Keine Willkür in der Außenpolitik

Zur jüngsten Entscheidung des BVerfG zu Aufnahmeprogrammen für Afghanistan

Jona Höni

13.08.2026 doi: 10.59704/14b74ee0144b817d

Die gerichtliche Odyssee in Bezug auf die Weigerung der Bundesregierung, afghanische Migrant*innen trotz vorheriger Zusagen aufzunehmen, geht weiter. Am 22. Juli gab das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einer für afghanische Migrant*innen nur auf den ersten Blick erfreulichen Entscheidung (2 BvR 319/26) der Verfassungsbeschwerde einer afghanischen Frau und ihrer zwei Söhne statt. Die Familie wehrte sich dagegen, dass ihre Visumsanträge abgelehnt wurden, nachdem das Bundesinnenministerium (BMI) die zuvor ausgesprochene Aufnahmeerklärung zurückgenommen hatte. Das BVerfG hatte dabei insbesondere die Frage zu klären, ob die tatsächliche Aufnahme von Personen, die in – von der Exekutive selbst eingerichteten – Aufnahmeprogrammen einbezogen worden waren, eine rein politische Entscheidung ist oder aber einer gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Dieser Beitrag argumentiert, dass der vom BVerfG gewählte Zwischenweg über einen verkappten Willkürmaßstab im Ergebnis inkonsequent ist und wenig überzeugen kann. Das BVerfG sollte entweder eine vollständige Willkürprüfung durchführen, welche den Namen auch verdient, oder aber, überzeugender, im Rahmen von § 22 S. 2 AufenthG ganz auf eine gerichtliche Prüfung verzichten. Der bedauerlichen Inkonsistenz der Bundesregierung in außenpolitischen Fragen wird durch eine derartige gerichtliche Kontrolle schließlich kaum beizukommen sein. Dabei läge das Streben nach größerer außenpolitischer Beständigkeit im ureigenen Interesse der Bundesregierung, auf der internationalen Bühne als verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden.

Der Beschluss des BVerfG

Im Sommer 2021 war die Bundesregierung einem erheblichen öffentlichen Druck ausgesetzt, denjenigen Personen Schutz zu gewähren, die sich in Afghanistan für deutsche Interessen eingesetzt hatten und sich nun durch die bevorstehende Machtübernahme durch die Taliban an Leib und Leben bedroht sahen. Folglich initiierte das BMI mehrere Aufnahmeprogramme für gefährdete Afghan*innen mit einer Verbindung zum deutschen Staat. Eines davon, welches nun Gegenstand der Verfassungsbeschwerde war, ist die sogenannte Menschenrechtsliste, die das BMI gemäß § 22 S. 2 AufenthG aufgesetzt hatte, wonach eine Person eine Aufenthaltserlaubnis erhält, wenn das BMI „zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat“. Dementsprechend ließ das BMI die Beschwerdeführer*innen im Herbst 2021 über die Aufnahmeerklärung zu ihren Gunsten informieren. Aufgrund bürokratischer Hürden verzögerte sich das Verfahren jedoch erheblich. Im Frühjahr 2025 wurde schließlich eine neue Bundesregierung gewählt, die sich im Koalitionsvertrag (S. 93) darauf einigte, freiwillige Aufnahmeprogramme wenn möglich zu beenden. Infolgedessen erklärte das BMI im Dezember 2025 gegenüber dem Auswärtigen Amt, alle in Bezug auf die Menschenrechtsliste abgegebenen Aufnahmeerklärungen seien „ungültig und erloschen“, woraufhin der Antrag der Beschwerdeführer*innen auf Erteilung eines Visums abgelehnt wurde. Hiergegen zogen diese wiederum vor Gericht.

Bevor sie das BVerfG erreichten, scheiterten die Beschwerdeführer*innen sowohl vor dem VG Berlin (VG 13 L 627/25 V) als auch vor dem OVG Berlin-Brandenburg (OVG 6 S 13/26 / OVG 6 M 9/26). Letzteres entschied, die Erklärung gemäß § 22 S. 2 AufenthG sei kein Verwaltungsakt und verleihe kein subjektiv-öffentliches Recht auf die Erteilung eines Visums. Dies leite sich aus dem Telos der Vorschrift ab, die nicht dem Schutz der Rechte einzelner Ausländer*innen

diene, sondern „eine politische Entscheidung [bezwecke], die Ausdruck autonomer Ausübung des außenpolitischen Spielraums des Bundes und als Angelegenheit der Bundesregierung einer gerichtlichen Überprüfung entzogen“ sei (hier, Rn. 13).[1] Als rein politische Entscheidung sei die Abkehr von der ursprünglichen Aufnahmeerklärung auch nicht am Maßstab des Willkürverbots zu messen, sondern liege schlicht im freien Ermessen der Exekutive.

Hiergegen setzten sich die Beschwerdeführer*innen nun in Teilen erfolgreich vor dem BVerfG zur Wehr, das zwar ebenfalls ein etwaiges Recht auf Visumserteilung ablehnt, jedoch zu dem Ergebnis gelangt, die Abkehrerklärung des BMI aus Dezember 2025 sei nicht mit dem allgemeinen Willkürverbot aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar (Rn. 81). Zunächst verneint das BVerfG einen Visumsanspruch unter anderem mit der Begründung, dass die an sich bloß intern zwischen dem BMI und dem Auswärtigen Amt wirkende Aufnahmeerklärung keinen Verwaltungsakt darstelle und daher keinen verfassungsrechtlich zu beachtenden Vertrauensschutz ausgelöst habe – anders als eine Aufnahmezusage gemäß § 23 Abs. 2 S. 1 AufenthG (Rn. 46 ff.). Allerdings sei selbst in Regelungsbereichen, in denen der Exekutive wie bei § 22 S. 2 AufenthG ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird, dieser aufgrund des Rechtsstaatsprinzips niemals unbegrenzt und die Regierung weiterhin an allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze gebunden (Rn. 82). Wenn den betroffenen Personen die bestehende Aufnahmeerklärung einmal mitgeteilt worden ist, könne das BMI aufgrund des Willkürverbots „eine Abkehrerklärung [nicht] ohne Ansehung des Einzelfalls und ohne Berücksichtigung auch der individuellen Belange“ abgeben (Rn. 81). Entscheidend sei, dass die Exekutive den eigenen Entscheidungsspielraum selbst verengt habe, indem sie die an sich nur regierungsinterne Aufnahmeerklärung nach außen weitergegeben habe. Wenn es von dieser Erklärung abkehren wolle, verlangten die Menschenwürde und der daraus folgende Achtungsanspruch des Einzelnen, dass dessen individuelle Interessen berücksichtigt werden (Rn. 83). In anderen Worten: Das BMI kann eine Aufnahmeerklärung auch nach ihrer Mitteilung nach außen ohne Weiteres zurücknehmen, jedoch nur im Rahmen einer Einzelfallentscheidung, welche die konkrete Situation der individuell betroffenen Person angemessen würdigt. Interessanterweise erschöpfen sich die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Erfordernisse an eine AbkehrentsPocheidung jedoch in dieser Einzelfallbetrachtung.

Die Gerichte dürften ausschließlich überprüfen, ob eine individuelle Entscheidung getroffen worden sei und sich nicht bloß pauschal das politische Interesse an der Aufnahme der Personen aus dem Aufnahmeprogramm geändert habe. Ihnen stehe es jedoch nicht zu, den Inhalt der konkreten Entscheidung zu bewerten, also, „ob jeweils die allgemeinen politischen Belange oder die Interessen des Einzelnen den Vorrang verdienen“ (Rn. 89). Diese Frage unterliege allein der politischen Kontrolle, insbesondere durch den Bundestag, sodass insofern kein Raum für eine gerichtliche Überprüfung hinsichtlich etwaiger sachfremder Erwägungen bestehe.

Das BVerfG und „Political Questions“: Eine komplizierte Beziehung

Die aktuelle Entscheidung des BVerfG unterstreicht erneut dessen Ambivalenz in der Frage, ob es im Bereich der Außenpolitik gerichtsfreie Räume geben kann. Allein im letzten Jahr sind gleich mehrere BVerfG-Entscheidungen ergangen, die in dieser Hinsicht weder in sich kohärent noch im Verhältnis zueinander kongruent erscheinen. Ein Beispiel hierfür ist die *Ramstein*-Entscheidung aus Juli 2025 (2 BvR 508/21), in der das Gericht zu klären hatte, ob die Bundesregierung durch die Duldung von U.S.-Drohnenangriffen im Jemen, die mithilfe der in Rheinland-Pfalz gelegenen Air Base durchgeführt wurden, eine grundrechtliche Schutzpflicht verletzt hatte. Hier verwies das Gericht zunächst darauf, dass der Bundesregierung bei der Beurteilung der Völkerrechtmäßigkeit der Maßnahmen anderer Staaten ein weiter Einschätzungsspielraum zustehe („doppelte Vertret-

[1] Der Beschluss des OVG ist nicht öffentlich. Der Verweis darauf nimmt deshalb dessen Zusammenfassung in der Entscheidung des BVerfG in Bezug.

barkeitsprüfung“, vgl. hier, S. 269). Es beschränkte die eigene Prüfung dann aber nicht, wie es der Maßstab nahelegen würde, auf lediglich offensichtliche Argumentationsfehler, sondern nahm eine äußerst detaillierte Prüfung der Kompatibilität von U.S.-Drohnenangriffen mit dem Humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten vor (Rn. 120 ff.). In einer weiteren Entscheidung zu möglichen Grundrechtsverletzungen durch Rüstungsexporte an Israel schien das Gericht dann jedoch selbst nicht willens, den gerade entwickelten Maßstab zu extraterritorialen Schutzpflichten tatsächlich anzuwenden. Zwar dürften die in der Ramstein-Entscheidung aufgestellten Voraussetzungen des hinreichenden Bezugs zur deutschen Staatsgewalt und der ernsthaften Gefahr der systematischen Verletzung des lebensschützenden Völkerrechts durch die deutsche Genehmigung von Rüstungsexporten und den Einsatz der betroffenen Güter im Gaza-Krieg eindeutig erfüllt gewesen sein. Wohl um sich in die emotional aufgeladene Debatte rund um Israel und Palästina nicht einzumischen, ergriff das BVerfG aber einen „Rettungsanker“ in einer scheinbaren Rolle rückwärts hin zur völligen politischen Einschätzungsfreiheit und verwies unter anderem auf den fehlenden Drittschutz der einschlägigen einfachgesetzlichen Normen, um die Verfassungsbeschwerde bereits für unzulässig zu erklären (2 BvR 1626/25; zur Kritik dazu siehe hier).

Ähnlich inkonsistent erscheint nun die Entscheidung zur Menschenrechtsliste. Erneut stellt das Gericht fest, dass der Exekutive ein politischer Entscheidungsspielraum in einer spezifischen außenpolitischen Frage zusteht – dieser drängt sich angesichts des Wortlauts von § 22 S. 2 AufenthG geradezu auf und ist vom Gesetzgeber auch so beabsichtigt (BT-Drucks. 15/420, S. 77). Dann statuiert es jedoch eine Willkürausnahme und geht weder den Weg der gerichtlichen Überprüfung anhand eines Willkürmaßstabs noch den der „politischen Frage“ konsequent zu Ende. Dogmatisch ist zunächst nicht vollständig nachvollziehbar, warum das Gericht zur Verhinderung pauschaler politischer Leitlinien, die in der Migrationspolitik ja keine Seltenheit sind, auf die Menschenwürde rekurriert, den Maßstab dann jedoch nicht auch konsequenterweise aus Art. 1 GG herleitet. Zudem erscheint die gesamte Verwendung der Willkürterminologie fragwürdig. Schließlich geht es dem Gericht hier gerade nicht darum, sachfremde Erwägungen zu verhindern. Das Gericht will damit ausschließlich sicherstellen, dass jeder Einzelfall geprüft wird, dies verkommt so aber zu einer bürokratischen Formalität. Insofern ist ebenfalls verwunderlich, dass das BVerfG keine pauschalen Abkehrerklärungen zulassen will, zur Überprüfung der Interessenabwägung im Einzelfall allerdings auf die parlamentarische Kontrolle verweist. Der Bundestag wird jedoch kaum jemals in Einzelfällen einschreiten, sondern allenfalls dann, wenn er die Beendigung ganzer Aufnahmeprogramme für falsch hält. Wenn also überhaupt eine gerichtliche Willkürkontrolle im Rahmen von § 22 S. 2 AufenthG stattfinden sollte, müsste diese auf Ebene des Einzelfalls vorgenommen werden und zwar in Bezug auf die konkrete Abwägung der betroffenen Interessen. Hier ist sie indes gesetzgeberisch nicht gewollt und auch verfassungsrechtlich, wie das BVerfG selbst zur Kenntnis nimmt, nicht geboten. Denn richtigerweise stellt das BVerfG fest, dass es nicht Aufgabe der Judikative ist, „die politische Abkehrerklärung auf etwaige Abwägungsfehler zu prüfen“ (Rn. 89). Wann das Tatbestandsmerkmal des § 22 S. 2 AufenthG, die „Wahrung der politischen Interessen“ Deutschlands, betroffen und wie es zu gewichten ist, sollten daher allein Bundestag und Bundesregierung entscheiden. Zu berücksichtigen ist schließlich, dass es sich bei der Frage über die Aufnahme in das eigene Staatsgebiet „als Ausdruck autonomer Ausübung staatlicher Souveränität“ (BT-Drucks. 15/420, S. 77) seit jeher um einen Bereich handelt, in dem die politische Prärogative besonders stark ausgeprägt ist. Überzeugender wäre es daher, würde das BVerfG in diesem eng begrenzten Bereich (ähnlich wie es das OVG gesehen hat und bei der aus dem U.S.-Recht bekannten „Political Question“-Doktrin) der Bundesregierung konsequent eine rein politische Entscheidung über die Abkehr von etwaigen Aufnahmeerklärungen zugestehen, die es ihr dann auch gestatten würde, nach einer etwaigen Neujustierung der migrationspolitischen Prioritäten ganze Aufnahmeprogramme zu beenden.

Keine juristische Lösung für außenpolitische Unzuverlässigkeit

Doch auch unabhängig von der juristischen Bewertung erscheint es außenpolitisch fragwürdig, dass die Bundesregierung im Bereich der Migration und des humanitären Schutzes immer wieder durch leere Versprechungen in rechtlich nicht fassbarer Form frei nach der Adenauer'schen Devise „Was kümmert mich mein Geschwätz von gestern?" verfährt. Auch die parlamentarische Anerkennung des durch den sogenannten Islamischen Staat an den Jesid*innen verübten Völkermordes weckte beispielsweise später bitter enttäuschte Erwartungen. So sprach die Bundesregierung etwa noch im März 2023 von der „Unzumutbarkeit" der Rückkehr von Angehörigen der Volksgruppe in den Irak, nur um kurz darauf mit Abschiebungen genau dorthin zu beginnen (vgl. hier). Und auch in Bezug auf Afghanistan scheint die Bundesregierung in Kauf zu nehmen, dass sich zahlreiche Personen, die sich für demokratische Werte eingesetzt haben oder sogar als Ortskräfte für Deutschland tätig waren und aufgrund diverser Aufnahmeprogramme berechtigte Hoffnungen auf ein Leben in Europa hegten, nun von Deutschland im Stich gelassen fühlen – während sie womöglich wie die Beschwerdeführer*innen seit Jahren in Pakistan auf ein deutsches Visum warten und dabei jederzeit damit rechnen müssen, nach Afghanistan abgeschoben zu werden, wo ihnen Erniedrigung oder Verfolgung durch die Taliban droht.

Die außenpolitische Unzuverlässigkeit der Bundesregierung offen zu benennen, steht keineswegs im Widerspruch dazu, ihr einen de jure bestehenden politischen Handlungsspielraum zuzuerkennen. Dass auch Gerichtsurteile das Problem der Unzuverlässigkeit (allein) nicht lösen können, zeigen nicht zuletzt solche Fälle, in denen das Auswärtige Amt sogar auf die gerichtliche Verpflichtung zur Visumserteilung für Afghan*innen mit Aufnahmezusage unter § 23 Abs. 2 S. 1 AufenthG mit bloßer Untätigkeit reagierte. In Berlin scheint deshalb ein erneuertes Bewusstsein dafür erforderlich, dass durch das wiederholte Ignorieren früherer Versprechungen eine Zusammenarbeit mit internationalen Kooperationspartnern künftig erschwert wird. Spätestens seit dem verlorenen Rennen um den nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Juni dieses Jahres sollte dabei allseits realisiert worden sein, dass Deutschland keineswegs in allen Teilen der Welt als verlässlicher Partner wahrgenommen wird. Um dieses Problem zu lösen, muss sicherlich an vielen Stellschrauben gedreht werden, eine verlässlichere Migrationspolitik ist eine davon. Wünschenswert wäre es deshalb, dass sich die Bundesregierung selbst im Falle eines Regierungswechsels an zuvor gemachte Versprechungen gebunden fühlen würde, vorausgesetzt, die Umstände haben sich in der Zwischenzeit nicht erheblich verändert. Ohne rechtlich verbindliche Aufnahmezusagen oder einen verfassungsrechtlichen Vertrauenstatbestand bleibt es allerdings dabei: Unzuverlässigkeit in der Migrationspolitik ist ein politisches, kein juristisches Problem.

AUTOR*IN

Jona Höni

Jona Höni, LL.M. (Georgetown) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum.

EMPFOHLENE ZITATION

Höni, Jona: Keine Willkür in der Außenpolitik: Zur jüngsten Entscheidung des BVerfG zu Aufnahmeprogrammen für Afghanistan, Verfassungsblog, 13.08.2026, doi: 10.59704/14b74ee0144b817d.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260814-145305-0.