</sup> Siehe etwa den entsprechenden Aufruf von 50 zivilgesellschaftlichen Organisationen an die EU, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5d7ayt2e>.

jedoch auch auf Aspekte von Resettlement, insbesondere das darauf basierende NesT-Programm, zurückgegriffen wird, soll es nachfolgend kurz erläutert werden. Ähnlich verhält es sich mit der Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG, die auf europarechtlichen Regelungen beruht.<sup>50</sup> Diese kann verbunden mit einer Visumfreiheit ebenso zu einer sicheren Einreise führen und wird daher in Abschnitt IV. gesondert in den Blick genommen. Wie sich hier sowie bei der Aufnahme von Erdbebenopfern aus der Türkei gezeigt hat,<sup>51</sup> spielen Visaerleichterungen bei der Gewährung sicheren Zugangs zum Schutz eine zentrale Rolle. Auch die Aufnahmebereitschaft von Städten und Kommunen kann im Rahmen der bestehenden Aufnahmemöglichkeiten eine Rolle spielen, etwa bei der Zustimmung der kommunalen Ausländerbehörde zum Visum nach § 22 AufenthG oder Berücksichtigung der zusätzlichen Aufnahmebereitschaft bei der Ausgestaltung von Aufnahmeprogrammen nach § 23 AufenthG sowie weiterer Gestaltung von Aufnahmemöglichkeiten.<sup>52</sup>

Für die Aufnahme im Einzelfall nach § 22 AufenthG (2.), ad hoc Aufnahmemöglichkeiten auf Landesebene nach § 23 Abs. 1 AufenthG (3.), und ad hoc Aufnahmemöglichkeiten auf Bundesebene nach § 23 Abs. 2 AufenthG (4.) werden nachfolgend jeweils die Aufnahmevoraussetzungen, der Verfahrensablauf sowie die Rechtsstellung nach Aufnahme dargestellt. Dabei werden mit Bezug zu Anwendungsfällen rechtliche Fragestellungen und praktische Hürden der jeweiligen Aufnahmearten herausgearbeitet.

## 1. Überblick

Eine sichere Einreise für Schutzsuchende nach Deutschland kann über mehrere Wege erfolgen, die rechtlich in den §§ 22, 23 und 24 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) verankert sind. So enthält § 22 AufenthG eine Vorschrift zur **Aufnahme im Einzelfall**, § 23 AufenthG demgegenüber drei verschiedene Bestimmungen für die Aufnahme bestimmter Personengruppen. § 23 AufenthG enthält einerseits Rechtsgrundlagen für **ad hoc Aufnahmeprogramme auf Landes- und Bundesebene** (Abs. 1 und 2) und andererseits für ein dauerhaftes Programm zur **Neuansiedlung** von Schutzsuchenden (Abs. 4, „Resettlement“). Schließlich gewährt § 24 AufenthG vorübergehenden Schutz basierend auf europarechtlichen Regelungen.

---

<sup>50</sup> Siehe oben Abschnitt II.2.d.

<sup>51</sup> Weiterführend dazu siehe die Informationen des Informationsverbunds Asyl und Migration, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5n8jv5py>.

<sup>52</sup> Diesbezüglich wird auf die umfassende Untersuchung von Helene Heuser verwiesen: Städte der Zuflucht, Kommunen und Länder im Mehrebenensystem der Aufnahme von Schutzsuchenden, Nomos, 1. Auflage 2023.

Wie nachfolgend herausgestellt wird, unterscheiden sich die verschiedenen humanitären Aufnahmemöglichkeiten vor allem danach, welche Personengruppen von ihnen erfasst werden können (**Aufnahmevoraussetzungen**) und welche **Akteure im Aufnahmeverfahren** beteiligt sind. In der nachfolgenden Analyse stehen die § 22, § 23 Abs. 1 und § 23 Abs. 2 AufenthG im Vordergrund, als humanitäre Einreisewege, die eine Einzelfall- oder Gruppen-Aufnahme im Falle akuter Gefährdungen ermöglichen. Die ad hoc Aufnahme auf Bundesebene (§ 23 Abs. 2 AufenthG) und über Resettlement (§ 23 Abs. 4 AufenthG) betrifft, wie auch die „Aufnahme aus dem Ausland“ (§ 22 AufenthG) ausschließlich Personen, die sich noch im Ausland befinden, während die Landesaufnahme nach § 23 Abs. 1 AufenthG auch auf Personen anwendbar ist, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten.

### **a) Exkurs: Resettlement**

Eine wichtige Rolle im Hinblick auf den sicheren Zugang nach Deutschland spielt **Resettlement**, also die dauerhafte Neuansiedlung von Schutzsuchenden, die rechtlich in § 23 Abs. 4 AufenthG verankert ist. Resettlement bezieht sich auf Schutzsuchende, die bereits in Erstzufluchtsstaaten leben, dort aber nicht dauerhaft bleiben und absehbar auch nicht in ihren Herkunftsstaat zurückkehren können. Die Auswahl dieser Personen erfolgt durch das BAMF in Kooperation mit UNHCR, wobei unter anderem berücksichtigt wird, dass sie etwa aufgrund ihrer rechtlichen und physischen Verfassung, ihres Alters (Kinder und ältere Menschen), ihres Geschlechts (alleinstehende Frauen) und ihrer Erfahrungen im Heimatland (Opfer von Gewalt oder Folter) besonders schutzbedürftig sind.<sup>53</sup>

Das Programm „**Neustart im Team (NesT)** – staatlich-gesellschaftliches Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge“ ist ein zusätzliches humanitäres Aufnahmeprogramm auf Grundlage von § 23 Abs. 4 AufenthG, das die Aufnahme an eine gemeinschaftliche zivilgesellschaftliche Unterstützung („private Sponsorship“) knüpft. Es wurde im Mai 2019 als Pilotprojekt gestartet und im Januar 2023 zu einem regulären Aufnahmeprogramm des Bundes gemacht. Die Aufnahme ist an die Unterstützung durch eine Mentoring-Gruppe gebunden. Diese kann aus Institutionen, Vereinen oder (mindestens fünf) Privatpersonen bestehen. Die Mentoring-Gruppe verpflichtet sich, den Aufgenommenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen oder für einen Zeitraum von zwei Jahren die Kaltmiete zu finanzieren und sie darüber hinaus praktisch zu unterstützen (z.B. bei Behördengängen oder der Suche nach Ausbildungsplatz oder Arbeitsstelle). NesT ist ein gemeinsames Programm des BMI, der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (IntB) und des BAMF, wobei letzteres die Auswahl der

---

<sup>53</sup> Siehe dazu die Informationen des BAMF, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2p8et3dp>.

aufzunehmenden Personen, die Prüfung der Anträge der Mentoring-Gruppen sowie die Vermittlung von Aufzunehmenden und Gruppen durchführt.<sup>54</sup> Das NesT-Programm kann im Hinblick auf die Rechtsstellung der Begünstigten nach Aufnahme Vorbildfunktion entfalten.

### **b) Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen und Visumpflicht**

Diese Aufnahmemöglichkeiten haben gemeinsam, dass sie grundsätzlich<sup>55</sup> **nicht von der Visumpflicht entbinden**, die allgemeine Voraussetzung für die Titelerteilung ist (siehe § 5 Abs. 2 AufenthG). Daher gelten die allgemeinen Vorschriften zum Visumsverfahren vor den deutschen Auslandsvertretungen. Hier ist zu beachten, dass die Visumsversagung, anders als bei Verwaltungsakten anderer Behörden, weder einer Begründung noch einer Rechtsbehelfsbelehrung bedarf (§ 77 Abs. 2 AufenthG). Zudem müssen wie immer bei Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels in Deutschland auch hier die übrigen „**allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen**“ geprüft werden, wie etwa die Klärung der Identität, die Erfüllung der Passpflicht, oder die Sicherung des Lebensunterhalts (siehe § 5 Abs. 1 AufenthG). Wie für alle Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen, kann aber nach § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG vom Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen abgesehen werden. Bei Vorliegen einer Einreisesperre, die ggf. in der Vergangenheit verhängt wurde, gilt auch für die hier dargestellten Titel, dass die Sperre nach § 11 Abs. 4 S. 2 AufenthG aufgehoben werden soll.<sup>56</sup>

## **2. Humanitäre Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 AufenthG**

In § 22 AufenthG ist die Aufnahme aus dem Ausland im Einzelfall geregelt, wobei dies auch Familien umfasst.<sup>57</sup> Zudem kann auch eine Vielzahl von Personen in gleich gelagerten Einzelfällen aufgenommen werden.<sup>58</sup> Die Vorschrift sieht zum einen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen vor, die im behördlichen Ermessen liegt (Satz 1). Zum anderen ist darin vorgesehen, dass durch das Bundesinnenministerium (BMI) zur Wahrung politischer Interessen Deutschlands die Aufnahme erklärt wird (Satz 2). Der Anwendungsbereich von § 22 AufenthG umfasst laut Gesetzesbegründung lediglich Personen, die sich zum Zeitpunkt der ersten Erteilungsentscheidung noch nicht im Bundesgebiet aufhalten.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Siehe dazu die NEST-Informationseite der Caritas, abrufbar unter <https://www.neustartimteam.de>. Dort finden sich auch Informationen zu aktuellen Aufnahmen.

<sup>55</sup> Bei der Evakuierung von Ortskräften aus Afghanistan wurden etwa Ausnahmen gemacht (siehe unten III.2.b.bb).

<sup>56</sup> Göbel-Zimmermann/Hupke in Huber/Mantel, Kommentar zum AufenthG/AsylG, 3. Auflage 2021, AufenthG, Vorb. §§ 22-26, Rn. 3.

<sup>57</sup> Huber/Eichenhofer/Endres de Oliveira, Aufenthaltsrecht, 1. Auflage 2017, Rn. 433.

<sup>58</sup> Göbel-Zimmermann/Hupke, a.a.O. (Fn. 56), § 22, Rn. 2.

<sup>59</sup> Bundesregierung, Zuwanderungsgesetz, Gesetzesentwurf vom 7.2.2003, BT-Drs. 15/420, S. 77; siehe auch Göbel-Zimmermann/Hupke, a.a.O. (Fn. 56), § 22 Rn. 1 mit Verweis auf BVerwG.

Nachfolgend werden die rechtlichen Grundlagen für eine Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 S. 1 (a) und S. 2 AufenthG (b) jeweils anhand der Aufnahmevoraussetzungen (aa) und des Verfahrensablaufs (bb) dargestellt, sowie praktische und rechtliche Herausforderungen unter Einbeziehung von Anwendungsfällen erörtert. Sodann werden für beide Alternativen der Norm die Rechtsschutzmöglichkeiten (c) und die Rechtsstellung nach Einreise erläutert (d).

### **a) Einzelfallentscheidung des Auswärtigen Amts/der Ausländerbehörde nach Satz 1**

Die Vorschrift des § 22 S. 1 AufenthG wird in der Praxis nur sehr restriktiv angewandt. Zwischen 2017 und August 2020 wurden insgesamt 312 Visa nach dieser Norm erteilt.<sup>60</sup>

#### **(aa) Aufnahmevoraussetzungen**

Die Erteilung des Aufenthaltstitels nach Satz 1 ist eine Ermessensentscheidung. Voraussetzung für die Erteilung ist, dass **völkerrechtliche oder dringende humanitäre Gründe** gegeben sind. **Völkerrechtliche Gründe** liegen nach der Gesetzesbegründung insbesondere dann vor, wenn die Aufnahme aufgrund internationaler Verpflichtungen erfolgt.<sup>61</sup> Dabei führen menschenrechtliche Garantien zwar nicht unmittelbar zu einem Anspruch auf Aufnahme, können aber das Ermessen in bestimmten Fällen „auf Null“ reduzieren.<sup>62</sup>

**Dringende humanitäre Gründe** liegen nach der Gesetzesbegründung dann vor, wenn die Aufnahme im Hinblick auf eine „Sondersituation“ gegenüber anderen in Betracht kommenden Personen gerechtfertigt ist.<sup>63</sup> Dabei wird davon ausgegangen, dass die Norm „Ausnahmecharakter“ hat und daher die Aufnahme nur erfolgen könne, wenn sie „im konkreten Einzelfall ein Gebot der Menschlichkeit“ sei.<sup>64</sup> Dies dürfte etwa für nur im Inland behandelbare **schwere Erkrankungen** der Fall sein oder auch, wenn speziellere gesetzliche Härtefallregelungen nicht greifen.<sup>65</sup> Auch der **Familiennachzug** kann ein Anwendungsfall sein.

---

<sup>60</sup> Keßler in: Hofmann, Nomos-Kommentar Ausländerrecht (NK-AuslR), 3. Auflage 2023, AufenthG § 22, Rn. 4 unter Bezug auf Antwort der BReg. auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 19/22007, 8, Frage 5; der Großteil im Zusammenhang mit der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, siehe unten Mungan/Muy/Weber, a.a.O. (Fn. 71).

<sup>61</sup> BT-Drs. 15/420, a.a.O. (Fn. 59), S. 77.

<sup>62</sup> So Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 22, Rn. 3.

<sup>63</sup> BT-Drs. 15/420, a.a.O. (Fn. 60), S. 77; zu humanitären Gründen vgl. Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 22, Rn. 1, wonach die Norm im Gesetzgebungsverfahren durch Einfügung des Begriffs „dringende“ restriktiver als im Regierungsentwurf gefasst wurde.

<sup>64</sup> Bundesinnenministerium, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVV-AufenthG) vom 26.10.2009, 22.1.1.2.

<sup>65</sup> So Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 22, Rn. 4.

### **Praxisbeispiel: 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.<sup>66</sup> Ein Beispiel ist der Kindernachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, bei dem aufgrund des Vorrangs des Kindeswohls eine Ermessensreduzierung auf Null geltend gemacht wurde.<sup>67</sup>

#### ***Problem: Restriktive Anwendung der Norm als Härtefallregelung beim Familiennachzug***

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 zu vereinbaren ist.<sup>68</sup> Dennoch wird § 22 S. 1 AufenthG in der Praxis so gut wie nie in Härtefällen als Auffangnorm zur Wiederherstellung der Familieneinheit angewandt.

Lediglich im Zusammenhang mit der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten kam es zu einigen wenigen Anwendungsfällen.<sup>69</sup> In solchen Verfahren ging auch das BVerfG davon aus, dass mit § 22 S. 1 AufenthG **Härtefällen** Rechnung getragen werden könne, allerdings mit der Betonung, dass dies insbesondere dann gelte, wenn die besondere Härte durch Umstände des in Deutschland subsidiär schutzberechtigten Familienmitglieds begründet würde.<sup>70</sup> Dennoch wurden während der Dauer der Aussetzung nur in seltenen Fällen Visa nach dieser Vorschrift erteilt. Vom

<sup>66</sup> Schmitt/Muy, Aufnahme aus dem Ausland beim Familiennachzug, Asylmagazin 6/2017, S. 217 ff., abrufbar unter: <https://tinyurl.com/mppcd9bz>.

<sup>67</sup> 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, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/24r6fkr5>.

<sup>68</sup> BVerwG, Beschluss vom 4.7.2019 - 1 B 26.19 - asyl.net: M27529.

<sup>69</sup> 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>.

<sup>70</sup> BVerfG, Beschluss vom 20.3.2018 - 2 BvR 1266/17 - Asylmagazin 5/2018, S. 179 - asyl.net: M26135; das BVerfG stellte in Eilentscheidungen fest, dass für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Aussetzung relevant sei, inwiefern § 22 AufenthG tatsächlich in Härtefällen angewandt werde. Es kam jedoch aufgrund der Aufhebung der Aussetzung und Schaffung einer Kontingentregelung in § 36 a AufenthG nicht zu Hauptsacheentscheidungen.



Beginn der Aussetzung im März 2016 bis November 2018 wurden lediglich 277 Visa für Familienangehörige subsidiär Schutzberechtigter auf Grundlage dieser Norm erteilt.<sup>71</sup>

### ***(bb) Verfahrensablauf und beteiligte Stellen***

Der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist in beiden Fällen des § 22 AufenthG grundsätzlich ein **Visumverfahren** vorgeschaltet.<sup>72</sup> Im Fall des Satz 1 ist vor der Entscheidung der Auslandsvertretung, wie in § 31 Abs. 1 AufenthV für die Erteilung bestimmter Visa vorgesehen, die Ausländerbehörde zu beteiligen. Daraus ergibt sich grundsätzlich folgender Verfahrensablauf:

1. Visumverfahren bei einer deutschen Auslandsvertretung in Koordination mit dem Auswärtigen Amt in Berlin;
2. Grundsätzlich eigenständige Einreise;
3. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis durch die Ausländerbehörde.

### **b) Einzelfallentscheidung des BMI nach Satz 2**

§ 22 S. 2 AufenthG sieht vor, dass durch das BMI zur **Wahrung politischer Interessen** Deutschlands eine Aufnahme erklärt wird. Bei der nachfolgenden Analyse der Aufnahmevoraussetzungen (aa) und des Verfahrensablaufs (bb) dient das sog. Ortskräfteverfahren für Schutzsuchende aus Afghanistan als aktuelles Praxisbeispiel.

### ***(aa) Aufnahmevoraussetzungen***

Im Sinne des außenpolitischen Handlungsspielraums ist nach der Gesetzesbegründung die Entscheidung über die „Wahrung politischer Interessen“ dem Bund vorbehalten.<sup>73</sup> Dabei ist praktisch jede politisch motivierte Entscheidung umfasst und daher weitgehend der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen.<sup>74</sup> Nachdem das BMI die Aufnahme erklärt hat, kann es selbst den Wegfall des politischen Interesses annehmen, dies jedoch nicht ohne Weiteres, da ja bereits ein Vertrauenstatbestand geschaffen wurde.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Vgl. Mungan/Muy/Weber, Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, Asylmagazin 12/2018, S. 406, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/y33msnrt>; unter Bezug auf: BT-Drs. 19/5815.

<sup>72</sup> Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 22, Rn. 9.

<sup>73</sup> BT-Drs. 15/420, a.a.O. (Fn. 60), S. 77.

<sup>74</sup> Göbel-Zimmermann/Hupke, a.a.O. (Fn. 57), § 22 Rn. 7: als Beispiel wird eine befristete Aufenthaltserlaubnis für den Whistleblower Edward Snowden für seine Aussage vor dem NSA-Untersuchungsausschuss genannt.

<sup>75</sup> Göbel-Zimmermann/Hupke, a.a.O. (Fn. 57), § 22 Rn. 7, mit Hinweis auf OVG Bremen.



### **(bb) Verfahrensablauf und beteiligte Stellen**

Wird eine Aufnahmezusage erteilt, müssen die Begünstigten ein **Visumverfahren** bei einer deutschen Auslandsvertretung durchlaufen, die sich mit dem Auswärtigen Amt in Berlin dazu abstimmt. Das Verfahren entspricht dem bei § 22 S. 1 AufenthG dargestellten Ablauf. Im Fall der Aufnahmeerklärung nach Satz 2 ersetzt laut AVV-AufenthG die BMI-Entscheidung die Zustimmung der Ausländerbehörde; letztere ist nach Einreise verpflichtet, die entsprechende Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und hat lediglich zu prüfen, ob die BMI-Erklärung und allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen vorliegen.<sup>76</sup>

#### **Praxisbeispiel Ortskräfteverfahren Afghanistan:**

Die Regelung des § 22 S. 2 AufenthG wird seit 2013 als Rechtsgrundlage genutzt für die Aufnahme von Personen, die aufgrund ihrer Tätigkeit für deutsche Stellen im Rahmen des Afghanistan-Einsatzes (sog. Ortskräfte) als individuell gefährdet gelten sowie für deren enge Familienangehörige.<sup>77</sup> Bei Tätigkeit aufgrund eines **Werkvertrags** wird im Einzelfall geprüft, ob ein unmittelbarer Bezug zu einer deutschen Stelle gegeben ist und die **individuelle Gefährdung** auf dieses Vertragsverhältnis zurückzuführen ist. Für Personen, die durch **Subunternehmen** beschäftigt wurden, wird das Ortskräfteverfahren nicht angewandt, sie können aber dennoch nach § 22 S. 2 AufenthG bei entsprechender BMI-Entscheidung aufgenommen werden.<sup>78</sup>

Dieses sog. Ortskräfteverfahren wurde durch Absprachen verschiedener Ministerien zu Zuständigkeiten, Abläufen und zur Gefährdungsprüfung geschaffen. Der **Maßstab einer individuellen Gefährdung** unterscheidet dieses Programm von anderen humanitären Aufnahmeverfahren, bei denen eine generelle Gefährdung bestimmter Personengruppen angenommen wird. In den beteiligten Bundesministerien prüfen jeweils sog. **Ressortbeauftragte** die Gefährdungsanzeige und ersuchen bei positiver Entscheidung das **AA** um Aufnahme. Dieses wiederum gibt ein „**außenpolitisches Votum**“ ab, ob die politischen Interessen Deutschlands betroffen sind, und bittet bei Bejahung das **BMI** um **Aufnahmeerklärung** nach § 22 S. 2 AufenthG, welche dem AA zurückgeschickt wird.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> AVV-AufenthG, 22.2.0.2 ff.

<sup>77</sup> Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Humanitärer Schutz für afghanische Ortskräfte, Sachstand vom 23.6.2016, WD 3-3000-170/16, S. 3, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5s3e37jh>.

<sup>78</sup> Zum Vorhergehenden: Antwort der Bundesregierung vom 29.6.2016 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Grünen, BT-Drs. 18/8976, S. 9.

<sup>79</sup> FAU Human Rights Clinic (HRC), Grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Aufnahme afghanischer Ortskräfte, Expert Opinion vom 5.8.2022, S. 16 f., abrufbar unter: <https://tinyurl.com/f5hw2xar>.

Laut Bundesregierung werde im Vergleich zu anderen europäischen Staaten bei der Gefährdungsprüfung ein großzügiger Maßstab angewandt, die Entscheidung erfolge „im Zweifel für die Ortskraft“.<sup>80</sup> Bis Oktober 2022 wurde etwa 38.100 afghanischen Staatsangehörigen eine Aufnahme zugesagt. Darunter befinden sich ca. 24.500 ehemalige Ortskräfte und ca. 13.600 weitere gefährdete Personen, jeweils einschließlich berechtigter Familienangehöriger. Von der Gesamtzahl von Personen mit Aufnahmezusage sind mehr als zwei Drittel (ca. 26.000 Personen) bereits nach Deutschland eingereist.<sup>81</sup> Soweit ersichtlich, waren von der Aussetzung der Visaverfahren im Rahmen des Bundesaufnahmeprogramms Afghanistan auch Ortskräfte betroffen.<sup>82</sup>

Für die Aufnahme durch das Ortskräfteverfahren muss die Ortskraft eingangs eine **Gefährdungsanzeige** einreichen. Diese kann sie per E-Mail an ihre ehemalige Arbeitsstelle schicken oder bei einem mittlerweile in Kabul eingerichteten Büro der International Organization for Migration (IOM).<sup>83</sup> Die Möglichkeit, eine Gefährdungsanzeige zu stellen, wurde Ortskräften mit einem **Informationsblatt** mitgeteilt.<sup>84</sup>

Während der Evakuierung aus Afghanistan Ende August 2021 wurden im Rahmen von **Schnellverfahren** auch sogenannte Ausnahmevisa („**Visa on Arrival**“) nach § 14 Abs. 2 AufenthG an Ortskräfte bei ihrer Ankunft in Deutschland ausgestellt.<sup>85</sup> Auch wurde ein **vereinfachtes Verfahren** eingeführt, in dem die Ressortbeauftragten die Gefährdungslage im Einzelfall nicht mehr begründen und belegen müssen, sondern die Personendaten direkt an das BMI übersenden können.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> So die Antwort vom 7.3.2014 auf eine parlamentarische Anfrage, BT-Drs. 18/729, S. 15, 23, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5n6c6am2>.

<sup>81</sup> Gemeinsame Pressemitteilung von AA und BMI zum Bundesaufnahmeprogramm für besonders gefährdete Menschen aus Afghanistan vom 17.10.2022, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/4e3k4fwf>.

<sup>82</sup> Siehe unten III.4.

<sup>83</sup> HRC, a.a.O. (Fn. 80), S. 15; Zunächst konnten Bedrohungsanzeigen auch bei den Auslandsvertretungen Deutschlands in Afghanistan gestellt werden.

<sup>84</sup> Antwort der Bundesregierung vom 29.6.2016 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Grünen, BT-Drs. 18/8976, S. 2; aufgrund der Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz, wurde bisher nur ein Informationsblatt (auf Deutsch und Dari) herausgegeben, welches aus dem Jahr 2013 stammen dürfte, Antwort des BMI vom 29.11.2022 auf Anfrage #250145, S. 1 ff, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5fr9rp49>.

<sup>85</sup> Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Aufnahme von afghanischen Ortskräften und anderen schutzbedürftigen Personen in ausgewählten NATO-Staaten, Sachstand vom 1.11.2021, WD 3-3000-170/21, S. 5, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/bdfzmk2b>.

<sup>86</sup> HRC, a.a.O. (Fn. 80), S. 16; unter Bezug auf BT-Drs. 19/32505.

**Zentrale Informationen zum Ortskräfteverfahren** wurden von der Bundesregierung **nicht veröffentlicht** und ergeben sich daher lediglich aus Auskünften der Bundesregierung auf eine Vielzahl parlamentarischer Anfragen.<sup>87</sup>

### **Probleme 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. Ein Informationsblatt ist nicht ausreichend, um potenziell Begünstigte zu erreichen. Zudem werden Personen, die eine Gefährdungsanzeige gestellt haben, im Falle der Verweigerung der Aufnahmezusage über die Ablehnung nicht informiert.

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.<sup>88</sup> Ein großes Problem stellt die Durchführung der Sicherheitsprüfungen erst nach Ausreise aus Afghanistan dar: In Fällen der anschließenden Versagung eines Visums befinden sich die Betroffenen bereits in einem Transitland aus dem sie u.U. Rückführungen befürchten müssen und würden bei Rückkehr nach Afghanistan wegen der vorangegangenen Ausreise noch stärker gefährdet sein, als vorher.

---

<sup>87</sup> Für die Zwecke dieses Berichts wurden einige Auskünfte der Bundesregierung ausgewertet, im Übrigen wurde auf die Ausarbeitungen der HRC Expert Opinion zurückgegriffen, a.a.O. (Fn. 80).

<sup>88</sup> 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, HRC, a.a.O. (Fn. 80), S. 19, 22 f.

### 3. Landesaufnahme nach § 23 Abs. 1 AufenthG

Als erste Möglichkeit der Aufnahme von Personengruppen regelt § 23 Abs. 1 AufenthG eine ad hoc Aufnahme auf Landesebene. Nach einem Überblick über die Aufnahmevoraussetzungen (a), folgt auch hier eine Erläuterung des Verfahrens (b) und der Rechtsstellung nach Einreise (c). Dabei dienen die Landesaufnahmeprogramme Syrien und Afghanistan als praktische Beispielfälle.

#### a) Aufnahmevoraussetzungen

Voraussetzung für eine Aufnahme nach § 23 Abs. 1 AufenthG ist eine **Aufnahmeanordnung** der **obersten Landesbehörde** im **Einvernehmen** mit dem **BMI**. Die Anordnung kann aus **völkerrechtlichen oder humanitären Gründen** oder zur **Wahrung der Interessen der Bundesrepublik** ergehen. Anders als bei § 22 AufenthG bedarf es zur Annahme keiner „dringender“ humanitärer Gründe. Ferner können im Gegensatz zu § 22 S. 1 AufenthG Interessen der Bundesrepublik für die Landesordnung ausschlaggebend sein, wobei laut Gesetzesbegründung die Bundeseinheitlichkeit<sup>89</sup> durch Einholung des **Einvernehmens des BMI** (nach § 23 Abs. 1 S. 3 AufenthG) gewahrt werde.<sup>90</sup>

Nach § 23 Abs. 1 S. 2 AufenthG kann die Landesordnung mit der Abgabe einer **finanziellen Verpflichtungserklärung** nach § 68 AufenthG verknüpft werden. Das bedeutet, dass die Aufnahme davon abhängig gemacht werden kann, dass sich Dritte (in der Praxis meist Angehörige der Antragstellenden) verpflichten, für die Lebensunterhaltskosten der aufzunehmenden Personen aufzukommen.

Die Möglichkeit der Landesaufnahme war in der Vergangenheit bereits mehrfach Grundlage für humanitäre Programme. So hat beispielsweise Baden-Württemberg 2014 ein Aufnahmeprogramm für Opfer traumatisierender Gewalt aus dem Nordirak, vorrangig für Frauen und Kinder jesidischer Glaubensrichtung, eingerichtet.<sup>91</sup> Auch in Brandenburg und Berlin gab und gibt es Landesaufnahmeprogramme für Schutzsuchende aus dem Irak.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Unter „Wahrung der Bundeseinheitlichkeit“ fällt einerseits die Wahrung der Bundesinteressen und andererseits eine einheitliche Behandlung bestimmter humanitärer Fälle durch die Länder.

<sup>90</sup> BT-Drs. 15/420, a.a.O. (Fn. 60), S. 77.

<sup>91</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aufnahmeprogramme der Länder nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz, WD 3-3000-223/18, 27.6.2018, S. 9, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/uptdcpwc>.

<sup>92</sup> Informationen zum Landesaufnahmeprogramm in Brandenburg: <https://tinyurl.com/5n8nkt5s>; zum Landesaufnahmeprogramm in Berlin: <https://tinyurl.com/3np39h9p>.

## **Praxisbeispiele: Landesaufnahmeprogramme für Schutzsuchende aus Syrien und aus Afghanistan**

Ein praktisches Beispiel breit angelegter **Landesaufnahme waren die Programme für Schutzsuchende aus Syrien**, die seit 2013 in allen Bundesländern bis auf Bayern initiiert wurden und in der Zeit von 2013 bis 2015 über 20.000 Schutzsuchenden eine sichere Einreise ermöglichten.<sup>93</sup> In Thüringen, Hamburg, Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein gelten weiterhin entsprechend verlängerte Aufnahmeanordnungen.<sup>94</sup> Auch hier ist eine regelmäßige Voraussetzung für die Aufnahme das Vorliegen einer Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG.

Ein weiteres, sehr aktuelles Beispiel sind **Landesaufnahmeprogramme für Schutzsuchende aus Afghanistan**, die in der Praxis aber nur langsam anlaufen, was, soweit ersichtlich, am fehlenden Einvernehmen des BMI liegt. Thüringen hat als erstes Bundesland bereits im Jahr 2021 ein solches Programm beschlossen, das Einvernehmen des BMI wurde jedoch erst im November 2022 erteilt.<sup>95</sup> Zudem haben auch Schleswig-Holstein, Bremen, Berlin und Hessen solche Programme beschlossen. Aktuell laufen entsprechende Programme aber neben Thüringen nur in Hessen<sup>96</sup> und Berlin.<sup>97</sup>

### **b) Verfahrensablauf und beteiligte Stellen**

Grundsätzlich folgt die Aufnahme nach § 23 Abs. 1 AufenthG folgenden Verfahrensschritten:

1. Aufnahmeanordnung durch die oberste Landesbehörde (im Einvernehmen mit dem BMI),
2. Visumverfahren bei einer deutschen Auslandsvertretung (sofern sich die Person im Ausland befindet) / Antragsverfahren bei der Ausländerbehörde (sofern sich die Person bereits in Deutschland befindet),
3. unterstützte/eigenständige Einreise (sofern sich die Person im Ausland befindet),
4. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis durch die Ausländerbehörde.

<sup>93</sup> WD, Aufnahmeprogramme der Länder, a.a.O. (Fn. 92), S. 7 f.

<sup>94</sup> Siehe aktuelle Übersicht von ProAsyl mit Auflistung aller bisher erlassenen Aufnahmeanordnungen, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/mtdwtck>.

<sup>95</sup> Siehe die Informationen des Thüringer Justizministeriums, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5n6mjuj6>; siehe auch das offizielle Merkblatt abrufbar unter: <https://tinyurl.com/mefzp9wm>.

<sup>96</sup> Siehe die Informationen zum hessischen Landesaufnahmeprogramm, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/bdd9zbr4>.

<sup>97</sup> Siehe die Informationen zum Berliner Landesaufnahmeprogramm, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/3np39h9p>.

Je nach Landesaufnahmeprogramm und entsprechender Aufnahmeanordnung können die Verfahrensschritte und die Rolle der beteiligten Akteur\*innen variieren. So nehmen bei Landesaufnahmeprogrammen, die unter der Bedingung von Verpflichtungserklärungen laufen, die zuständigen Ausländerbehörden am Wohnort derjenigen, die eine Verpflichtungserklärung abgeben, eine zentrale Rolle ein. Sie nehmen die Erklärungen entgegen und wenden sich bei positiver Prüfung mit einer Vorabzustimmung an die Auslandsvertretungen.<sup>98</sup> Bei diesen müssen die Personen, die einreisen möchten, einen entsprechenden Visumantrag stellen, in dessen Rahmen dann auch Sicherheitsüberprüfungen erfolgen. Es können auch weitere Stellen wie UNHCR oder IOM involviert sein, insbesondere bei den Landesaufnahmen, die nicht von Verpflichtungserklärungen abhängen.

## **Probleme im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen**

### ***Aufnahme von Personen innerhalb der EU***

Anders als bei § 22 AufenthG kann sich eine Landesordnung neben Personen, die sich im Ausland aufhalten, auch auf Personen beziehen, die sich bereits im Bundesgebiet befinden.<sup>99</sup> Umstritten ist aber, ob auch Personen umfasst sind, die sich außerhalb der Bundesrepublik aber bereits **innerhalb der EU** aufhalten. Aus Anlass der von verschiedenen Bundesländern beabsichtigten Aufnahme von Personen aus griechischen Aufnahmelagern, hatte das BMI dies verneint und auf vorrangiges EU-Recht verwiesen. Demgegenüber wurde argumentiert, dass diese Auffassung weder auf den Gesetzeswortlaut noch auf EU-Recht gestützt werden könne und Bundesländer durchaus auch Personen von innerhalb der EU aufnehmen könnten.<sup>100</sup>

### ***Erforderlichkeit des Einvernehmens des Bundes***

Im Zusammenhang mit Aufnahmen aus Griechenland wurde auch die Erforderlichkeit des **Einvernehmens des Bundes** hinterfragt.<sup>101</sup> Im Hinblick auf das Erfordernis des „Einvernehmens mit dem BMI“ hat das BVerwG anlässlich einer vom Land Berlin erhobenen Klage gegen den Bund entschieden, dass das BMI das Einvernehmen zur

<sup>98</sup> Siehe dazu WD, Aufnahmeprogramme der Länder, a.a.O. (Fn. 92), S. 8.

<sup>99</sup> Bundesregierung, Zuwanderungsgesetz, Gesetzesentwurf vom 7.2.2003, BT-Drs. 15/420, S. 77.

<sup>100</sup> Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 23, Rn. 4 unter Bezug auf WD, Aufnahmeprogramme der Länder, a.a.O. (Fn. 92), S. 10; siehe auch Roya Sangi, Ulrich Karpenstein, „Aufnahme von Flüchtenden aus den Lagern auf den griechischen Inseln durch die deutschen Bundesländer“, Rechtsgutachten, März 2020, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/yc7bdzfm>.

<sup>101</sup> Grundsätzlich dazu siehe Hertel/Karpenstein, Humanitäre Landesaufnahme und der Bund – zur Reichweite des „Einvernehmens“ des Bundesinnenministeriums gem. § 23 I des Aufenthaltsgesetzes, ZAR 2015, 373, 375 f.

Wahrung der Bundeseinheitlichkeit versagen darf, wenn es sich bei der Aufnahme um Personengruppen handelt, die der Bund in eigener Zuständigkeit aus denselben humanitären Gründen auch aufgenommen hat.<sup>102</sup> Dies gelte auch, wenn unionsrechtliche Vorschriften der Erteilung des Einvernehmens nicht entgegenstehen.

### ***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.<sup>103</sup> 2014 einigten sich die Bundesländer jedoch darauf, die Kosten für eine Versorgung im Falle von Krankheit, Schwangerschaft, Geburt, Pflegebedürftigkeit und Behinderung im Sinne der §§ 4, 6 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) von der Verpflichtungserklärung auszunehmen.<sup>104</sup> 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.

Vor allem die ursprünglich unbegrenzte Dauer der Verpflichtungserklärungen führte in einigen Fällen dazu, dass Begünstigte einer Aufnahme nach § 23 Abs. 1 AufenthG nach Einreise einen Asylantrag stellten. Dabei war umstritten, ob der Statuswechsel nach dem Asylverfahren oder schon die Stellung als asylsuchende Person eine Befreiung der Verpflichtung begründen.<sup>105</sup>

## **4. Bundesaufnahme nach § 23 Abs. 2 AufenthG**

Die Vorschrift des § 23 Abs. 2 AufenthG wurde 2005 geschaffen, um die Aufnahme jüdischer Emigrant\*innen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu regeln.<sup>106</sup> In jüngster Zeit diente sie als Rechtsgrundlage für mehrere humanitäre Aufnahmeprogramme auf Bundesebene, die nachfolgend bei der Analyse der Aufnahmevoraussetzungen (a), des

<sup>102</sup> BVerwG Urteil vom 15.3.2022, 1 A 1.21.

<sup>103</sup> Dazu kritisch etwa Endres de Oliveira, Schutz Syrischer Flüchtlinge in Deutschland – Welche Möglichkeiten für einen sicheren Aufenthalt gibt es?, Asylmagazin 9/2014, S. 291, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2p9smefm>; Riebau/Hörich, Der Streit um die Verpflichtungserklärung geht weiter, Asylmagazin 7-8/2017, S. 272 – 276, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/3ahfnr3p>.

<sup>104</sup> Siehe dazu Endres de Oliveira, a.a.O. (Fn. 104), S. 291.

<sup>105</sup> Zur Haftung aus Verpflichtungserklärung trotz Flüchtlingsanerkennung siehe Urteil des BVerwG vom 13.2.2014 – 1 C 4.13 –, asyl.net, M21805.

<sup>106</sup> Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 23. Rn. 8; Göbel-Zimmermann/Hupke, a.a.O. (Fn. 57), Vorb §§ 22-26 Rn. 1.

Verfahrens (b) und der Rechtsstellung nach Aufnahme (c) exemplarisch herangezogen werden.

### **a) Aufnahmevoraussetzungen**

Voraussetzung für eine Aufnahme nach § 23 Abs. 2 AufenthG ist eine entsprechende Aufnahmeanordnung des BMI, im Benehmen mit den obersten Landesbehörden. Die Aufnahmeanordnung steht im Ermessen des BMI und soll der **Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik** dienen. Dabei besteht ein gerichtlich nicht überprüfbarer Handlungsspielraum der Bundesregierung, d.h. es steht dem BMI frei, die Erteilungsvoraussetzungen und Ausschlussgründe zu bestimmen.<sup>107</sup> Das erforderliche „Benehmen der obersten Landesbehörden“ bedeutet, dass diesen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden muss, das BMI aber nicht an diese gebunden ist.<sup>108</sup> In der Praxis werden die jeweiligen **Aufnahmekriterien** in einer befristeten Aufnahmeanordnung festgelegt.

## **Praxisbeispiele für Bundesaufnahmeprogramme nach § 23 Abs. 2 AufenthG**

### **HAP Syrien**

§ 23 Abs. 2 AufenthG diente in den Jahren 2013 bis 2016 als Rechtsgrundlage für drei **temporäre humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes (HAP Syrien)**, die über 20.000 syrischen Schutzsuchenden aus Ägypten, Libyen, Syrien und dessen Anrainerstaaten eine sichere Einreise ermöglichten.<sup>109</sup> Bei der Auswahl im Rahmen der **HAP Syrien** galten folgende Aufnahmekriterien, von denen die Personen mindestens eine erfüllen mussten:

- Bezüge zu Deutschland (familiäre Bindungen, Voraufenthalte etc.);
- Humanitäre Kriterien (schutzbedürftige Kinder mit Eltern, medizinischer Bedarf, Frauen in prekärer Situation etc.);
- Fähigkeit, nach Ende des Konflikts einen Beitrag zum Wiederaufbau Syriens zu leisten.

Beim ersten **HAP Syrien** im Jahr 2013 wurden UNHCR sowie Caritas Libanon in die Vorauswahl eingebunden. Bei den darauffolgenden Programmen ab 2014 und 2015 konnte eine Aufnahme auch von in Deutschland lebenden Verwandten initiiert werden.<sup>110</sup>

<sup>107</sup> Keßler, ebenda, § 23, Rn. 8 mit Verweis auf Rechtsprechung des BVerwG.

<sup>108</sup> Keßler, ebenda, § 23, Rn. 8.

<sup>109</sup> Siehe die Informationen des BMI, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/4v8aas8u>.

<sup>110</sup> Siehe dazu Endres de Oliveira (Fn. 104), S. 291.



### HAP Türkei

Seit 2017 wird in Umsetzung des sog. EU-Türkei-Deals<sup>111</sup> zudem das Bundesaufnahmeprogramm für Schutzsuchende mit syrischer Staatsangehörigkeit sowie in Einzelfällen Staatenlose aus der Türkei auf Grundlage von § 23 Abs. 2 AufenthG durchgeführt (**HAP Türkei**). Bei der Auswahl im Rahmen des HAP Türkei sollen neben dem Grad der Schutzbedürftigkeit und der Wahrung der Familieneinheit insbesondere folgende (nicht-humanitäre) Kriterien berücksichtigt werden:

- Familiäre oder sonstige integrationsförderliche Bindungen nach Deutschland;
- „Integrationsfähigkeit“, dazu zählen Indikatoren wie beispielsweise der Grad der Schul- und Berufsausbildung; Berufserfahrung; Sprachkenntnisse; geringes Alter.<sup>112</sup>

Die **Vorauswahl** der Personen erfolgt im Rahmen des HAP Türkei durch die türkische Migrationsbehörde (DGMM), die ihre Vorschläge an UNHCR weiterleitet. Das BAMF prüft abschließend die sogenannten „Dossiers“, also die Vorschläge, die von UNHCR vermittelt werden.

### BAP Afghanistan

Der jüngste Anwendungsfall ist das **Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan (BAP)**. Es wurde im Dezember 2022 auf Grundlage von §§ 23 Abs. 2, Abs. 3 i.V.m. § 24 AufenthG geschaffen, um neben den Ortskräften weiteren in Afghanistan besonders gefährdeten Personen die Aufnahme zu ermöglichen. In der hierfür grundlegenden BMI-Anordnung ist ein Kontingent von 1.000 monatlichen Aufnahmezusagen durch das BAMF vorgesehen, die grundsätzlich nur Personen erteilt werden, die sich noch in Afghanistan befinden.<sup>113</sup> Das Programm wurde bereits 2021 im Koalitionsvertrag vereinbart und sollte während der laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden.<sup>114</sup> Allerdings wurde erst im

---

<sup>111</sup> Nach dem EU-Türkei-Deal sollte die humanitäre Aufnahme ursprünglich im Rahmen der sog. „1 zu 1“-Lösung an die Bedingung geknüpft sein, dass für jede aufgenommene Person eine irregulär in Griechenland eingereiste Person wieder in die Türkei zurücküberstellt wird. Auch wenn die Zahl der aufgenommenen die der zurücküberstellten Personen in der Praxis übersteigen, ist diese Vereinbarung menschenrechtlich problematisch, siehe dazu „EU-Türkei-Flüchtlingsvereinbarung: Bestandsaufnahme und menschenrechtliche Bewertung“, Henrik Cremer, Anna Suerhoff für bpb.de, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2p87ht3x>.

<sup>112</sup> Anordnung für die Humanitäre Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Türkei vom 27.01.2023, Nr. 2. Dieses Kriterium wurde von den befragten Fachleuten kritisiert, da die „Integrationsfähigkeit“ schwer zu prognostizieren sei, siehe Interviews vom 22. und 29.06.2023\_b.

<sup>113</sup> Anordnung zur Aufnahme von besonders gefährdeten afghanischen Staatsangehörigen aus Afghanistan (Aufnahmeanordnung BAP Afghanistan), vom 19.12.2022, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/3n9dbd3m>; nicht ausgeschöpfte Kontingente werden auf den Folgemonat übertragen.

<sup>114</sup> Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 142, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/ye26ma4p>; Umsetzung bis voraussichtlich September 2025 laut FAQ des BMI, abrufbar unter:

Dezember 2022 das erste Auswahlverfahren initiiert.<sup>115</sup> Ende März 2023 wurden dann die Verfahren aufgrund von Sicherheitsbedenken ausgesetzt<sup>116</sup> und Ende Juni 2023 die Verfahren nur in Islamabad, Pakistan mit „angepasster“ Sicherheitsprüfung wieder aufgenommen.<sup>117</sup> Bis Ende Juni 2023 wurden im Rahmen des BAP 229 positive Aufnahmeentscheidungen getroffen und im „angepassten Verfahren“ 15 Visaanträge bearbeitet, wobei bis Ende Juni noch keine Einreisen erfolgt sind.<sup>118</sup>

Zugang zum **BAP Afghanistan** haben laut BMI-Anordnung Personen, die sich noch in Afghanistan befinden. Ihre individuelle Gefährdung muss sich daraus ergeben, dass sie

- sich durch ihre Tätigkeiten oder ihren Einsatz für Frauen-, bzw. Menschenrechte „besonders exponiert“ haben oder
- sie aufgrund ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität oder ihrer Religion eine sich aus den besonderen Umständen des Einzelfalles ergebende spezifische Gewalt oder Verfolgung erfahren bzw. erfahren haben.

Bei der Auswahl sollen die folgenden Kriterien berücksichtigt werden:

- **personenbezogene Vulnerabilität**, wie sie bspw. der Kriterienkatalog des UNHCR definiert (z.B. alleinstehende Frauen mit Kindern, Frauen in prekärer Lebenssituation, LSBTI+, Personen mit besonderen medizinischen Behandlungserfordernissen);
- **Deutschlandbezug**, z.B. deutsche Sprachkenntnisse, integrationsfördernde familiäre Bindungen, Voraufenthalte in Deutschland, ehemalige Tätigkeit für deutsche Behörden/Projekte, Unterstützung durch deutsche Arbeitgeber/deutsche Organisationen;
- **besondere persönliche Exponiertheit**, z.B. durch Art und Dauer der Tätigkeit in Afghanistan, herausgehobene Position, öffentliche Äußerungen;
- **besonderes politisches Interesse Deutschlands** an einer Aufnahme.

---

<https://tinyurl.com/dsxr2a9m>; nach 18 Monaten soll eine Evaluierung erfolgen, die insbesondere die tatsächlichen Ausreisemöglichkeiten und die Unterbringungskapazitäten in den Bundesländern berücksichtigen soll.

<sup>115</sup> Ende Februar 2023 folgte die zweite Auswahlrunde, BT-Drs. 20/6232, S. 3, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/fk24thnm>.

<sup>116</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Frage von MdB Clara Büniger (Die Linke), BT-Plenarprotokoll 20/96 vom 19.4.2023, S. 11574; dies erfolgte aufgrund eines Cicero-Artikels zu Sicherheitsbedenken, die der deutsche Botschafter in Islamabad laut Magazin in einem Schreiben vom 22.3.2023 gegenüber dem Auswärtigen Amt äußerte, siehe Cicero, „Bundesregierung holt Scharia-Richter nach Deutschland“, 3.3.2023, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/yd69twkw>.

<sup>117</sup> „Optimierte Sicherheitsverfahren“ in Form von Interviews, so ein Sprecher des AA, vgl. taz, „Aufnahmeprogramm vorerst gestoppt“, 11.4.2023, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/ybwtjtj4>; weitere Informationen für Personen, die sich mit Aufnahmezusage in Pakistan und Iran befinden, Stand 3.7.2023, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/39mj8s5c>.

<sup>118</sup> Antwort der Bundesregierung vom 5.7.2023 auf eine Frage von MdB Clara Büniger (Die Linke), BT-Plenarprotokoll 20. Wahlperiode, 114. Sitzung, S. 14069.

Im Rahmen des **BAP Afghanistan** können nur Personen aufgenommen werden, die von sogenannten **meldeberechtigten Stellen** vorgeschlagen werden. Das sind zivilgesellschaftliche Organisationen, die entweder im Rahmen der Evakuierung oder weiterer Aufnahmen aus Afghanistan mit dem AA zusammengearbeitet oder im Zuge des Afghanistan-Einsatzes vom BMZ finanzierte Projekte umgesetzt haben.<sup>119</sup> In besonderen Fällen können Personen auch direkt vom AA, BMZ oder BMI vorgeschlagen werden.<sup>120</sup> Meldeberechtigte Stellen schlagen zunächst Personen vor, zu denen ihnen bereits Informationen vorliegen; es ist **keine Möglichkeit zur individuellen Bewerbung** vorgesehen.<sup>121</sup> Eine Liste meldeberechtigter Stellen wird nicht veröffentlicht, allerdings sind einige durch Medienberichte bekannt geworden.<sup>122</sup> Meldeberechtigte Stellen erfassen Daten von Personen, die ihnen bereits bekannt sind, indem sie ihnen einen Link zu einem Fragebogen senden und übermitteln die Daten mittels Eingabe in eine IT-Anwendung (beides wird durch die Bundesregierung zur Verfügung gestellt). In der IT-Anwendung eingetragene Vorschläge werden durch die Bundesregierung gesammelt. Aus diesen Vorschlägen wählt die Bundesregierung im Rahmen von Auswahlrunden, die periodisch stattfinden, Personen aus. Die Auswahlentscheidung basiert auf den Auswahlkriterien. Unterstützend wird ein Punktesystem (auch „Scoring-System“) herangezogen, welches dem Fragebogen unterlegt ist.<sup>123</sup>

Laut Aufnahmeanordnung soll eine „Koordinierungsstelle der zivilgesellschaftlichen Organisationen“ das Verfahren koordinieren und die meldeberechtigten Stellen unterstützen.<sup>124</sup> Die Koordinierungsstelle wird mit rund 3,3 Mio. Euro vom BMI finanziert.<sup>125</sup>

---

<sup>119</sup> Vgl. Aufnahmeanordnung BAP Afghanistan, a.a.O. (Fn. 114).

<sup>120</sup> Ausschlaggebend ist ein enger Bezug zur Tätigkeit des AA sowie eine besondere Dringlichkeit bzw. hohe Gefährdung; Stand 9.3.2023 hatten das BMZ und das BMI noch keine Fälle vorgeschlagen, das AA hatte sechs Personen eingetragen, BT-Drs. 20/6232, a.a.O. (Fn. 116), S. 11.

<sup>121</sup> In einer späteren Phase sollten Möglichkeiten für Neuanmeldungen geschaffen werden. Dieser Hinweis wurde jedoch mittlerweile aus dem FAQ auf der Webseite der Bundesregierung zum BAP Afghanistan gelöscht, vgl. Fragen und Antworten zum Bundesaufnahme-programm für Afghanistan, abrufbar unter <https://tinyurl.com/4sebv5ac>.

<sup>122</sup> Antwort der Bundesregierung vom 28.3.2023 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 20/6232, a.a.O. (Fn. 116), S. 2 f., unter Bezug auf <https://tinyurl.com/28ye6nrf>.

<sup>123</sup> Dabei werden nach Angaben der Bundesregierung keine Algorithmen oder Künstliche Intelligenz verwendet; genauere Angaben zum Punktesystem konnten nicht in Erfahrung gebracht werden, BT-Drs. 20/6232, a.a.O. (Fn. 116), S. 6 f.

<sup>124</sup> Die Website der Koordinierungsstelle enthält kaum Informationen: <https://www.koordinierungsstelle.org/>

<sup>125</sup> So die Angaben der Fragestellenden in BT-Drs. 20/6232, a.a.O. (Fn. 116), S. 2; sie umfasste im Januar 2023 16 operative Stellen und soll 2023 um 16 weitere erweitert werden, vgl. taz, „Bedingt aufnahmebereit“, 24.1.2023, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/28ye6nrf>.

### **Aufnahme von Familienangehörigen**

Sowohl bei den drei Bundesaufnahmeprogrammen für Schutzsuchende aus Syrien von 2013 – 2015 (**HAP Syrien**), als auch beim **HAP Türkei** ist die Berücksichtigung von Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie bei der Aufnahme möglich. Auch beim **BAP Afghanistan** können neben Kernfamilienangehörigen (Eheleute, Lebenspartner\*innen und minderjährige Kinder) weitere Familienmitglieder aufgenommen werden, wenn glaubhaft dargelegt wird, dass sie in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zur aufzunehmenden Person stehen oder sich im direkten Zusammenhang mit deren Gefährdung selbst in einer Bedrohungslage befinden.

### **Bundesaufnahme aus Griechenland**

Ein weiterer Anwendungsfall war die **Aufnahme von 1.553 Schutzsuchenden aus Moria** auf der griechischen Insel Lesbos, nachdem im dortigen Aufnahmelager im September 2020 Brände ausgebrochen waren. Bei den Schutzsuchenden handelte es sich um Personen, die in Griechenland bereits einen internationalen Schutzstatus erhalten hatten (Flüchtlingsschutz oder subsidiärer Schutz).<sup>126</sup>

## **b) Verfahrensablauf und beteiligte Stellen**

Erlässt das BMI eine Aufnahmeanordnung enthält diese eine Weisung an das BAMF, denjenigen Personen, die die angeordneten Voraussetzungen erfüllen, eine Aufnahmezusage zu erteilen. Diese wird jedoch unter Vorbehalt noch folgender Sicherheitsüberprüfungen erteilt.

Nach Aufnahmeanordnung des BMI und Aufnahmezusage durch das BAMF haben Begünstigte ein Jahr Zeit, um bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung ein **Visum** zu beantragen.<sup>127</sup> Begünstigte Personen durchlaufen sodann ein Visumverfahren, in dem ihre Identität und das Vorliegen von Sicherheitsbedenken geprüft wird.<sup>128</sup>

Nach der Einreise erteilt die lokale Ausländerbehörde entsprechend der Aufnahmezusage eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis (siehe § 23 Abs. 2 S. 3 AufenthG). Somit ergeben sich folgende Verfahrensschritte:

1. Aufnahmeanordnung durch das BMI (im Benehmen mit obersten Landesbehörden),

---

<sup>126</sup> Anordnung zur Aufnahme von internationalen Schutzberechtigten aus Griechenland vom 09.10.2020, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/48bvupzw>.

<sup>127</sup> Huber/Eichenhofer/Endres de Oliveira, a.a.O. (Fn. 58), Rn. 471.

<sup>128</sup> Vgl. Aufnahmeanordnung BAP Afghanistan, a.a.O. (Fn. 113).

2. Auswahl und Aufnahmezusage durch das BAMF,
3. Visumverfahren bei einer deutschen Auslandsvertretung,
4. In der Regel unterstützte Einreise,
5. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis durch die lokale Ausländerbehörde nach Einreise.

Die **beteiligten Stellen** unterscheiden sich je nach Programm. So variiert beispielsweise das „Vorschlagsrecht“ sowie der Umfang der Beteiligung nicht-staatlicher Stellen oder Familienangehöriger.

### Probleme im Rahmen des BAP Afghanistan

#### ***Umfassende Verantwortung meldeberechtigter Stellen***

Zivilgesellschaftlichen Stellen wurde im Rahmen des BAP Afghanistan eine **umfassende Verantwortung übertragen**.<sup>129</sup> Sie haben eine Schlüsselrolle, da sie die Fälle „vorfiltern“ und somit auch als **„Gatekeeper“** agieren.<sup>130</sup> 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 Akteure führen.<sup>131</sup> Umstritten ist hier unter anderem, ob die **fehlende Beleihung** von meldeberechtigten Stellen rechtmäßig ist.<sup>132</sup> Das hängt davon ab, ob die von ihnen durchgeführte Vorauswahl als Ausführung einer übertragenen „hoheitlichen Tätigkeit“ angesehen werden kann. Die Beleihung bedarf einer gesetzlichen Grundlage und finanzielle Aufwendungen der Beliehenen müssen ausgeglichen werden.<sup>133</sup> Falls die Stellen als reine Verwaltungshelfer tätig sind, also Hilfstätigkeiten nach Weisung ausführen, wäre eine Beleihung nicht erforderlich.

---

<sup>129</sup> Ein Bündnis von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die am BAP „mit eigenen Ressourcen einbezogen“ sind, begrüßt zwar grundsätzlich das Programm, stellt jedoch strukturelle Mängel fest und hat mehrfach durch offene Briefe an die Innen- und Außenministerin Stellung genommen und Forderungen zur Anpassung aufgestellt, zuletzt am 11.5.2023, siehe Pressemeldung von Reporter ohne Grenzen: <https://tinyurl.com/2k2t76ut>.

<sup>130</sup> Kritisch hierzu der offene Brief vom Bündnis beteiligter NGOs vom 11.5.2023, S. 2 f., abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2ydr2cvy>.

<sup>131</sup> Interview vom 27.6.2023.

<sup>132</sup> BT-Drs. 20/6232, a.a.O. (Fn. 116), S. 2 f., unter Bezug auf Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Das Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan: Fragen zum Einsatz zivilgesellschaftlicher Organisationen als meldeberechtigte Stellen für die Vorauswahl, Sachstand vom 9.12.2022, WD 3-3000-161/22.

<sup>133</sup> WD BAP Afghanistan, ebenda, S. 6.

Zudem tritt durch die Beteiligung der meldeberechtigten Stelle ein weiteres **ungeschriebenes Auswahlkriterium** beim BAP Afghanistan hinzu.<sup>134</sup> Faktisch können nur Personen, die bereits in Kontakt zu einer berechtigten Organisation stehen, vorgeschlagen werden.

### ***Aufwändiges Vorschlagsverfahren und Überlastung meldeberechtigter Stellen***

Weitere Probleme im Zusammenhang mit meldeberechtigten Stellen sind der **hohe Aufwand** dieser Stellen im Hinblick auf die **Datenerfassung** und eine (auch) daraus resultierende **Überlastung** dieser Stellen, die wiederum den Zugang zu diesen Verfahren einschränken kann.<sup>135</sup> Berichten zufolge ist die Datenerfassung sehr zeitaufwändig, der Fragebogen bestehe aus etwa 100 Fragen, die Angaben sollen nach Möglichkeit mit Nachweisen belegt werden.<sup>136</sup> Zudem können Personen ausgeschlossen werden, die aufgrund mangelnder Sprach- oder IT-Kenntnisse oder fehlender technischer Ausstattung den Fragebogen nicht ausfüllen können.

### ***Auswahlkriterien im Rahmen des BAP Afghanistan***

Die im Rahmen der Bundesaufnahmearrangements festgelegten Kriterien stellen **nicht allein auf die Schutzbedürftigkeit** ab. So ist das Kriterium „Deutschlandbezug“ nicht unbedingt relevant für die Gefährdung in Afghanistan.

Ferner können nur Personen, die sich noch in Afghanistan befinden, eine Aufnahmezusage erhalten. Das schließt Personen aus, die aufgrund ihrer akuten Gefährdung bereits seit der Machtübernahme der Taliban im August 2021 in Nachbarländer geflohen sind, dort aber keine Perspektive haben und sogar von Abschiebung bedroht sein können.<sup>137</sup>

### ***Fehlende Transparenz im komplexen Auswahlverfahren mit zahlreichen Akteuren***

Im Vergleich zu den HAP Syrien ist das BAP Afghanistan **sehr bürokratisch** und setzt eine koordinierte Zusammenarbeit zahlreicher Akteure voraus. Hier kann es zum einen zu **organisatorischen Schwierigkeiten** sowie zu fehlender Transparenz der einzelnen

<sup>134</sup> Siehe die Kritik von ProAsyl, vgl. ProAsyl, Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan: Enttäuschung nach langem Warten, 21.10.2022, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2zeud45n>.

<sup>135</sup> So teilte die Organisation Reporter ohne Grenzen im November 2022 mit, dass sie das entsprechende Online-Formular nicht mehr zur Verfügung stelle, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/55h85kbk>.

<sup>136</sup> Angaben der Fragestellenden in BT-Drs. 20/6232, a.a.O. (Fn. 116), S. 2, unter Bezug auf <https://tinyurl.com/4rkr8ezc>.

<sup>137</sup> Siehe die Kritik von ProAsyl, a.a.O. (Fn. 134); so auch alle Gesprächspartner\*innen in Interviews im Juni 2023. Vgl. auch Bündnis beteiligter NGOs, a.a.O. (Fn. 130), S. 2 f.; siehe dort auch zur Verschärfung der Gefährdungslage für in Afghanistan Verbliebene.

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 Akteure wie das BAMF einnehmen, wie die anschließende Auswahl getroffen wird, wie die einzelnen Auswahlkriterien gewichtet werden und wie das Punktesystem funktioniert.**<sup>138</sup>

Die Hinzuziehung eines **Punktesystems für die Auswahlentscheidung** selbst ist fragwürdig. Das zugrunde gelegte IT-Punktesystem<sup>139</sup> ist ungeeignet für die Entscheidungsfindung, da weder individuelle Biografien noch außergewöhnliche Fallkonstellationen beachtet werden können.<sup>140</sup>

## Allgemeine 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 Programme 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.<sup>141</sup> Dabei kann auch hier die **Ausreise je nach den Gegebenheiten vor Ort schwierig** sein. So war beispielsweise im Rahmen der Aufnahme von afghanischen Schutzsuchenden bis Juli 2022 die Ausreise aus Afghanistan nach Pakistan aufgrund von Vereinbarungen mit Pakistan ohne Pass, auch mit „Tazkira“, dem afghanischen

<sup>138</sup> Interviews vom 22. und 29.06.2023\_b.

<sup>139</sup> Dabei werden nach Angaben der Bundesregierung keine Algorithmen oder Künstliche Intelligenz verwendet; genauere Angaben zum Punktesystem konnten nicht in Erfahrung gebracht werden, BT-Drs. 20/6232, a.a.O. (Fn. 116), S. 6 f.

<sup>140</sup> Siehe die Kritik von ProAsyl, a.a.O. (Fn. 134); so auch Bündnis beteiligter NGOs, a.a.O. (Fn. 130), S. 3.

<sup>141</sup> Aktuell findet das Visumverfahren mit angepasster Sicherheitsprüfung nur in Islamabad statt. Personen, die sich bereits mit Aufnahmezusage im Iran befinden, müssen dorthin reisen.

Staatsbürgerschaftsausweis, möglich. Diese Möglichkeit wurde von den Taliban beendet. Personen mit Aufnahmezusage werden nun von einem externen Dienstleister zur Passbeschaffung und Ausreise beraten.<sup>142</sup>

### ***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.<sup>143</sup> 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. Dieses Problem tritt aktuell sowohl beim HAP Türkei als auch beim BAP Afghanistan auf.<sup>144</sup> Selbige Probleme setzen sich nach der Einreise bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis durch die Ausländerbehörden fort.

### ***Widersprüchliche Praxis von Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden***

Im Rahmen von Visaverfahren kommt es in bestimmten Konstellationen zu Problemen bei der Zusammenarbeit zwischen den deutschen Auslandsvertretungen (im Rahmen des BAP etwa in Pakistan oder Iran) und den Ausländerbehörden.<sup>145</sup> So werden bei der Prüfung bestimmter Kriterien unterschiedliche Maßstäbe angelegt oder Antragstellenden widersprüchliche Informationen gegeben.

### ***Nicht ausreichender und uneinheitlicher Einsatz von digitalisierten Verfahren***

Grundsätzlich können digitale Antragsmöglichkeiten den Zugang zu Visumverfahren erleichtern, sofern diese einheitlich und leicht zugänglich sind. Wenn es aber wie etwa im Falle des BAP eine Vielzahl von Weblinks für eine Terminregistrierung bei deutschen Auslandsvertretungen gibt, kann es zur Verwirrung darüber kommen, über welchen Link sich eine Person für einen Termin zur Antragstellung registrieren kann. Auch der Einsatz von externen Dienstleistungsunternehmen und IOM kann dazu führen, dass die Informationen oder gar die Optionen für die Antragstellung uneinheitlich oder unübersichtlich sind.

---

<sup>142</sup> Zu alledem BT-Drs. 20/6232, a.a.O. (Fn. 116), S. 19 f.

<sup>143</sup> So alle interviewten Fachleute im Juni 2023.

<sup>144</sup> Siehe Interviews vom 22. und 27.06.2023.

<sup>145</sup> Interviews vom 27.06.2023 und 29.06.2023\_a.



### ***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.<sup>146</sup>

Bei HAP Syrien, HAP Türkei und RST 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 Prüfungsumfanges 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.<sup>147</sup> Auch beim BAP Afghanistan kam es zu Problemen im Rahmen der Sicherheitsprüfungen und zur Aussetzung der Visaverfahren. Nunmehr wurden die Prüfungen angepasst, es gibt jedoch keine Informationen darüber, was dies in der Praxis bedeutet.

## **5. Rechtsschutz**

In Bezug auf die Anspruchsdurchsetzung durch betroffene Individuen unterscheidet sich die Einzelfallaufnahme nach **§ 22 S. 1 AufenthG** von den anderen humanitären Aufnahmemöglichkeiten, da das eingeräumte **Ermessen** vollumfänglich **gerichtlich überprüfbar** ist. Das Ermessen ist **pflichtgemäß** entsprechend des Regelungszwecks sowie grund- und menschenrechtlicher Vorgaben **auszuüben**, wobei die Notsituation Einzelner besonders zu berücksichtigen ist.<sup>148</sup>

### **Rechtsprechung zur Selbstbindung der Verwaltung im Rahmen von § 22 AufenthG**

Im August 2021 hatte das VG Berlin das Auswärtige Amt im Eilverfahren verpflichtet, einem afghanischen Staatsangehörigen, der bis 2017 für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) tätig war, ein Visum auf Grundlage von § 22 S. 1 AufenthG zu erteilen.<sup>149</sup> Das grundsätzlich gegebene behördliche Ermessen im Rahmen

<sup>146</sup> Interview vom 29.06.2023\_a.

<sup>147</sup> Interview vom 22.06.2023.

<sup>148</sup> So Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 22, Rn. 6.

<sup>149</sup> VG Berlin, Beschluss vom 25.08.2021 - 10 L 285/21 V.

von § 22 S. 1 AufenthG sei aufgrund einer Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 Abs. 1 GG wegen öffentlicher Ankündigungen hier auf Null reduziert. Auch der Ehefrau und den drei Kindern (zwei davon volljährig) der Ortskraft wurde vom VG ein Anspruch auf Visumerteilung zugesprochen. Im November 2021 hob das OVG Berlin-Brandenburg diese Entscheidung mit der Begründung auf, dass keine entsprechende Verwaltungspraxis bestünde.<sup>150</sup>

Sowohl bei **Aufnahmeerklärung durch das BMI nach § 22 S. 2 AufenthG** als auch bei **Landes- und Bundesaufnahmeanordnungen nach § 23 Abs. 1 und 2 AufenthG** wird allgemein davon ausgegangen, dass **keine Außenwirkung und damit keine individuellen Rechtsansprüche** gegeben sind.<sup>151</sup> In Bezug auf § 22 S. 2 AufenthG ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es sich bei der Aufnahmeerklärung durch das BMI um eine **verwaltungsinterne Mitwirkung** und nicht um einen eigenständigen Verwaltungsakt handelt, der gerichtlich angefochten werden könne.<sup>152</sup> Rechtsmittel könnten lediglich nach Visumbeantragung gegen den Ablehnungsbescheid der Auslandsvertretung eingelegt werden, wie in anderen Visaverfahren auch. Auch bei **Bundesaufnahmeanordnungen nach § 23 Abs. 2 AufenthG** wird davon ausgegangen, dass diese nicht direkt gerichtlich angefochten bzw. eingeklagt werden können. Erlässt das BMI eine Aufnahmeanordnung enthält diese eine Weisung an das BAMF, denjenigen Personen, die die angeordneten Voraussetzungen erfüllen, eine Aufnahmezusage zu erteilen.

Bei der **Entscheidung des BAMF** – nach entsprechender Weisung im Rahmen von Bundesaufnahmeprogrammen – handelt es sich zwar eindeutig um einen **Verwaltungsakt**, der grundsätzlich der gerichtlichen Überprüfung unterliegt.<sup>153</sup> Allerdings stellt sich hier die Frage, wie das in der Praxis erfolgen soll, da potenziell Begünstigte nicht darüber informiert werden, ob sie überhaupt berücksichtigt wurden und dementsprechend auch keine ablehnende Entscheidung erhalten. Dasselbe Problem besteht im **Visumverfahren** bei der Entscheidung der Auslandsvertretung. Gegen eine Visumablehnung kann, wie in anderen Visaverfahren auch, Remonstrations oder Klage erhoben werden. Allerdings dürfte dies kaum

<sup>150</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 03.11.2021 - 6 S 28/21 - asyl.net: M30506; so zuvor auch schon die 6. Kammer des VG Berlin, Beschluss vom 26.08.2021 - 6 L 295/21 - asyl.net: M30011.

<sup>151</sup> Zur Rechtsnatur einer Landesaufnahmeanordnung als reines Verwaltungsinternum siehe etwa VG Bremen, Urteil vom 20.11.2020 - 2 K 3165/17, Rn 29.

<sup>152</sup> BT-Drs. 18/8976, S.7 f., unter Bezug auf „gültige Rechtsprechung“.

<sup>153</sup> Mit einer Verpflichtungsklage, zuständig ist das VG Ansbach aufgrund des Sitzes des BAMF, Widerspruchsverfahren sind nicht vorgesehen (§ 23 Abs. 2 S. 2 AufenthG), vgl. Zimmerer in: BeckOK MigR, 15. Edition, Stand 15.4.2023, AufenthG § 23, Rn. 13; vgl. auch Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 23, Rn. 8.

erfolgversprechend sein, da zum Teil weder die angelegten Auswahlkriterien noch ihre Gewichtung bekannt sind und auch andere Gründe für eine Ablehnung, wie etwa aufgrund von Sicherheitsbedenken, nicht mitgeteilt werden. **Die fehlende Transparenz im Rahmen der Verfahren stellt ein grundsätzliches Problem für den Zugang zu effektivem Rechtsschutz dar.**

Insgesamt ist die Frage der Rechtsnatur der verschiedenen Verfahrensschritte umstritten. Da zudem die **Ermessensspielräume** bei der Entscheidung über eine Aufnahmezusage sehr groß sind, sind die Erfolgsaussichten einer Klage gering.<sup>154</sup> Erfolgsaussichten dürften vor allem in Fällen bestehen, in denen die Entscheidung offensichtlich willkürlich erscheint und daher gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt<sup>155</sup>

### **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.<sup>156</sup> 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. Im Rahmen des **BAP Afghanistan** etwa bleiben Personen, die von meldeberechtigten Stellen vorgeschlagen und in periodisch stattfindenden Runden nicht ausgewählt wurden, im „Pool“ für mögliche weitere Runden, werden aber nicht darüber informiert, ob sie in den durchgeführten Auswahlrunden berücksichtigt wurden. Dasselbe gilt für die Kriterien und die Information über Entscheidungen im Rahmen der **Sicherheitsüberprüfungen**.

<sup>154</sup> Bergmann/Dienelt/Röcker, 14. Aufl. 2022, AufenthG § 22 Rn. 16; dazu auch Göbel-Zimmermann/Hupke, a.a.O. (Fn. 57), § 23, Rn. 6, mit Hinweis auf BVerwG.

<sup>155</sup> Zu LAP: Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 23, Rn. 5 mit Verweis auf obergerichtliche Rechtsprechung.

<sup>156</sup> Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 22, Rn. 7.

## 6. Rechtsstellung nach Einreise

Je nach Aufnahmeverfahren kann die Rechtsstellung nach Einreise grundlegende Unterschiede aufweisen. Der nachfolgende Überblick geht auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Hinblick auf die Dauer der Aufenthaltserlaubnis (a), Passersatzpapiere (b), den Sozialleistungsbezug und die Wohnsitzverpflichtung (c), den Zugang zur Erwerbstätigkeit und zu Integrationskursen (d), sowie den Familiennachzug (e) ein. Probleme bei der Rechtsstellung nach Einreise können vor allem dann entstehen, wenn der durch eine humanitäre Aufnahme erworbene Status nicht dem Schutzbedarf der aufgenommenen Personen entspricht. Die Vielzahl an Aufnahmemöglichkeiten kann dazu führen, dass Personen, die aus demselben Land aus ähnlichen Gründen geflohen sind, mit unterschiedlichen Rechten in Deutschland leben. Zudem ist zu beachten, dass kein sicherer Einreiseweg zu einer Flüchtlingsanerkennung nach der GFK (mit privilegiertem Familiennachzug) führt, die demnach nur über eine Asylantragstellung nach Einreise erlangt werden kann.<sup>157</sup>

### a) Dauer der Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltsverfestigung

Die Aufenthaltserlaubnis auf Grundlage von **§ 22 S. 1 oder S. 2 AufenthG** kann nach § 26 Abs. 1 S. 1 AufenthG für die Dauer von **bis zu drei Jahren** erteilt werden. So auch im Falle einer Aufnahme über das **BAP Afghanistan** und das **HAP Türkei**.<sup>158</sup> Begünstigte der **HAP Syrien** hingegen erhielten nach Einreise lediglich eine Aufenthaltserlaubnis für **zwei Jahre**.<sup>159</sup> Die Aufenthaltsverfestigung durch Erteilung einer **Niederlassungserlaubnis** richtet sich grundsätzlich nach § 26 Abs. 4 AufenthG und dementsprechend nach den allgemeinen Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 AufenthG – sofern nicht bereits im Rahmen einer Bundesaufnahme nach § 23 Abs. 2 AufenthG eine Niederlassungserlaubnis erteilt wurde (§ 23 Abs. 2 S. 3 AufenthG).

### b) Passersatzpapier

In Fällen von Passlosigkeit und Unzumutbarkeit der Beschaffungspflicht kann Schutzsuchenden, die über einen humanitären Einreiseweg nach Deutschland gekommen sind, ein „Reiseausweis für Ausländer“ nach § 5 Aufenthaltsverordnung erteilt werden. Da die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in Deutschland nur im Rahmen eines nationalen Asylverfahrens und nicht über eine humanitäre Aufnahme erfolgen kann, haben sie **keinen Anspruch auf einen Flüchtlingspass nach der GFK**.

---

<sup>157</sup> Dazu umfassend Endres de Oliveira, Humanitarian admission to Germany: access vs. rights?, in: Foblets/Leboeuf (eds.) *Humanitarian admission to Europe: the law between promises and constraints*, Nomos 2020.

<sup>158</sup> Siehe Aufnahmeanordnung BAP Afghanistan, a.a.O. (Fn. 114); Aufnahmeanordnung HAP Türkei vom 27.1.2023, Nr. 6.

<sup>159</sup> Siehe dazu Endres de Oliveira a.a.O. (Fn. 104), S. 291.

### **c) Sozialleistungsbezug und Wohnsitzverpflichtung**

Begünstigte humanitärer Aufnahmeprogramme haben im Falle der Bedürftigkeit nach Einreise grundsätzlich **Zugang zum Sozialleistungssystem** (insb. SGB II und SGB XII). Eine Ausnahme kann im Falle einer Landesaufnahme nach § 23 Abs. 1 AufenthG gelten (siehe § 1 Abs. 1 Nr. 3 a) AsylbLG). So wie Schutzberechtigte, die das Asylverfahren durchlaufen haben, unterliegen Begünstigte von Aufnahmeprogrammen **bei Leistungsbezug der Wohnsitzverpflichtung** nach § 12a AufenthG. Falls entsprechend einer Bundesaufnahmeanordnung nach § 23 Abs. 2 S. 3 AufenthG direkt eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird, kann auch diese – abweichend von § 9 Abs. 1 S. 2 AufenthG – mit einer **wohnsitzbeschränkenden Auflage** versehen werden (§ 23 Abs. 2 S. 4 AufenthG). Grundsätzlich erfolgt die **Verteilung** humanitär aufgenommener Personen in Deutschland nach dem Königsteiner Schlüssel, es sei denn, die Einreise erfolgt über ein privat finanziertes Landesaufnahmeprogramm direkt zu Verwandten in Deutschland. Letzteres kann auch bei einer Aufnahme gem. § 22 S. 1 AufenthG der Fall sein, sofern eine Einreise zu Verwandten erfolgt.

### **d) Erwerbstätigkeit und Integrationskurs**

In beiden Fällen des § 22 AufenthG berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zur **Erwerbstätigkeit**.<sup>160</sup> Bei Aufnahmen nach § 23 Abs. 1 S. 4 AufenthG ist dies hingegen nicht der Fall. Die Erlaubnis der Erwerbstätigkeit durch die Titelerteilung oder im Ermessen der Ausländerbehörde nach § 4a Abs. 1 AufenthG kann jedoch in der jeweiligen Aufnahmeanordnung vorgesehen werden. Im Falle einer Aufnahme nach § 23 Abs. 2 AufenthG ist die **Erwerbstätigkeit** nach der allgemeinen Vorschrift des § 4a AufenthG erlaubt. Ein **Anspruch auf einen Integrationskurs** besteht nur bei der Aufnahme nach § 23 Abs. 2 AufenthG (sowie bei Aufnahmen im Rahmen von Resettlement nach § 23 Abs. 4 AufenthG, siehe § 44 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Bei § 22 S. 1 und 2 sowie § 23 Abs. 1 AufenthG ist die Zulassung zum Integrationskurs nur im Rahmen verfügbarer Kursplätze möglich (§ 44 Abs. 4 S. 1 AufenthG).

### **e) Familiennachzug**

Im Falle einer humanitären Aufnahme ist der Familiennachzug grundsätzlich nur bei Vorliegen völkerrechtlicher oder humanitärer Gründe oder politischer Interessen Deutschlands möglich, § 29 Abs. 3 S. 1 AufenthG. Nur im Fall des Besitzes einer Niederlassungserlaubnis ist der **Familiennachzug** nach § 29 Abs. 1 AufenthG möglich.

---

<sup>160</sup> Siehe hier die Änderung durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz mit Wirkung vom 1.3.2020.

## Probleme 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 grundsätzlich, 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.<sup>161</sup>

Es kann allerdings verschiedene Gründe für die **Unzumutbarkeit** geben.<sup>162</sup> Für HAP-Flüchtlinge aus Syrien war etwa die zu erwartende Bedrohung von in der Heimat lebenden Verwandten bei Passbeantragung in Betracht zu ziehen.<sup>163</sup> Auch die hohen Passgebühren, die eine zentrale Einnahme für das Assad-Regime sind, können die Unzumutbarkeit begründen.<sup>164</sup> Dennoch gibt es in der Praxis immer wieder Fälle, in denen Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG aufgefordert werden, bei ihrer jeweiligen Heimatbotschaft zur Passbeantragung vorzusprechen.<sup>165</sup> Darüber hinaus kann eine Passbeschaffung auch **objektiv unmöglich** sein, etwa wenn die Botschaft des Heimatstaates die Ausstellung desselben verweigert, über einen langen Zeitraum verzögert oder die Passausstellung vollständig eingestellt hat (so stellt bspw. die afghanische Botschaft in Deutschland seit Machtübernahme der Taliban keine Pässe oder Tazkiras aus<sup>166</sup>) oder bereits die entsprechenden Personenstandsdokumente aus dem Heimatstaat nicht vorgelegt werden können (de facto Staatenlosigkeit<sup>167</sup>).

<sup>161</sup> Siehe Lutter/Deery: Mitwirkungspflichten nach Resettlement und humanitärer Aufnahme, Asylmagazin 1-2/2018, S. 25 f.

<sup>162</sup> Allgemein dazu Becker/Saborowski: Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung sowie Heinhold: Passpflicht für ausländische Staatsangehörige, beide in Asylmagazin 1-2/2018, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/mwduhmrc>.

<sup>163</sup> Lutter/Deery: Mitwirkungspflichten nach Resettlement und humanitärer Aufnahme, Asylmagazin 1-2/2018, S. 26, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/46354t25>.

<sup>164</sup> Siehe Kampagne <https://defundassad.de/>; vgl. Pro Asyl, "Ich habe mehrfach begründet, warum ich nicht zur syrischen Botschaft kann", 31.03.2023, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/ayhjhw>.

<sup>165</sup> Siehe Interview vom 22.6.2023. In Bezug auf die Passbeschaffung entspricht die Situation von HAP-Flüchtlingen derjenigen von subsidiär Schutzberechtigten aus Syrien. Daher können dazu ergangene Gerichtsentscheidungen herangezogen werden, wobei die Rechtsprechung uneinheitlich ist. Aktuelle Entscheidungen finden sich in der Entscheidungsdatenbank des Informationsverbunds Asyl & Migration, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/295u24fr>, Schlagwörter: Passbeschaffung, Syrien.

<sup>166</sup> Siehe Verbalnote der afghanischen Botschaft in Deutschland vom 26.07.2022, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/msz3wdvj>.

<sup>167</sup> UNHCR Untersuchungsbericht v. Hugh Massey, UNHCR and de facto statelessness, LPPR/2010/01, S. 42, 49f, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/4s246a3v>.

### ***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. Ein wesentlicher Unterschied lag hier in der Möglichkeit des **Familiennachzugs** zu anerkannten Flüchtlingen. Für viele der Begünstigten von Landesaufnahmeprogrammen war es ausschlaggebend für die Asylantragstellung nach Aufnahme, dass sie bei Flüchtlingsanerkennung ihre Kernfamilie grundsätzlich nachholen konnten.

## **IV. Zusammenfassung und Bewertung**

Dieser Teil fasst die wichtigsten Erkenntnisse der Analyse zusammen (1.) und wertet nach einer Erläuterung des angelegten Maßstabs (2.) die zentralen Herausforderungen bei der Ausgestaltung humanitärer Zugangswege nach Deutschland aus (3.). Aus der Analyse der existierenden Regelungen, Aufnahmeprogramme und politischen Forderungen folgen sodann die spezifischen Empfehlungen für die Ausgestaltung sicherer Einreisewege nach Deutschland (in Teil V.).

### **1. Zusammenfassung: Sicherer Zugang in die EU und nach Deutschland**

Der internationale Flüchtlingsschutz ist geprägt vom Zugangsdilemma, der rechtlich ungelösten Frage wie Schutzsuchende die Aufnahmestaaten sicher und legal erreichen können. Mit dieser Analyse werden die existierenden Zugangsmöglichkeiten in die EU und spezifisch nach Deutschland in den Blick genommen.

In den **Teilen I und II** wurde darauf eingegangen, dass bestehende rechtliche **Grundlagen auf EU-Ebene** nicht ausreichen, um in den Mitgliedstaaten ein reguläres System zur sicheren Einreise von Schutzsuchenden zu institutionalisieren. Das EU-Schutzkonzept bleibt territorial



bestimmt: Asyl kann erst bei Erreichen des Territoriums beantragt werden. Die einzige Norm, die für ein humanitäres Visum in Betracht kommt, Art. 25 EU-Visakodex, hat Ausnahmecharakter und ist nach Rechtsprechung des EuGH nicht auf Fälle anwendbar, in denen Schutzsuchende ein Visum zur Asylantragstellung beantragen. Zwar nutzen Länder wie Italien die Norm explizit als Grundlage für humanitäre Aufnahmen in Einzelfällen, es besteht jedoch ein Bedarf an einer umfassenden **Reform des EU-Visakodex** zur grundsätzlichen Ermöglichung einer sicheren Einreise zur Asylantragstellung in der EU. Solange politische Reformvorschläge zur Ausweitung sicherer Zugangswege auf EU-Ebene nicht umgesetzt werden, bleibt Schutzsuchenden vor allem der Weg über nationale Regelungen der Mitgliedstaaten. In **Teil III** dieser Analyse wurde der Schwerpunkt auf Regelungen für eine **humanitäre Aufnahme in Deutschland** gelegt. Dabei lag der Fokus auf bisher umgesetzten Möglichkeiten der Aufnahme im Einzelfall nach § 22 S. 1 und 2 AufenthG und der Aufnahme von Personengruppen auf Landes- und Bundesebene nach § 23 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG.

Die Vorschrift des **§ 22 S. 1 AufenthG** wurde in den letzten Jahren vermehrt 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 mehrfach humanitäre **Landesaufnahmeprogramme** umgesetzt, wie etwa für Schutzsuchende aus **Syrien** ab 2013. Für Schutzsuchende aus **Afghanistan** laufen aktuell in einigen Bundesländern Aufnahmeprogramme an. 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 aktuell anlaufende **BAP Afghanistan** basiert auf dieser Norm.

Aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Fluchtsituationen und individuellen Bedarfen ist es im Hinblick auf ein möglichst umfassendes Schutzangebot als positiv zu werten, dass in **Deutschland gleich mehrere humanitäre Aufnahmemöglichkeiten gesetzlich verankert** sind. Hier hebt sich Deutschland von europäischen Ländern wie Frankreich, Schweiz oder Italien ab, in denen es keine solche Vielfalt an konkret gesetzlich verankerten humanitären Zugangswegen gibt. Ein wesentliches Fazit dieser Analyse ist daher, dass es für den sicheren Zugang nach Deutschland nicht vorrangig gesetzlicher



Neuregelungen bedarf, dass aber eine Konkretisierung bestehender Regelungen und vor allem eine weniger restriktive Aufnahmepraxis erforderlich ist (siehe V.).

## 2. Grundlegende Parameter zur Ausgestaltung humanitärer Aufnahme

Als **Maßstab** für die nachfolgende Bewertung bestehender humanitärer Aufnahmeprogramme in Deutschland werden sowohl die **Rechte und Interessen der Schutzsuchenden** als auch **staatliche Interessen** herangezogen. Diese Gegenüberstellung zeigt, dass hier nicht gegensätzliche, sondern **gleichlaufende Interessen** gegeben sind. Hinsichtlich der Rechte und Interessen von **Schutzsuchenden** wird der Schwerpunkt auf folgende Aspekte gelegt:

- **Effektive Alternativen zu gefährlichen Fluchtrouten**, einschließlich
  - effizientem und sicherem Zugang zu Aufnahmeverfahren, die transparent, fair und nichtdiskriminierend durchgeführt werden;
  - Effizienz bei der Bearbeitung: Zugang zu den Verfahren (über beteiligte Stellen oder Akteur\*innen), zügige Bearbeitung, keine überbürokratisierten Hürden (z.B. zu hohe Anforderungen an Nachweispflichten), Vermeidung von Doppelungen im Verfahren (z.B. Interviews, Sicherheitskontrollen);
  - Informierte Entscheidungsfindung: Klarheit der Informationen über die Aufnahme, einschließlich der Kriterien, Akteure und Verfahren;
  - Effektiver Rechtsschutz gegen ablehnende Entscheidungen.
- **Effektiver Schutz im Aufnahmestaat**, darunter
  - eine sichere Aufnahme und angemessene Lebensperspektive nach Einreise,
  - soziale Teilhabe,
  - Familienzusammenführung.

Auf **staatlicher Seite** werden die folgenden Aspekte als wesentlich angesehen:

- **Regulierung der Migration, insbesondere**
  - Vermeidung irregulärer Fluchtwege, darunter das Schleusen von Menschen und Menschenhandel sowie das Sterben auf den Fluchtrouten durch Bereitstellung effektiver legaler Zugangswege;
  - Kontrolle darüber wie viele Menschen einreisen und wer einreist (Sicherheitsüberprüfungen im Rahmen von Visaverfahren);
  - Effizienz und Praktikabilität sicherer Zugangswege (u.a. bestehende Kapazitäten ausschöpfen, erforderliche Kapazitäten schaffen, Mehrfachbearbeitungen vermeiden).

- **Erfüllung internationaler humanitärer Verpflichtungen, einschließlich**
  - Schutzgewährung und internationale Solidarität,
  - Gewährung von Schutz, Grund- und Menschenrechten, einschließlich sozialer Teilhabe nach Aufnahme.

### **3. Auswertung zentraler Herausforderungen der humanitären Aufnahmeprogramme nach Deutschland**

Die nachfolgende Auswertung und anschließenden Empfehlungen (in Teil V) orientieren sich an dem dargelegten **Maßstab** einer an den **grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen** Deutschlands und dem **Schutzbedarf** aufzunehmender Personen orientierten humanitären Aufnahmepraxis, deren Ziel die Vermeidung irregulärer Fluchtwege ist. Dabei werden auch Aspekte der **Praktikabilität** berücksichtigt.

#### **a) Restriktive Anwendung bestehender Regelungen**

Die in Teil III aufgezeigte restriktive Handhabung bestehender Aufnahmemöglichkeiten wird dem Zweck, effektive Alternativen zu irregulären Fluchtrouten 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.<sup>168</sup> 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 umfassende Auslegung und Anwendung sind unter Beachtung grund- und menschenrechtlicher Garantien geboten.<sup>169</sup> 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 einhergehenden Verzögerungen bei der Einholung des **Einvernehmens des Bundes**.

---

<sup>168</sup> So auch Göbel-Zimmermann/Hupke, a.a.O. (Fn. 57), § 22 Rn. 6; Keßler, a.a.O. (Fn. 61), § 22 Rn. 1; zur Auslegung nach den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention: Cremer Asylmagazin 2018, 65 ff.

<sup>169</sup> 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.

## **b) Mangelnde Informationen und Transparenz in bestehenden Aufnahmeprogrammen**

Es bestand im Zusammenhang mit mehreren Aufnahmeprogrammen **Unklarheit** für potenziell Begünstigte, 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.<sup>170</sup> 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. 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**.

## **c) 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. Dabei kann der Verfahrenszugang für potenziell Begünstigte durch die Beteiligung ihrer Angehörigen erleichtert werden, sofern diese hinreichend informiert sind. Schutzsuchende, die keine persönlichen Bindungen zu Deutschland haben, sind damit aber effektiv von dieser Art der Aufnahme ausgeschlossen.

---

<sup>170</sup> Siehe offener Brief vom Bündnis am BAP beteiligter NGOs, a.a.O. (Fn. 130), S. 2 f.

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 Organisationen (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.

#### **d) Überlastung von Privatpersonen und nichtstaatlichen Akteur\*innen**

Wenn die Aufnahme von der Beteiligung nichtstaatlicher Akteur\*innen oder sogar privater Finanzierung abhängig gemacht wird, kann dies zu Problemen der **Überforderung und Überlastung** führen. 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 sowie die staatlichen Strukturen kommen. Wenn die Schutzgewährung von der Unterstützung durch Familienangehörige abhängt, kann ein belastender Entscheidungsdruck für Angehörige entstehen, die eine Aufnahme ermöglichen möchten, aber eine erhebliche finanzielle Inanspruchnahme auf sich nehmen müssen. 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 wiederum 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.

### e) Hürden im Visumverfahren

Hürden im Visumverfahren können den effektiven Zugang zu humanitärer Aufnahme und damit praktische Alternativen zu irregulärer Flucht unmöglich machen. Hürden im 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.<sup>171</sup> **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.<sup>172</sup>

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 Transitstaat, 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

---

<sup>171</sup> Siehe Interview vom 27.06.2023.

<sup>172</sup> Siehe Interview vom 29.06.2023\_a.

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.

#### **f) 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.

#### **g) 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.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Siehe ausführlich hierzu Johanna Mantel, Schutzberechtigt, aber ungleich behandelt, Asylmagazin 12/2018, S. 403 ff., abrufbar unter: <https://tinyurl.com/yhw2uxrr>.

Insbesondere die Frage, ob die Erteilung eines **Passes** und ob der **Familiennachzug** möglich ist, ist 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 beantragen, um ihren Status zu verbessern. Das wiederum führt zu einer unnötigen **Beanspruchung staatlicher Strukturen** und Ressourcen.

## **V. Ausblick: Empfehlungen für die Ausgestaltung humanitärer Zugangswege nach Deutschland**

Aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Fluchtsituationen und individuellen Bedarfen ist es, wie bereits dargestellt, 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.<sup>174</sup> 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.<sup>175</sup>

Wesentliches Fazit dieser Analyse ist daher, dass angesichts des gegebenen **Schutzbedarfs** und des **Schutzzwecks** der in Deutschland bestehenden Aufnahmeregelungen **dringlich 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.

---

<sup>174</sup> Vgl. Heuser, a.a.O. (Fn. 53), S. 442, die die Anwendung der Rechtsgrundlagen als zögerlich bezeichnet.

<sup>175</sup> So auch Heuser, a.a.O. (Fn. 53), S. 248.



Hierdurch kann der sichere Zugang nach Deutschland effektiver und am **Schutzzweck der Normen** entsprechend ausgestaltet und 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.

Vor diesem Hintergrund schließt die Analyse in diesem Teil mit Empfehlungen für die Ausgestaltung temporärer und langfristiger humanitärer Zugangswege nach Deutschland. Die Empfehlungen gliedern sich nach den Prüfungspunkten aus Teil III und orientieren sich inhaltlich an den Auswertungen aus Teil IV. Im Sinne der praktischen Anwendbarkeit dieser Empfehlungen ist darauf hinzuweisen, dass es sich lediglich bei der möglichen Anpassung der gesetzlichen Grundlagen um mittelfristige Ziele handelt, die durch den politischen Willensbildungsprozess rechtsgestaltend erreicht werden könnten. Bei dem Großteil der Empfehlungen handelt es sich um kurzfristig umsetzbare Ziele, die durch eine geänderte Rechtsanwendung, etwa durch behördliche Maßnahmen oder ministerielle Weisungen zu erreichen sind. Die Empfehlungen enthalten entsprechende Hinweise zur praktischen Umsetzung.

### **1. Rechtsgrundlagen für die humanitäre Aufnahme**

#### ***Empfehlung (kurzfristig): Menschenrechtskonforme und am Schutzbedarf orientierte Anwendung bestehender Regelungen***

Allein nach dem Wortlaut könnte § 22 S. 1 AufenthG einem **institutionalisierten humanitären Visum** dienen.<sup>176</sup> So bestünde eine effektive und permanente sichere Einreisemöglichkeit für schutzbedürftige Personen, **unabhängig von temporären Aufnahmeprogrammen**. Die Aufnahmemöglichkeit nach § 22 S. 2 AufenthG könnte im Sinne der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und der im Koalitionsvertrag<sup>177</sup> vereinbarten Agenda der Bundesregierung entsprechend des Schutzzwecks der Norm großzügiger angewandt werden. Die Aufnahme etwa von in ihren Herkunftsstaaten gefährdeten Journalist\*innen, Aktivist\*innen, Wissenschaftler\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen könnte durch die Anwendung dieser Norm regelmäßig gewährleistet werden.

---

<sup>176</sup> So auch Holst a.a.O (Fn. 168), S. 142.

<sup>177</sup> Koalitionsvertrag der Bundesregierung a.a.O. (Fn. 114), S. 146: „Wir verpflichten uns, diese Menschen [Journalistinnen, Aktivistinnen, Wissenschaftlerinnen und andere Menschenrechtsverteidiger] und ihre Arbeit in besonderer Weise zu stärken und zu schützen, auch bei grenzüberschreitender Verfolgung. In diesem Zusammenhang wollen wir die Aufnahme von hochgefährdeten Menschen vereinfachen und einen sicheren Antragsweg gewährleisten.“



⇒ Grundsätzlich könnte die vorgeschlagene Anwendung daher ohne Gesetzesänderung durch Praxisänderung des Auswärtigen Amtes und seiner Auslandsvertretungen oder gestützt auf eine zu schaffende ministerielle Weisung umgesetzt werden. Um hier die Zustimmung durch die Ausländerbehörden sicherzustellen, wäre eine Ressortabstimmung zielführend.

Sofern in einzelnen Bundesländern sowohl eine politische Aufnahmebereitschaft als auch ausreichend Aufnahmekapazitäten bestehen, sollten diese im Rahmen ihrer Selbstverwaltungskompetenz nicht daran gehindert werden, menschenrechtlichen Schutzpflichten durch entsprechende Landesaufnahmeprogramme auf Grundlage von § 23 Abs. 1 AufenthG nachzukommen. Das Einvernehmen des Bundes sollte hier demnach regelmäßig zügig erteilt werden.

⇒ Hier könnte eine allgemeine Zustimmung durch das BMI oder Absprachen zwischen Bund und Ländern hilfreich sein.

**Empfehlung (rechtsgestaltend): Eindeutigere Rechtsgrundlagen schaffen, Schutzzwecke der Regelungen und Ziele der Aufnahme ausdrücklich gesetzlich verankern**

Wie der EuGH in der Entscheidung *X. und X.* betont hat, bleibt es auch der Gesetzgebung auf nationaler Ebene völlig unbenommen, die bisher fehlenden rechtlichen Regelungen für eine Erteilung humanitärer Visa zu schaffen.<sup>178</sup> Die Regelung des § 22 S. 1 AufenthG könnte nicht nur durch eine großzügigere Rechtsanwendung in der Praxis, sondern auch durch eine **gesetzliche Konkretisierung** die einschlägige Rechtsgrundlage für ein **permanentes humanitäres Visum** nach Deutschland sein.<sup>179</sup> Um Vorgaben für die Ermessensausübung eindeutiger zu machen, könnten die Aufnahmekriterien „völkerrechtliche und dringende humanitäre Gründe“ eindeutiger bestimmt und diesbezüglich **Regelbeispiele** für schutzbedürftige Personen in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Auch die Regelung des § 22 S. 2 AufenthG könnte bestimmter gefasst werden, um die Aufnahme von besonders gefährdeten Personen klarer zu gestalten. Auch hier könnte es sich anbieten die Vorschrift um Regelbeispiele zu ergänzen. Hier könnten insofern bestimmte Personengruppen wie etwa Journalist\*innen, Aktivist\*innen, Wissenschaftler\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen ausdrücklich genannt werden.

---

<sup>178</sup> EuGH, *X und X*, a.a.O. (Fn. 22), Rn. 44.

<sup>179</sup> Vgl. Koalitionsvertrag, der Bundesregierung a.a.O. (Fn. 114), S.142: "Wir werden humanitäre Visa für gefährdete Personen ermöglichen und dazu digitale Vergabeverfahren einführen."; siehe auch Holst a.a.O. (Fn. 168), S. 389, unter Berufung auf den verfassungsmäßigen Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 20 Abs. 3 GG.

⇒ *Hier ist eine gesetzliche Änderung erforderlich.*

Im Zusammenhang mit diesen Neuregelungen sollte im Gesetzeswortlaut oder zumindest in der Gesetzesbegründung eindeutig der **Schutzzweck der Normen** festgelegt sein, nämlich die **auf grund- und menschenrechtlichen Garantien beruhende Ermöglichung der sicheren Einreise** für schutzbedürftige Personen. Eine solche Konkretisierung hätte auch Auswirkung auf die **Ermessensausübung** im Rahmen einer Aufnahmeentscheidung in der Praxis und könnte in bestimmten Fallkonstellationen zu einer Ermessensreduzierung auf Null und ggf. zu einem Aufnahmeanspruch führen.<sup>180</sup>

⇒ *Hier ist eine gesetzliche Änderung erforderlich.*

## 2. Aufnahmekriterien

**Empfehlung (kurzfristig): Transparente Aufnahmekriterien, die sich vorrangig am Schutzbedarf orientieren**

Grundsätzlich sollten in allen humanitären Aufnahmeverfahren leicht zugängliche **Informationen über die Aufnahmekriterien** verfügbar sein. Diese sollten sich **am Schutzbedarf orientieren und transparent sein**.<sup>181</sup> Nicht-humanitäre Kriterien sollten demnach keine Ausschlusskriterien sein und nur nachrangig berücksichtigt werden. Aufnahmekriterien wie die „Integrationsfähigkeit“, bei denen es sich nicht auch um Sicherheitskriterien handelt, sollten im Rahmen der **Sicherheitsüberprüfung** keine Rolle spielen. Zudem handelt es sich bei dem Kriterium der „Integrationsfähigkeit“ um ein im Einreisekontext nur schwer nachweisbares und damit intransparentes Kriterium.

⇒ *Zur Umsetzung dieser Empfehlung bedarf es keiner Gesetzesänderung. Entsprechende Maßnahmen können bei Ausgestaltung einer Aufnahmeanordnung sowie der entsprechenden Kommunikation an Behörden, Verfahrensbeteiligte und mögliche Antragstellende greifen.*

## 3. Verfahren

**Empfehlung (kurzfristig): Information und Transparenz in Aufnahme- und Visumverfahren**

Leicht zugängliche **Informationen** zu Aufnahmemöglichkeiten und **Transparenz** im Rahmen der Verfahren sind Schlüsselfaktoren, um Schutzsuchenden effektiven Zugang zu sicheren Einreisemöglichkeiten zu gewähren. Im Rahmen von Einzelfallvisa nach § 22 AufenthG könnten zentrale Informationen auf den Webseiten der deutschen

---

<sup>180</sup> So auch Holst, a.a.O. (Fn. 168). 398 ff., unter Berufung auf die auch extraterritorial geltende Schutzpflicht aus Art. 16a Ab.1 GG.

<sup>181</sup> Im Falle des BAP Afghanistan haben beteiligte NGOs der Bundesregierung angeboten, ihre Expertise für die Erarbeitung von Aufnahmekriterien zur Verfügung zu stellen, vgl. Bündnis am BAP beteiligter NGOs, a.a.O. (Fn. 130), S. 3.

Auslandsvertretungen weltweit eingestellt werden, da es sich grundsätzlich um eine dauerhafte Aufnahmemöglichkeit handelt. Im Rahmen von Landes- und Bundesaufnahmeprogrammen ist auf den effektiven Zugang zu Informationen für Schutzsuchende und alle beteiligten Akteur\*innen zu achten. Im Sinne einer verbesserten Transparenz und Rechtssicherheit sollten **die rechtlichen Vorgaben für das Aufnahme- und Visumverfahren** offengelegt werden und nachvollziehbar sein. Sie sollten zudem die spezielle Situation von Personen berücksichtigen, die sich in prekären und volatilen Situationen befinden. Denn diese können allgemeine Vorgaben im Visumverfahren ggf. nicht erfüllen und benötigen ggf. Unterstützung im Visumverfahren sowie bei der Ausreise.

⇒ *Auch diese Empfehlung kann ohne Gesetzesänderung kurzfristig durch Änderung der behördlichen Informationspraxis umgesetzt werden.*

***Empfehlung (kurzfristig): Klare Zuständigkeiten und einheitliche Verfahrensweise kooperierender Behörden***

Die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden muss klar und einheitlich geregelt werden. Die **Prüfungsmaßstäbe** von Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden müssen angeglichen werden. Durch **Generalzustimmungen** der Ausländerbehörden an die Auslandsvertretungen zur humanitären Aufnahme ließe sich das Verfahren beschleunigen. **Sicherheitsprüfungen** im Rahmen humanitärer Aufnahme sollten mit den Erfahrungen von UNHCR abgestimmt werden. Sie sollten vereinheitlicht werden und keine überhöhten Anforderungen stellen, keine Doppelprüfungen enthalten und nur sicherheitsrelevante Aspekte berücksichtigen.

⇒ *Diese Empfehlung kann ohne Gesetzesänderung kurzfristig durch Vereinheitlichung der behördlichen Praxis umgesetzt werden.*

***Empfehlung (kurzfristig): Vereinfachungen im Visumverfahren***

Hürden im Visumverfahren wie Probleme beim Zugang zu Auslandsvertretungen, hohe Anforderungen an Identitätsnachweise und Schwierigkeiten bei der Ausreise aus Herkunft- oder Transitstaaten sollten so weit wie möglich abgebaut werden. Hierzu kann der Einsatz **digitaler Technologien** beitragen (etwa zur Antragstellung oder Erstinterviewführung).<sup>182</sup> Relevant sind auch **Ausnahmen vom Erfordernis amtlicher Identitätsnachweise**, wenn die Identität anderweitig glaubhaft gemacht werden kann, sowie verbesserte Kooperationen staatlicher Behörden (z. B. keine doppelten Identitätsprüfungen).<sup>183</sup> Um die besondere

---

<sup>182</sup> Vgl. Koalitionsvertrag der Bundesregierung a.a.O. (Fn. 114), S. 142: "Wir werden humanitäre Visa für gefährdete Personen ermöglichen und dazu digitale Vergabeverfahren einführen."

<sup>183</sup> Siehe hierzu Empfehlungen des UNHCR zum Familiennachzug zu Schutzberechtigten, die auf Visaverfahren im Rahmen humanitärer Aufnahme übertragbar sind, Asylmagazin 4/2017, S. 132 ff.

Gefährdungssituation bestimmter Personengruppen zu berücksichtigen, sollten **Schnellverfahren** bereitgestellt werden.<sup>184</sup>

⇒ *Diese Empfehlung kann ohne Gesetzesänderung kurzfristig durch Anpassung der behördlichen Praxis umgesetzt werden.*

### **Empfehlung (rechtsgestaltend): Visafreie Einreise als Alternative**

Der rechtliche Umgang mit Schutzsuchenden aus der Ukraine hat zudem gezeigt, dass auch **Visa-Liberalisierungen** und die direkte Vergabe von Aufenthaltserlaubnissen, ohne vorgeschaltete Visum- oder Asylverfahren, eine reale Alternative zum Zugangsdilemma sein können. Von dieser rechtlichen Möglichkeit könnte daher künftig auch für Schutzsuchende aus anderen Ländern Gebrauch gemacht werden.<sup>185</sup>

⇒ *Hier ist eine entsprechende gesetzliche Regelung erforderlich.*

### **Empfehlung: (rechtsgestaltend) Vorrang staatlicher Verantwortung**

Die Beteiligung nichtstaatlicher Akteur\*innen kann eine praktikable Lösung sein, bestehende humanitäre Einreisewege um weitere Möglichkeiten der sicheren Einreise zu erweitern und der Zivilgesellschaft eine Handlungsmöglichkeit zu bieten, auch um die gesellschaftliche Akzeptanz von humanitärer Aufnahme zu fördern. Dabei ist jedoch auf einen **Vorrang staatlicher Verantwortung** zu achten, um **Überforderung und Überlastung** nichtstaatlicher Stellen und vor allem auch von Privatpersonen zu **vermeiden**. **Finanzielle Verpflichtungen** von Privaten müssen daher so weit wie möglich **begrenzt** werden.

⇒ *Das NesT-Programm ist ein Beispiel dafür, wie im Rahmen zivilgesellschaftlichen Engagements weitere Aufnahmen ermöglicht werden können, ohne Einzelne finanziell zu überlasten.*

⇒ *Im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen könnte vom Erfordernis der finanziellen Verpflichtungen abgesehen werden, ohne dass es hierfür einer gesetzlichen Änderung bedarf.*

### **Empfehlung (kurzfristig): Individueller Zugang zu Aufnahmeprogrammen**

Sofern die Beteiligung von mehreren, z. T. auch nichtstaatlichen Stellen in Betracht gezogen wird, ist abzuwägen zwischen dem Vorteil, dass diese den Zugang für manche Personengruppen erleichtern können, und dem Nachteil, dass durch die Beteiligung andere Personengruppen unabhängig von ihrem Schutzbedarf ausgeschlossen werden können.

---

<sup>184</sup> Wie etwa „Visa on Arrival“ im Rahmen der Aufnahme aus Afghanistan, siehe oben III.2.b.bb; so auch Heuser, a.a.O. (Fn. 53), S. 442.

<sup>185</sup> So auch Heuser, a.a.O. (Fn. 53), S. 442.

Bei der Beteiligung von privaten Akteur\*innen sollte ihnen im Stadium der **Auswahlentscheidung keine alleinige Schlüsselrolle** zukommen. Daher sollte bei Beteiligung von weiteren Akteur\*innen im Rahmen des Antrags-, bzw. Vorschlagsverfahrens auch immer die zusätzliche Möglichkeit geschaffen werden, dass potenziell von der Aufnahme Begünstigte **eigenständig einen Antrag stellen können**.

⇒ *Diese Empfehlungen können ohne Gesetzesänderung und durch entsprechende Gestaltung der Aufnahmeanordnungen umgesetzt werden.*

#### 4. Rechtsschutz

##### **Empfehlung (kurzfristig): Eindeutige Rechtsnatur behördlicher Entscheidungen**

Die **Rechtsnatur** der einzelnen behördlichen Verfahrensschritte sollte klar definiert und kommuniziert werden, sodass nach Möglichkeit **Zugang zu effektivem Rechtsschutz besteht**.

⇒ *Dies könnte durch ministerielle Weisung erfolgen.*

##### **Empfehlung (kurzfristig): Information über Ablehnungsentscheidung und Rechtsschutzmöglichkeiten**

Schutzsuchende, die selbst oder über Dritte einen Antrag auf Aufnahme stellen und deren Antrag **individuell bearbeitet und abgelehnt** wird, sollten sowohl über diese Entscheidung als auch über ihre daraus folgenden Rechte informiert werden.

⇒ *Diese Empfehlung kann ohne Gesetzesänderung kurzfristig durch Änderung der behördlichen Informationspraxis umgesetzt werden.*

#### 5. Rechtsstellung nach Einreise

##### **Empfehlung: In der Regel direkte Erteilung eines humanitären Titels nach Einreise**

Die analysierten humanitären Aufnahmemöglichkeiten führen alle zu einer direkten **Erteilung eines humanitären Titels** nach Einreise. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass Schutzsuchende nicht erst noch ein Asylverfahren durchlaufen müssen, sondern direkten Zugang zu den mit dem jeweiligen humanitären Status verbundenen Rechten haben. Dieses Vorgehen spart auch staatliche Ressourcen, da staatliche Strukturen nicht doppelt in Anspruch genommen werden. Für bestimmte Gruppen von Schutzsuchenden kann außerdem eine sichere Einreise sinnvoll sein, die lediglich einen vorübergehenden Aufenthalt ermöglicht, ohne ein Asylverfahren vorauszusetzen. Das kann etwa im Falle von

Menschenrechtsverteidiger\*innen so sein, falls diese jederzeit in der Lage sein möchten, wieder in ihr Land zurückreisen zu können.<sup>186</sup>

⇒ *Die aktuelle Erteilungspraxis soll beibehalten werden.*

***Empfehlung (kurzfristig und rechtsgestaltend): Erteilung von Asyl-Visa in besonders dringenden Fällen***

Ein humanitäres **Visum zur Asylantragstellung** nach Einreise kann in Fällen geboten sein, in denen eine besondere **Eilbedürftigkeit** besteht, beispielsweise bei akuter Gefahr im Falle einer Antragstellung aus dem Herkunftsland. In diesen Fällen könnte eine prima facie Prüfung durch die deutsche Auslandsvertretung in Kooperation mit dem BAMF erfolgen. Ein solches „Asyl-Visum“ könnte auf Grundlage von § 22 S. 1 AufenthG erteilt werden.<sup>187</sup>

⇒ *Diese Empfehlung erfordert eine grundlegende Änderung der behördlichen Praxis und die Einführung eines abgestimmten behördlichen Verfahrens zwischen den Auslandsvertretungen und dem BAMF. Die Einführung eines solchen Verfahrens erfordert nicht unbedingt eine gesetzliche Änderung in § 22 S. 1 AufenthG, sondern könnte auch durch entsprechende behördliche Weisungen erreicht werden. Eine gesetzliche Änderung in § 22 AufenthG würde hier aber Klarheit schaffen.*

***Empfehlung (rechtsgestaltend): Der Status sollte sich am Schutzbedarf orientieren***

Der **Schutzstatus** sollte nicht von der Art der Einreise, sondern vom jeweiligen **Schutzbedarf** abhängen. So beruht die Gleichstellung von Resettlement-Flüchtlingen mit anerkannten GFK-Flüchtlingen (im § 23 Abs. 4 AufenthG) auf der Logik, dass die Prüfverfahren des UNHCR im Rahmen des Resettlements dem Asylverfahren des BAMF gleichen. Danach müssten generell alle Personen, die über ein Programm aufgenommen wurden, bei denen UNHCR eine eigene Vorauswahl trifft, eine solche Rechtsstellung erhalten. Es zeigt sich in der Praxis, dass auch über die humanitäre Aufnahme grundsätzlich vorübergehend aufgenommene Personen hier die **gleichen Bedarfe** haben **wie anerkannte Flüchtlinge**. Angesichts des gleichgelagerten Schutzbedarfs sollte die für subsidiär Schutzberechtigte geforderte Gleichstellung auch auf Personen übertragen werden, denen ein humanitäres Visum erteilt wurde. Entsprechend der gegebenen Bedarfe sind die Regelungen auszugestalten. Das gilt insbesondere für das **Recht auf Familienzusammenführung** und die Möglichkeit, einen **Flüchtlingspass** zu erhalten.

⇒ *Die Umsetzung dieser Empfehlung erfordert eine Änderung im Aufenthaltsgesetz.*

---

<sup>186</sup> Siehe auch European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Protecting Human Rights Defenders at Risk – EU Entry, Stay and Support, 2023, S. 16, mit einem Überblick möglicher Maßnahmen zur Aufnahme und zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen je nach Einzelfall, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/y9vpafa5>.

<sup>187</sup> So auch Holst a.a.O. (Fn. 62), S. 399.