



Sachstand

Zur Aufnahme sog. Kontingentflüchtlinge

Zur Aufnahme sog. Kontingentflüchtlinge

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 388/18
Abschluss der Arbeit: 7. November 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

1. Fragestellung

Der Sachstand thematisiert die Aufnahme von sog. **Kontingentflüchtlingen**. Der Begriff bezeichnet Gruppen von Flüchtlingen aus Krisenregionen, die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen in der Bundesrepublik aufgenommen werden.¹

2. Rechtslage bis zum Jahr 2005

Für die Aufnahme von Kontingentflüchtlingen in der Bundesrepublik galt vom 1. August 1980 bis zum 31. Dezember 2004 das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (**HumAG**).²

Das Gesetz galt gemäß § 1 Abs. 1 für Ausländer, die im Rahmen einer **humanitären Hilfsaktion** durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vor der Einreise (Visum) oder aufgrund einer **Übernahmeerklärung** des Bundesministeriums des Innern (BMI) aufgenommen wurden. Zudem wurde es nach § 1 Abs. 2 auch auf Ausländer angewandt, die ohne Übernahmeerklärung oder Visum aufgenommen wurden, solange die Aufnahme im Rahmen einer humanitären Hilfsaktion vor Vollendung des 16. Lebensjahres des Ausländers erfolgt war. Die aufgenommenen Personen erhielten die **Rechtsstellung eines Flüchtlings** nach den Art. 2 bis 34 der Genfer Flüchtlingskonvention³ ohne ein Asyl- oder sonstiges Anerkennungsverfahren zu durchlaufen.⁴

Das Gesetz wurde als Reaktion auf die humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen aus Vietnam (den sog. boatpeople) erlassen.⁵ Diese Personengruppe bildete zunächst den Hauptteil der Aufnahmen von Kontingentflüchtlingen. Bis zum Jahr 1985 wurden ca. 30.000 Kontingentflüchtlinge aufgenommen,⁶ wobei es sich fast ausschließlich um Vietnamesen handelte.⁷ Seit 1990 wurden jüdische Emigranten aus ehemals sowjetischen Staaten aufgenommen, die zwar nicht zum im HumAG

1 Vgl. <https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/function/glossar.html?lv3=1504448&lv2=1364182> (Stand: 6. November 2018).

2 Vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057).

3 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II S. 559)

4 Lorenz, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK EGBGB, 47. Edition Stand: 1. August 2018, Art. 5 EGBGB Rn. 45.

5 Vgl. <http://www.bpb.de/170611> (Stand: 5. November 2018).

6 BT-Drs. 10/3346, S. 4.

7 Bergmann, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 12. Aufl. 2018, § 1 AsylG Rn. 26.

genannten Personenkreis zählten, auf die das Gesetz aber entsprechend angewandt wurde.⁸ Zwischen 1993 bis 2002 wurden 164.492 jüdische Emigranten aufgenommen.⁹

Mit Wirkung vom **1. Januar 2005** wurde das HumAG im Rahmen der Einführung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)¹⁰ **aufgehoben**.¹¹

3. Rechtslage seit dem Jahr 2005

Seit der Aufhebung des HumAG richtet sich die Aufnahme von Kontingentflüchtlingen nach den **§§ 23 und 24 AufenthG**.

3.1. § 23 AufenthG

§ 23 AufenthG eröffnet den obersten Landesbehörden sowie dem BMI die Möglichkeit, durch **Anordnung** bestimmten Gruppen von Ausländern ohne Durchführung einer individuellen Prüfung den Aufenthalt in der Bundesrepublik zu gewähren.¹² Hierbei besteht ein **weites Entschließungs- und Ausgestaltungsermessen**, das freien Raum für politische Entscheidungen lässt.¹³ In den Anordnungen können der erfasste Personenkreis bestimmt und ein Aufnahmekontingent¹⁴ sowie Erteilungsvoraussetzungen und Ausschlusskriterien festgelegt werden.¹⁵ Die Festlegung der Aufnahmevoraussetzungen und Ausschlusskriterien sowie der sonstigen Bedingungen, etwa hinsichtlich des Familiennachzugs, kann restriktiv erfolgen.¹⁶ Es steht der obersten Landesbehörde

8 Bergmann, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 12. Aufl. 2018, § 1 AsylG Rn. 28 m.w.N.

9 Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Auftrag der Bundesregierung, 2003, S. 35.

10 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1147).

11 Art. 15 Abs. 3 Nr. 3 Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950).

12 Göbel-Zimmermann, in: Huber (Hrsg.), Aufenthaltsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 23 AufenthG Rn. 1.

13 Hecker, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 19. Edition Stand: 1. November 2018, § 23 AufenthG Rn. 8.

14 Hecker, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 19. Edition Stand: 1. November 2018, § 23 AufenthG Rn. 9.

15 Bergmann/Röcker, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 12. Aufl. 2018, § 23 AufenthG Rn. 8 und 18.

16 Hecker, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 19. Edition Stand: 1. November 2018, § 23 AufenthG Rn. 8.

bzw. dem BMI frei, die Anordnung zu Lasten bisher Begünstigter wieder abzuändern, solange diesen noch keine Aufnahmezusage bzw. kein Aufenthaltstitel erteilt wurde.¹⁷

Anordnungen nach § 23 AufenthG werden überwiegend als **Verwaltungsvorschriften** qualifiziert.¹⁸ Ein Ausländer hat aufgrund einer entsprechenden Anordnung keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, sondern nur auf Gleichbehandlung nach Art. 3 GG.¹⁹

Gegenüber den Ausländerbehörden bzw. dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wirken die Anordnungen hingegen hinsichtlich der Erteilung eines Aufenthaltstitels bindend.²⁰ Ermessensspielräume verbleiben nur, soweit sie in der Anordnungen eingeräumt sind. Die Ausländer erhalten zunächst eine gemäß § 26 Abs. 1 AufenthG auf **höchstens drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis**, die nach Maßgabe von § 8 AufenthG verlängert werden kann.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Rechtsgrundlagen des § 23 AufenthG eingegangen.

3.1.1. § 23 Abs. 1 AufenthG

Nach § 23 Abs. 1 AufenthG können die **obersten Landesbehörden** „aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird“.²¹

Gemäß § 23 Abs. 1 S. 3 bedarf es für die Anordnung des **Einvernehmens** mit dem **BMI**. Dies ist zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit erforderlich.²² Nach regelmäßiger Praxis werden die Anordnungen zudem nur nach Zustimmung der anderen Bundesländer bei der Innenministerkonferenz erlassen.²³

17 Hecker, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 19. Edition Stand: 1. November 2018, § 23 AufenthG Rn. 9.

18 Hailbronner, Ausländerrecht, 56. Aktualisierung 2008, § 23 AufenthG Rn. 8.

19 Hecker, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 19. Edition Stand: 1. November 2018, § 23 AufenthG Rn. 9 m.w.N.

20 Hecker, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 19. Edition Stand: 1. November 2018, § 23 AufenthG Rn. 12.

21 Siehe vertiefend zu dieser Regelung sowie zu Beispielen entsprechender Anordnungen die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Aufnahmeprogramme der Länder nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz, WD 3 - 3000 - 223/18, abrufbar unter <https://www.bundes-tag.de/blob/568226/f4ff4bfb8e0cb4a5848ffa1603badcec/wd-3-223-18-pdf-data.pdf> (Stand: 6. November 2018).

22 Göbel-Zimmermann, in: Huber (Hrsg.), Aufenthaltsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 23 AufenthG Rn. 16.

23 Göbel-Zimmermann, in: Huber (Hrsg.), Aufenthaltsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 23 AufenthG Rn. 17.

Die Anordnung kann nach § 23 Abs. 1 S. 2 AufenthG unter der Maßgabe erfolgen, dass eine Verpflichtungserklärung eines Dritten zur Übernahme der Lebenshaltungskosten des Ausländers nach § 68 AufenthG erfolgt. Dies betrifft gemäß Nr. 23.1.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AufenthGAVwV)²⁴ insbesondere humanitäre Aktionen der Kirchen.

Erfüllt ein Ausländer die Erteilungsvoraussetzungen der Anordnung, so ist ihm nach Nr. 23.1 AufenthGAVwV eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn die Entscheidung nicht aufgrund der Anordnung in das Ermessen der Behörde gestellt wird. Dies gilt auch im Visumverfahren.

3.1.2. § 23 Abs. 2 AufenthG

Nach § 23 Abs. 2 AufenthG kann das **BMI** „zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt“. Die Norm soll nach der Gesetzesbegründung zum Zuwanderungsgesetz die Regelungen des HumAG ersetzen.²⁵

Aufgrund der Anordnung des BMI erteilt das BAMF individuelle **Aufnahmezusagen** an entsprechende Ausländer. Auf dieser Grundlage erteilt die zuständige Ausländerbehörde eine **Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis**.²⁶ Die Niederlassungserlaubnis kann gem. § 23 Abs. 2 S. 4 AufenthG mit einer Wohnsitzauflage verbunden werden. Nach § 75 Nr. 8 AufenthG ist das BAMF für die Verteilung der im Rahmen der Anordnungen aufgenommenen Personen auf die Länder zuständig.

Die Erteilung von Aufnahmezusagen an **jüdische Zuwanderer** aus der ehemaligen Sowjetunion ist aktuell in einer Anordnung des BMI vom 24. Mai 2007²⁷ geregelt. Im Rahmen der Teilnahme an einer europäischen Hilfsaktion hat das BMI am 5. Dezember 2008 eine Anordnung erlassen, aufgrund derer 2.500 besonders schutzbedürftige **irakische Flüchtlinge** aufgenommen wurden.²⁸ In den Jahren 2013 bis 2014 hat das BMI drei Anordnungen zur Aufnahme **syrischer Flüchtlinge** erlassen.²⁹ Die Aufnahmeverfahren sind mittlerweile abgeschlossen und betrafen insgesamt

24 Vom 26. Oktober 2009 (GMBL. S. 878).

25 BT-Drs. 15/420, S. 77 f.

26 Hecker, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 19. Edition Stand: 1. November 2018, § 23 AufenthG Rn. 14.

27 Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes über die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme der Baltischen Staaten vom 24. Mai 2007, zuletzt geändert am 13. Januar 2015, abrufbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/JuedischeZuwanderer/anordnung-bmi.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 6. November 2018).

28 Vgl. Nr. 23.2.2.2 AufenthGAVwV.

29 Die Anordnungen sind abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme-artikel.html> (Stand: 6. November 2018.)

20.000 Personen.³⁰ Aktuell werden Schutzbedürftige aus der **Türkei** aufgenommen.³¹ Die Anordnung sieht ein Kontingent von bis zu 500 Personen pro Monat bis zum 31. Dezember 2018 vor.

3.1.3. § 23 Abs. 4 AufenthG

Eine weitere Möglichkeit zur Aufnahme bestimmter Kontingente von Flüchtlingen besteht im sog. **Resettlement** nach § 23 Abs. 4 AufenthG. Danach kann das BMI „im Rahmen der Neuansiedlung von Schutzsuchenden im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bestimmten, für eine Neuansiedlung ausgewählten Schutzsuchenden (Resettlement-Flüchtlinge) eine Aufnahmezusage erteilt“.

Unter dem Begriff „Resettlement“ wird die dauerhafte **Neuansiedlung** von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat verstanden.³² Es geht dabei insbesondere um Flüchtlinge, die im Rahmen des Resettlement-Verfahrens des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (**UNHCR**) verteilt werden. Hintergrund ist die Tatsache, dass in vielen Erstaufnahmestaaten ein effektiver Flüchtlingsschutz nicht gewährleistet werden kann und einige Staaten mit der Aufnahme einer größeren Anzahl von Flüchtlingen überfordert sind.³³

Zum Verfahren ist in der Gesetzesbegründung ausgeführt:

„In der jeweiligen Aufnahmeanordnung des Bundesministeriums des Innern werden [...] weitere Details festgelegt, z.B. zur Staatsangehörigkeit der Aufzunehmenden und zu den weiteren Kriterien, die sie erfüllen müssen (z.B. humanitäre Kriterien, Einheit der Familie). Auf dieser Grundlage erteilt das BAMF anschließend in Fortführung der bisherigen, bewährten Praxis bestimmten Personen, die z.B. vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) als besonders schutzbedürftig befunden und für ein Resettlement ausgewählt wurden, im Anschluss an individuelle Interviews eine konkrete Aufnahmezusage. Nach Durchführung des Visumverfahrens werden die Schutzsuchenden nach Deutschland gebracht. Die Länder vollziehen die Aufnahmeentscheidung des BAMF durch Erteilung des entsprechenden Aufenthaltstitels. Ein Rechtsanspruch eines einzelnen Ausländers auf Aufnahme in das Resettlement-Programm besteht nicht.“³⁴

30 Vgl. <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/HumAufnahmeResettlement/ResettlementHumanitaereAufnahme/resettlement-node.html> (Stand: 6. November 2018).

31 Anordnung des Bundesministeriums des Innern vom 29. Dezember 2017 für die humanitäre Aufnahme gemäß § 23 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Türkei in Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/humanitaere-aufnahmeprogramme/aufnahmeanordnung-6.pdf?blob=publicationFile&v=5> (Stand: 6. November 2018).

32 Bergmann/Röcker, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 12. Aufl. 2018, § 23 AufenthG Rn. 31.

33 Göbel-Zimmermann, in: Huber (Hrsg.), Aufenthaltsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 23 AufenthG Rn. 27.

34 BT-Drs. 18/4097, S. 41.

Bis **April 2018** wurden im Rahmen des Resettlements **3.001 Flüchtlinge** in der Bundesrepublik aufgenommen.³⁵

3.2. § 24 AufenthG

Die Richtlinie 2001/55/EG³⁶ sieht die Möglichkeit eines **Beschlusses des Rates der Europäischen Union (EU)** zur Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, vor. Die Mitgliedstaaten müssen nach Art. 25 Abs. 1 der Richtlinie ihre Kapazitäten für eine Aufnahme solcher Personen mitteilen. Nach § 24 AufenthG wird einem Ausländer, dem aufgrund eines entsprechenden Ratsbeschlusses vorübergehender Schutz gewährt wird und der seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Die Ausländer werden nach § 24 Abs. 2 AufenthG durch das BAMF auf die Bundesländer **verteilt**, wobei diese Kontingente für die Aufnahme vereinbaren können. Die aufgenommenen Ausländer haben nach § 24 Abs. 5 AufenthG keinen Anspruch darauf, sich in einem bestimmten Bundesland oder an einem bestimmten Ort aufzuhalten. Sie müssen ihre Wohnung und ihren gewöhnlichen Aufenthalt an dem Ort haben, dem sie zugewiesen wurden.

Ein entsprechender Ratsbeschluss ist **bisher nicht ergangen**.³⁷ Eine Anordnung nach § 23 Abs. 1 oder 2 AufenthG kann aber gemäß § 23 Abs. 3 AufenthG vorsehen, dass die Regelungen des § 24 AufenthG ganz oder teilweise **entsprechende Anwendung** finden.

35 BT-Drs. 19/1902, S. 2. Zur Staatsangehörigkeit der bisher aufgenommenen Flüchtlinge siehe <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme-artikel.html> (Stand: 6. November 2018).

36 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABL. L 212 S. 12).

37 Hecker, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 19. Edition Stand: 1. November 2016, § 24 AufenthG Rn. 1.