



Sachstand

Das Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan

Fragen zum Einsatz zivilgesellschaftlicher Organisationen als meldeberechtigte Stellen für die Vorauswahl

Das Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan

Fragen zum Einsatz zivilgesellschaftlicher Organisationen als meldeberechtigte Stellen für die Vorauswahl

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 161/22
Abschluss der Arbeit: 09.12.2022
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.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Beliehene | 5 |
| 2.1. | Die Beleihung | 6 |
| 2.2. | Die Verwaltungshilfe | 7 |
| 2.3. | Abgrenzung der Beleihung von der Verwaltungshilfe | 7 |
| 3. | Einordnung der „meldeberechtigten Stellen“ | 9 |
| 4. | Ergebnis | 12 |

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der Machtübernahme durch die Taliban in Afghanistan im August 2021 hat die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen ergriffen, um besonders gefährdeten Afghaninnen und Afghanen eine Aufnahme und Aufenthaltserlaubnis in Deutschland in Aussicht zu stellen. Zu diesem Zweck gibt es zunächst das **Ortskräfteverfahren**, welches die Aufnahme von ehemaligen Ortskräften, das heißt afghanischen Staatsangehörigen, die für deutsche Behörden und Organisationen gearbeitet haben und dadurch besonders gefährdet sind, sowie deren Familien eine vereinfachte Aufnahme in Deutschland ermöglichen soll. Das **Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan** knüpft an diese Maßnahmen an und richtet sich neben Ortskräften auch an **sonstige besonders gefährdete Personen**.¹ Zielgruppe sind afghanische Staatsangehörige, die sich in Afghanistan befinden und die sich entweder durch ihren Einsatz für Frauen-/Menschenrechte oder durch ihre Tätigkeit in den Bereichen Justiz, Politik, Medien, Bildung, Kultur, Sport oder Wissenschaft besonders exponiert haben und deshalb individuell gefährdet sind, oder 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 und deshalb konkret und individuell gefährdet sind.² Die Anzahl der monatlichen Aufnahmezusagen ist auf 1.000 begrenzt.³ Die **Entscheidung** erfolgt **durch die Bundesregierung** auf Grundlage festgelegter Kriterien. Gestützt wird das Bundesaufnahmeprogramm auf § 23 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)⁴. Die danach erforderliche Aufnahmeanordnung des Bundesministeriums des Innern im Benehmen mit den obersten Landesbehörden ist bisher noch nicht veröffentlicht.

Unter anderem sollen in Bezug auf Afghanistan erfahrene **zivilgesellschaftliche Organisationen** das **Auswahlverfahren unterstützen**, um die Entscheidung durch die Bundesregierung zu vereinfachen, da vor Ort nicht auf bestehende Strukturen, insbesondere von internationalen Organisationen wie IOM oder UNHRC, zurückgegriffen werden kann. Die Bundesregierung wird sogenannte „**meldeberechtigte Stellen**“ festlegen, die geeignete Personen zur Aufnahme vorschlagen können. Aus diesen Vorschlägen werden regelmäßig Personen ausgewählt, die Hilfe zur Ausreise aus Afghanistan erhalten sollen.⁵ Eine individuelle Bewerbungsmöglichkeit für Einzelpersonen gibt es nicht. Der

1 Bundesministerium des Innern und für Heimat/Auswärtiges Amt, Fragen und Antworten zum Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, abrufbar unter: <https://www.bundesaufnahmeprogrammafghanistan.de/bundesaufnahme-de/bundesaufnahmeprogramm-faq/-/2544632>.

2 Bundesministerium des Innern und für Heimat/Auswärtiges Amt, Fragen und Antworten zum Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, abrufbar unter: <https://www.bundesaufnahmeprogrammafghanistan.de/bundesaufnahme-de/bundesaufnahmeprogramm-faq/-/2544638>.

3 Bundesministerium des Innern und für Heimat/Auswärtiges Amt, Fragen und Antworten zum Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, abrufbar unter: <https://www.bundesaufnahmeprogrammafghanistan.de/bundesaufnahme-de/bundesaufnahmeprogramm-faq/-/2557566>.

4 Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 4a des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 760).

5 Bundesministerium des Innern und für Heimat/Auswärtiges Amt, Fragen und Antworten zum Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, abrufbar unter: <https://www.bundesaufnahmeprogrammafghanistan.de/bundesaufnahme-de/bundesaufnahmeprogramm-faq/-/2544640>.

Fokus liegt zunächst auf Fällen, die den Stellen bereits vorliegen.⁶ Als meldeberechtigte Stellen im Sinne des Bundesaufnahmeprogramms Afghanistan kommen solche in Betracht, die spezifische Kenntnisse der für die Aufnahme in Betracht kommenden Personen oder über die Verhältnisse in Afghanistan haben, insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen, wenn sie im Rahmen der im August 2021 erfolgten Evakuierungen aus Afghanistan bzw. den laufenden Aufnahmen aus Afghanistan mit dem Auswärtigen Amt zusammengearbeitet haben oder zwischen 2013 und 2021 eine finanzielle Unterstützung zur Umsetzung von zivilgesellschaftlichen Projekten in Afghanistan aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erhalten haben.⁷ Ob und wie die Organisationen ihre Teilnahme an dem Programm öffentlich machen, soll den zivilgesellschaftlichen Organisationen selbst überlassen werden. Eine sich bereits als meldeberechtigte Stelle identifizierende Organisation ist etwa Luftbrücke Kabul.⁸ Die meldeberechtigten Stellen werden durch eine vom Bundesinnenministerium finanzierte Koordinierungsstelle unterstützt.⁹

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden um Prüfung gebeten, auf welcher Grundlage private Akteure in Gestalt von zivilgesellschaftlichen Organisationen als meldeberechtigte Stellen für die Vorauswahl der für die Aufnahme in Betracht kommenden Personen eingebunden werden können. Dabei soll insbesondere darauf eingegangen werden, ob dafür ein Gesetz erforderlich ist und ob die Tätigkeit der privaten meldeberechtigten Stellen vergütet werden müsste. Dies hängt maßgeblich davon ab, ob es sich bei der Tätigkeit der privaten meldeberechtigten Stellen um Verwaltungshilfe oder Aufgaben handelt, die den Charakter einer Beileihung aufweisen.

2. Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Beliehene

Privatpersonen, das heißt Einzelpersonen oder juristische Personen des Privatrechts, können mit der Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben betraut werden. Zwar enthält Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz (GG)¹⁰ einen Funktionsvorbehalt, nach dem hoheitliche Befugnisse in der Regel von Angehörigen des öffentlichen Dienstes wahrgenommen werden. Dem steht aber nicht entgegen,

6 Bundesministerium des Innern und für Heimat/Auswärtiges Amt, Fragen und Antworten zum Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, abrufbar unter: <https://www.bundesaufnahmeprogrammafghanistan.de/bundesaufnahme-de/bundesaufnahmeprogramm-faq/-/2544640>.

7 Bundesministerium des Innern und für Heimat/Auswärtiges Amt, Fragen und Antworten zum Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, abrufbar unter: <https://www.bundesaufnahmeprogrammafghanistan.de/bundesaufnahme-de/bundesaufnahmeprogramm-faq/-/2544668>.

8 Luftbrücke Kabul, Bundesaufnahmeprogramm – What’s the Deal?“, abrufbar unter: <https://www.kabulluftbruecke.de/bundesaufnahmeprogramm/>.

9 Die Koordinierungsstelle der Zivilgesellschaft, <https://www.koordinierungsstelle.org/>.

10 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 968).

dass hoheitliche Aufgaben in Teilen von Privaten wahrgenommen werden. Dies erfolgt insbesondere durch Beleihung oder durch Einsatz sog. Verwaltungshelfer.¹¹

2.1. Die Beleihung

Eine **Beleihung** liegt vor, wenn ein **Privatrechtssubjekt** mit der **Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung** betraut ist und die **Befugnis** erhalten hat, die **Verwaltungsaufgaben selbstständig** in den Handlungsformen des Öffentlichen Rechts **zu erledigen**.¹² Im Rahmen dessen werden dem Privatrechtssubjekt Hoheitsbefugnisse verliehen.¹³ Sie bleiben statusmäßig Privatrechtssubjekte, erhalten aber funktionell die Stellung einer Behörde.

Die Beleihung bedarf als Übertragung von Hoheitsrechten einer gesetzlichen Grundlage. Sie muss **durch Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsakt oder Verwaltungsvertrag (Beleihungsakt) aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung** erfolgen (institutioneller Gesetzesvorbehalt).¹⁴ Durch Parlamentsgesetz ist das „Ob“ der Beleihung sowie Art und Umfang der dem Privatrechtssubjekt verliehenen bzw. zu verleihenden Hoheitsbefugnisse zu regeln.¹⁵ Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist der Einsatz öffentlich-rechtlicher Handlungsbefugnisse durch das Privatrechtssubjekt rechtswidrig.¹⁶

Seine **finanziellen Aufwendungen** müssen grundsätzlich ausgeglichen werden,¹⁷ wobei entsprechende staatliche Leistungen oder die Ermächtigung zur Einziehung von Gebühren in Betracht kommen.¹⁸ Die Tendenz „neuer“ Beleihungsformen geht dahin, Beliehene zur Erhebung von Gebühren und teilweise zum Erlass einer eigenen Gebührensatzung zu ermächtigen.¹⁹ Der Beliehene tritt nach außen als selbständiger Hoheitsträger auf und ist an die öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere an die Grundrechte gebunden.²⁰

11 Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 160 (Juli 2020).

12 Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 162 (Juli 2020).

13 Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 162 (Juli 2020).

14 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020, § 23 Rn. 59.

15 Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 164 (Juli 2020).

16 Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 165 (Juli 2020).

17 Wobei etwa bei staatliche bestellten Vermessungsingenieuren bestimmte Arbeiten zugunsten der öffentlichen Hand auch ohne Vergütung zu erbringen sein können, siehe BVerwG, NVwZ 1995, 484, 486.

18 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020, § 23 Rn. 59; Schmidt am Busch, Die Beleihung: Ein Rechtsinstitut im Wandel, DÖV 2007, 533 (539).

19 Schmidt am Busch: Die Beleihung: Ein Rechtsinstitut im Wandel, DÖV 2007, 533 (539).

20 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020, § 23 Rn. 60.

2.2. Die Verwaltungshilfe

Von der Beleihung ist die Figur des **Verwaltungshelfers** zu unterscheiden. Dieser wird ebenfalls von der Verwaltung zur Erledigung von Verwaltungsaufgaben herangezogen. Er unterscheidet sich vom Beliehenen dadurch, dass er zwar in den Verwaltungsvollzug **tatsächlich eingeschaltet** wird, die **Zuständigkeit und die Verantwortung aber bei der Verwaltung verbleiben**.²¹ Das klassische Beispiel ist die Entfernung eines verkehrswidrig parkenden Kraftfahrzeugs durch einen privaten Abschleppunternehmer.²²

Die Unterstützungsleistung kann auch in einer vorbereitenden Verwaltungshilfe bestehen.²³ Es ist mittlerweile anerkannt, dass die Unselbständigkeit keine Voraussetzung der Verwaltungshilfe ist, vielmehr ist maßgebend, dass die Zuständigkeit und die Verantwortung bei der Verwaltung liegen.²⁴ Die Verwaltungshilfe kann auf einem privatrechtlichen Vertrag oder einem Verwaltungsvertrag beruhen. Der Verwaltungshelfer hat keine hoheitsrechtlichen Befugnisse, so dass eine gesetzliche Ermächtigung grundsätzlich nicht erforderlich ist.²⁵ Im Einzelfall kann der Gesetzesvorbehalt jedoch auch im Falle einer Verwaltungshilfe greifen, insbesondere wenn der Verwaltungshelfer selbständig tätig wird. Beispielsweise wird nach den Grundsätzen der Wesentlichkeitstheorie bei überragender Bedeutung einer staatlichen Aufgabe für die Allgemeinheit für eine planvolle Kooperation von Staat und Privaten eine gesetzliche Grundlage gefordert.²⁶ Zudem können grundrechtliche Gesetzesvorbehalte eine Gesetzesgrundlage erforderlich machen, auch wenn das Handeln des Verwaltungshelfers keinen unmittelbaren Grundrechtseingriff darstellen kann.²⁷

Die Frage, ob und inwieweit Verwaltungshelfer unabhängig von privatrechtlichen Verträgen grundsätzlich einen Anspruch auf Vergütung ihrer Aufwendungen gegenüber der sie beauftragenden Stelle haben, wird in der Rechtsprechung und Literatur soweit ersichtlich nicht gesondert erörtert.

2.3. Abgrenzung der Beleihung von der Verwaltungshilfe

Die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung durch Verwaltungshelfer und Beliehene als Privatrechtssubjekte ist rechtlich unterschiedlich einzuordnen. Der Beliehene handelt in eigener Verantwortung und kann die ihm übertragenen Hoheitsbefugnisse einsetzen, während der Verwaltungshelfer für die Behörde vorbereitend tätig wird bzw. an der Aufgabenerledigung

21 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020, § 23 Rn. 61.

22 Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 162 (Juli 2020).

23 Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 162 (Juli 2020).

24 Teilweise wird zwischen dem unselbständigen und selbständigen Verwaltungshelfer unterschieden: Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020, § 23 Rn. 61, Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 162 (Juli 2020).

25 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020, § 23 Rn. 61; Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 171 (Juli 2020).

26 Wolff/Bachoff/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2010, § 91 Rn. 33.

27 Wolff/Bachoff/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2010, § 91 Rn. 34.

beteiligt ist, wobei die rechtliche Verantwortung bei der Behörde verbleibt. Das Handeln des Verwaltungshelfers, das dem zuständigen Verwaltungsträger gegenüber in der Regel privatrechtlich gestaltet ist, wird der beauftragenden Stelle zugerechnet, die nach außen als Behörde nach § 1 Abs. 4 VwVfG auftritt. Der Verwaltungshelfer hat also selbst keine Behördenqualität.²⁸

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Rechtsinstituten besteht darin, dass nur Beliehenen **hoheitliche Befugnisse** übertragen werden.²⁹ Der Begriff hoheitlicher Befugnisse ist nach herrschender Meinung weit zu verstehen.³⁰ Neben der klassischen Eingriffsverwaltung erfasst er auch die unmittelbare oder mittelbare Staatsverwaltung, die als daseinsvorsorgende Leistungsverwaltung in öffentlich-rechtlichen Rechtsformen solche Tätigkeiten erbringt, die kraft öffentlich-rechtlicher Legitimation durch Verwaltungsakt dem Bürger oder durch Weisung dem Organwalter gegenüber zu vollziehen sind, sowie sonstige staatliche Aufgaben, die ausdrücklich auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erledigt werden.³¹ Eine Beleihung wäre jedenfalls dann erforderlich, wenn dem Privaten Letztentscheidungsbefugnisse übertragen werden.³² Dies ist der Fall, wenn er zum Erlass von Verwaltungsakten befugt wird.³³ Ebenso ist eine Beleihung notwendig, wenn schlichthoheitliche Befugnisse abschließend von dem Privatrechtssubjekt selbst – und nicht nur im Auftrag und Namen der beauftragenden Behörde – wahrgenommen werden.³⁴ Dabei handelt es sich um Verwaltungshandeln, das nicht auf die Setzung von Rechtsfolgen, sondern auf die Erreichung eines tatsächlichen Erfolges gerichtet ist und somit keinen Regelungscharakter hat. Dazu zählen vor allem Realakte, aber auch behördliche Wissenserklärungen.³⁵

Der hoheitliche Charakter kennzeichnet sich durch ein einseitiges Handeln der Behörde unter Inanspruchnahme besonderer, exklusiver Befugnisse.³⁶ Ob das Privatrechtssubjekt hoheitsrechtliche Befugnisse wahrnimmt und demnach eine Beleihung erforderlich ist, hängt letztlich von den übertragenen Aufgaben im konkreten Fall ab.

Die Abgrenzung einer gesetzesbedürftigen Beleihung von einer Verwaltungshilfe ist insbesondere dann schwierig, wenn lediglich Teilaufgaben, etwa Verfahrensstufen in Entscheidungsprozessen,

28 Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 1 Rn. 172 (Juli 2020).

29 M. Ronellenfitsch, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 35 Rn. 71 (Oktober 2020).

30 Battis, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 33, Rn. 55.

31 Battis, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 33, Rn. 55.

32 Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung NVwZ 2008, 817 (819).

33 Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung NVwZ 2008, 817 (818); hinsichtlich dem Erlass von Verwaltungsakten: BVerwG NZA-RR 1996, 102.

34 Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 1 Rn. 246, für Beispiele von Beliehenen mit schlichthoheitlichen Kompetenzen, siehe: Wolff/Bachoff/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2010, § 90 Rn. 19.

35 Von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 35 Rn. 145 (Oktober 2022).

36 Knauff, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, § 35 Rn. 54.

übertragen werden. Zur Feststellung der vorliegenden Rechtsfigur können verschiedene Kriterien herangezogen werden.

Für das Erfordernis einer Beleihung spricht beispielsweise eine **umfassende und systematische Übertragung von tatsächlichen Aufgaben**.³⁷ Je umfassender die Aufgaben, desto eher bedarf es einer gesetzlichen Grundlage.³⁸ Ebenso bedarf es einer Beleihung, wenn der Private die Aufgaben **nach außen im eigenen Namen** wahrnimmt und **Maßnahmen vornehmen soll, die unmittelbar Einfluss auf die (Letzt-)Entscheidung** gegenüber dem Dritten haben.³⁹ Darüber hinaus ist die **Grundrechtssensibilität** des Handelns zu berücksichtigen. Bei der Privatisierung von Verwaltungshandeln kann sich ein Gesetzesvorbehalt auch daraus ergeben, dass die Grundrechte des Betroffenen berührt sind.⁴⁰ Es gilt zudem, dass je grundrechtsrelevanter die Tätigkeit eines Beliehenen ist, desto stärker sind seine staatlichen Funktionen gesetzlich zu regeln.⁴¹ Ein weiterer Aspekt ist der **Beurteilungs- und Ermessensspielraum**, der dem Privaten eingeräumt wird. Gegen die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Ermächtigung im Rahmen einer Beleihung spricht es, wenn die Wertungsspielräume entweder durch eine vielschichtige Normenstruktur oder durch zahlreiche Dienstanweisungen stark eingeschränkt sind.⁴²

Teilweise wird die faktische Entscheidungsträgerschaft, das heißt die **Präjudizierung der Entscheidung durch Private**, als weiteres Kriterium angeführt.⁴³ Danach kommt nur eine Beleihung in Betracht, wenn durch vorbereitende Tätigkeiten des Privaten Weichenstellungen bewirkt werden, welche die Entscheidung der Behörde faktisch präjudizieren, ein Teil der Entscheidungsverantwortung sich also letztlich auf den Privaten verlagert.⁴⁴

Insgesamt sind die Kriterien für eine Abgrenzung der beiden Rechtsinstitute weder in der Literatur noch durch Rechtsprechung endgültig geklärt, sodass eine abschließende Entscheidung im Einzelfall schwierig sein kann.

3. Einordnung der „meldeberechtigten Stellen“

Bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen, die als „meldeberechtigte Stellen“ für die Bundesregierung tätig werden, könnte es sich um Beliehene oder um Verwaltungshelfer handeln. Sofern sie als Beliehene zu qualifizieren sind, bedürfte es einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage

37 Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung NVwZ 2008, 817 (820).

38 Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung NVwZ 2008, 817 (820).

39 Zum Beispiel, wenn der Private das Verfassen und Versenden von Gebührenbescheiden übernimmt, VG Leipzig, LKV 1999, 241; Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung NVwZ 2008, 817 (820).

40 Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung NVwZ 2008, 817 (821).

41 Schmidt am Busch, Die Beleihung: Ein Rechtsinstitut im Wandel, DÖV 2007, 533 (542).

42 Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung NVwZ 2008, 817 (822).

43 Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung NVwZ 2008, 817 (821).

44 Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung NVwZ 2008, 817 (822).

sowie eines Beleihungsaktes. Zudem müssten in diesem Falle finanzielle Aufwendungen ausgeglichen werden.

Eine Beleihung wäre jedenfalls erforderlich, wenn es sich bei den Vorschlägen, welche die Organisationen an die Bundesregierung übermitteln, um Verwaltungsakte im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)⁴⁵ handeln würde. Ein Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist (vgl. § 35 S. 1 VwVfG). Davon ist vorliegend nicht auszugehen. Im Falle der Vorschläge dürfte es zumindest an der unmittelbaren Rechtswirkung nach außen mangeln. An dieser fehlt es in der Regel im Falle von Vorgängen im Verhältnis zwischen Verwaltungsträgern, wenn diese in bloßen Vorbereitungshandlungen für Verfahren einer anderen, federführenden Behörde bestehen und es sich nicht um bindende Mitwirkungshandlungen handelt.⁴⁶ Die Vorschläge der meldeberechtigten Stellen haben hier gerade keine bindende Wirkung für die Bundesregierung.⁴⁷ Zudem fehlt auch der Regelungscharakter, da die Übermittlung der Informationen nicht auf das Setzen einer unmittelbaren Rechtsfolge gegenüber den potentiell für eine Aufnahme infrage kommenden Personen gerichtet ist.

Das Sammeln, Filtern und Übermitteln von Informationen betreffend Personen, die potentiell eine Aufnahmezusage erhalten, könnte als schlichthoheitliches Handeln qualifiziert werden. Dies hängt von der konkreten Ausgestaltung der übertragenen Aufgaben und damit einhergehenden Befugnisse ab. Ob diese eine Beleihung erforderlich machen oder als einfache Verwaltungshilfe einzuordnen sind, ist anhand der oben unter 2.2. und 2.3. genannten Kriterien festzustellen.

Zunächst ist anzumerken, dass das Sammeln, Filtern und Übermitteln, nicht aber die endgültige Entscheidung über die Aufnahmezusagen für gefährdete Personen systematisch auf zivilgesellschaftliche Organisationen ausgelagert wird. Insofern nimmt der private Akteur den Entscheidungsprozess nicht umfassend wahr. Vielmehr treffen die Organisationen eine nicht bindende Vorauswahl. Bedenklich ist jedoch, dass die betroffenen Personen keinen individuellen Zugang haben, sollte eine Meldestelle sie nicht in die Vorauswahl aufnehmen. Es ließe sich argumentieren, dass zwar nicht der vollständige Entscheidungsprozess, wohl aber der in sich abgeschlossene Prozess der Vorauswahl umfassend und systematisch auf zivilgesellschaftliche Organisationen übertragen wird. Andererseits ist nicht erkennbar, dass es bei der Nichtaufnahme in die Vorauswahl um eine letztgültige Entscheidung handelt, die die spätere Aufnahme oder Aufnahme durch eine andere

45 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154).

46 Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 35 Rn. 168, 169.

47 Die Bundesregierung „berücksichtigt“ lediglich alle eingegangenen Vorschläge: Bundesministerium des Innern und für Heimat/Auswärtiges Amt, Fragen und Antworten zum Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, abrufbar unter: <https://www.bundesaufnahmeprogrammafghanistan.de/bundesaufnahme-de/bundesaufnahmeprogramm-faq/-/2544640>.

Stelle ausschließt. Zudem kann in besonderen Fällen auch seitens der Bundesregierung eine Meldung von Personen durch das Auswärtige Amt, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Bundesministerium des Innern und für Heimat erfolgen.⁴⁸

Auch die Grundrechtssensibilität spricht nicht zwangsläufig für eine Beleihung, da die Maßnahme, Erteilung einer Aufnahmezusage, welche die privaten Akteure hier unterstützen, nicht Teil der Eingriffsverwaltung ist. Vielmehr wird eine zusätzliche Einwanderungsmöglichkeit geschaffen, die nicht grundrechtlich geschützt ist und auf die auch sonst kein unmittelbarer Rechtsanspruch besteht.

Fraglich ist, welcher Wertungsspielraum den privaten Akteuren hier überlassen wird. Eine dichte Normenstruktur, die die Vorauswahl der meldeberechtigten Stellen einschränkt, ist nicht ersichtlich. Allerdings könnte der Beurteilungsspielraum durch Anweisungen seitens der Bundesregierung eingeschränkt sein. Laut der gemeinsamen Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes und des Bundesinnenministeriums zum Bundesaufnahmeprogramm wird ein Vorschlag übermittelt, indem eine meldeberechtigte Stelle die für eine Auswahl und Aufnahme erforderlichen Daten und Informationen zu einer Person in eine den meldeberechtigten Stellen zur Verfügung gestellten IT-Anwendung eingibt.⁴⁹ Diese Anwendung umfasse einen Katalog von 100 Fragen, die möglichst genau beantwortet und mit Dokumenten belegt werden sollen. Das Modul vergebe am Ende eine Punktzahl, nach der bestimmt werden soll, ob die betroffene Person individuell gefährdet ist.⁵⁰ Dieser detaillierte Fragenkatalog legt nahe, dass die durch meldeberechtigte Stellen vorgeschlagenen Personen bezüglich ihrer Gefährdung bewertet werden und damit die von den meldeberechtigten Stellen getroffene Vorauswahl insofern durch die Bundesregierung eingegrenzt wird. Diese Beschränkung des Beurteilungsspielraums spricht gegen die Notwendigkeit einer Beleihung der privaten meldeberechtigten Stellen.

Weitere Informationen zur Funktionsweise des Bundesaufnahmeprogramms Afghanistan, insbesondere zum Verfahren und der Vorgehensweise zwischen den die Personen vorschlagenden meldeberechtigten Stellen und der letztlich über die Aufnahmezusage entscheidenden Bundesregierung sind derzeit nicht verfügbar. Dies betrifft insbesondere mögliche Kontingente bei der Anzahl vorgeschlagener Personen, Möglichkeiten zur Priorisierung unabhängig von der Erfassung in der o.g. IT-Anwendung, das Vorgehen bei mehrfach genannten Personen oder die Anfechtbarkeit der von der Bundesregierung getroffenen Entscheidung.

48 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Auswärtiges Amt, Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, Fragen und Antworten zum Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, Welche Stellen kommen hierfür in Frage?, abrufbar unter: <https://www.bundesaufnahmeprogrammafghanistan.de/bundesaufnahme-de/bundesaufnahmeprogramm-faq/-/2544668>.

49 Auswärtiges Amt, Gemeinsame Pressemitteilung von AA und BMI zum Bundesaufnahmeprogramm für besonders gefährdete Menschen aus Afghanistan, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/bundesaufnahmeprogrammafghanistan/2558716>.

50 Pro Asyl, Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan: Enttäuschung nach langem Warten, 21. Oktober 2022, abrufbar unter: [https://www.proasyl.de/news/bundesaufnahmeprogramm-afghanistan-enttaeuschung-nach-langem-warten/#:~:text=Durch%20den%20Fragenkatalog%20sollen%20Menschen,Orientierung%20oder%20Geschlechtsidentit%C3%A4t%20oder%20wegen](https://www.proasyl.de/news/bundesaufnahmeprogramm-afghanistan-enttaeuschung-nach-langem-warten/#:~:text=Durch%20den%20Fragenkatalog%20sollen%20Menschen,Orientierung%20oder%20Geschlechtsidentit%C3%A4t%20oder%20wegen.).

4. Ergebnis

Mangels vollständiger Informationen über die konkrete Art und Umstände der Tätigkeit der privaten meldeberechtigten Stellen ist eine abschließende Beurteilung der Frage, ob es sich dabei um Verwaltungshilfe handelt oder eine Beleihung erforderlich ist, nicht möglich. Daher muss offen bleiben, ob die Einbindung privater Akteure als meldeberechtigte Stellen für die Vorauswahl des Bundesaufnahmeprogramms Afghanistan einer gesetzlichen Grundlage bedarf und ob die Tätigkeit der privaten Akteure vergütet werden müsste.
