

Titel:

Aufnahmeverfahren als jüdische Zuwanderer, Wiederaufgreifen des Verfahrens

Normenkette:

AufenthG § 23 Abs. 2 Satz 1

Schlagworte:

Aufnahmeverfahren als jüdische Zuwanderer, Wiederaufgreifen des Verfahrens

Rechtsmittelinstanzen:

VGH München, Beschluss vom 07.06.2021 – 19 ZB 21.593

BVerfG, Beschluss vom 29.12.2022 – 2 BvR 1216/21

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Tatbestand

1

Die Klägerin zu 1) und der Kläger zu 3) begehren eine Aufnahmezusage als jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion. Der Kläger zu 2) begehrt eine Aufnahmezusage als nichtjüdischer Familienangehöriger.

2

Die Klägerin zu 1) und der Kläger zu 3) beantragten am 1. Februar 2016 bei der Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland in ... erstmals die Aufnahme als jüdische Zuwanderer in die Bundesrepublik Deutschland. Auch eine Aufnahmezusage für den Kläger zu 2) als nichtjüdische Familienangehörigen wurde beantragt.

3

Mit Bescheid vom 10. Oktober 2017 lehnte die Beklagte eine Aufnahmezusage für die Kläger ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Klägerin zu 1) habe zwar die Zugehörigkeit zum berechtigten Personenkreis gemäß Nr. I 1., 2. lit. a) der Anordnung des Bundesministeriums des Innern vom 24. Mai 2007 (Anordnung BMI) nachgewiesen und mittels einer am 6. September 1960 ausgestellten Geburtsurkunde ihres Vaters sowie weiterer Dokumente die jüdische Abstammung von ihrem Großvater belegen können. Auch die Voraussetzungen gemäß Nr. I 2. lit. b), c) und d) der Anordnung BMI seien erfüllt. Der Nachweis einer Aufnahmemöglichkeit in eine jüdische Gemeinde im Bundesgebiet nach Nr. I 2. lit. e) der Anordnung BMI sei aber nicht erbracht worden: Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V. (ZWST) habe in ihrer gutachterlichen Stellungnahme vom 7. September 2017 unter Einbeziehung der gutachtlichen Stellungnahme der Union Progressiver Juden in Deutschland e.V. (UPJ) vom 29. August 2017 die Aufnahme der Klägerin zu 1) abgelehnt.

4

Einer Aufnahmezusage für den Kläger zu 2) aus eigenem Recht stehe entgegen, dass dieser im Rahmen eines Altverfahrens im Jahr 2004 in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sei und in der Folge eine Niederlassungserlaubnis erworben habe. Aufgrund seiner Rückkehr in die Ukraine sei mit Bescheid vom 11. November 2015 das Erlöschen dieser Niederlassungserlaubnis festgestellt worden. Nach Nr. II 5. Satz 2 der Anordnung BMI sei in derartigen Fällen eine erneute eigene Antragstellung ausgeschlossen.

5

Der Kläger zu 3) habe den Nachweis der Zugehörigkeit zum berechtigten Personenkreis gemäß Nr. I 2. lit. a) der Anordnung BMI nicht erbracht.

6

Die Aufnahme des Klägers zu 2) und des Klägers zu 3) als Familienangehörige scheitere an der fehlenden Aufnahmeberechtigung der Klägerin zu 1).

7

Am 11. Dezember 2018 beantragten die Klägerin zu 1) und der Kläger zu 3) in der Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland in ... erneut die Aufnahme als jüdische Zuwanderer bzw. das Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG. Ebenfalls wurde eine Aufnahmezusage für den Kläger zu 2) als Familienangehörigen beantragt. Dem neuen Antrag beigelegt wurden Unterlagen zum Nachweis der jüdischen Nationalität der Großmutter der Klägerin zu 1).

8

Mit Bescheid vom 25. Juli 2019 lehnte die Beklagte den Antrag ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, eine erneute Antragstellung sei unzulässig, da eine solche nach Nr. II 7. Satz 2 der Anordnung BMI nur bei einer Ablehnung aufgrund fehlender Voraussetzungen nach Nr. I 2. lit. a) bestehe. Ein Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG sei ebenfalls unzulässig, denn nach Nr. II 7. Satz 1 der Anordnung BMI sei ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nur möglich, wenn bei der Erstentscheidung die Aufnahmezusage nach Nrn. I 2. lit. b) oder c) der Anordnung BMI versagt worden sei. Die Ablehnung sei jedoch vorliegend aufgrund fehlender Voraussetzungen nach Nr. I 2. lit. e) der Anordnung BMI erfolgt.

9

Mit Schriftsatz vom 23. August 2019 hat der Klägerbevollmächtigte Klage erhoben und beantragt, den Bescheid des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge vom 25. Juli 2019 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, das Aufnahmeverfahren wiederaufzunehmen, den Bescheid vom 10. Oktober 2017 aufzuheben und den Klägern eine Aufnahmezusage als jüdische Zuwanderer zu erteilen bzw. (hilfsweise) über den Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

10

Zur Begründung führte der Klägerbevollmächtigte im Wesentlichen aus, das Verfahren der Kläger sei nach Nr. II 7. Satz 2 der Anordnung BMI wiederaufzugreifen. Die Klägerin zu 1) habe zwar ihre jüdische Abstammung bereits im ersten Verfahren über ihren Großvater nachgewiesen. Vorliegend sei es aber entscheidungserheblich, dass sie auch großmütterlicherseits jüdischer Abstammung sei. Die Beklagte erteile bei Abstammungen von der jüdischen Großmutter regelmäßig Aufnahmezusagen. Vor diesem Hintergrund hätten die Kläger einen Anspruch auf Gleichbehandlung. Zumindest hätten sie nach § 51 Abs. 5 VwVfG i.V.m. §§ 48 und 49 VwVfG einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Bescheidung ihres Antrags auf Wiederaufgreifen. Die Beklagte habe dieses Ermessen weder ausdrücklich noch konkludent ausgeübt.

11

Mit Schriftsatz vom 17. September 2019 hat die Beklagte erwidert und Klageabweisung beantragt. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf den streitgegenständlichen Bescheid Bezug genommen. Der Antrag der Klägerin zu 1) sei im Erstverfahren wegen Nichtvorliegens der Voraussetzungen der Nr. I 2. lit. e) der Anordnung BMI gescheitert. Dieser Ablehnungsgrund sei in Nr. II 7. der Anordnung BMI nicht genannt. Es entspreche der Verwaltungspraxis und dem offensichtlichen Willen des BMI als Anordnungsgeber, nur in den in der Anordnung in Nr. II 7. im Einzelnen aufgeführten Fällen von einem zulässigen Folgeantrag auszugehen bzw. ein Wiederaufgreifen des Verfahrens zu ermöglichen. Nach der Verwaltungspraxis der Beklagten bestehe in diesen Fällen auch kein Anwendungsbereich für § 48 oder § 49 VwVfG. Aufgrund der konkreten Handhabung in gleichgelagerten Fällen werde der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt.

12

Mit Schriftsatz vom 25. September 2019 ergänzte der Klägerbevollmächtigte, der vorliegende Fall unterfalle Nr. II 7. Satz 2 i.V.m. Nr. I 2. lit. a) der Anordnung BMI, da die nunmehr vorliegenden Unterlagen die jüdische Abstammung der Klägerin betreffen. Der Bescheid der Beklagten verstoße zudem gegen Art. 3 GG. In der mündlichen Verhandlung machte der Klägerbevollmächtigte hierzu ergänzend geltend, es sei willkürlich, dass der Anordnungsgeber in Nr. II 7. der Anordnung BMI bei Versagung der Aufnahmezusage nach Nr. I.2. lit. e) im Gegensatz zu anderen Ablehnungsgründen keinen Zweitantrag und kein Wiederaufgreifen des Verfahrens vorsehe.

13

Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die beigezogene Behördenakte und die Sitzungsniederschrift verwiesen.

Entscheidungsgründe

14

Die zulässige Klage ist unbegründet.

15

Der Bescheid der Beklagten vom 25. Juli 2019 ist nicht rechtswidrig und verletzt die Kläger nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1, 5 VwGO), da das Bundesamt zu Recht die Erteilung einer Aufnahmezusage abgelehnt hat.

16

Nach § 23 Abs. 2 Satz 1 AufenthG kann das Bundesministerium des Innern zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt. Diesen Ausländern ist dann entsprechend der Aufnahmezusage eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen. Mit der Anordnung BMI - nunmehr in der Fassung vom 22. April 2020 - ist dem Bundesamt im Benehmen mit den Bundesländern die Aufgabe übertragen, unter Wahrung eines bestimmten Verfahrens über die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus den Staaten der früheren Sowjetunion mit Ausnahme der baltischen Staaten zu entscheiden. In der Anordnung BMI wurden darüber hinaus konkrete Aufnahmevoraussetzungen festgelegt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2011 (1 C 21.10 - juris) zu § 23 Abs. 2 AufenthG ausgeführt, dass eine solche Anordnung des Bundesministeriums des Innern in dessen Ermessen steht, welches lediglich durch das im Gesetz genannte Motiv („zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“) dahingehend begrenzt ist, dass eine Anordnung nicht aus anderen Gründen erlassen werden darf. Insbesondere ist das Bundesministerium des Innern bei der Definition der besonders gelagerten politischen Interessen der Bundesrepublik und bei der Festlegung der Aufnahmekriterien weitgehend frei. Es steht hierbei eine politische Leitentscheidung inmitten, die - entsprechend der bisherigen ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts - grundsätzlich keiner gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Das Bundesministerium des Innern kann im Rahmen seines Entschließungs- und Auswahlermessens den von einer solchen Anordnung erfassten Personenkreis bestimmen und dabei positive Kriterien (Erteilungsvoraussetzungen) und negative Kriterien (Ausschlussgründe) aufstellen. Ein Anspruch des einzelnen Ausländers auf Einbeziehung in eine Anordnung nach § 23 Abs. 2 AufenthG besteht nicht. Ein Aufnahmebewerber hat lediglich einen Anspruch auf Gleichbehandlung nach Maßgabe der tatsächlichen Anwendung der Anordnung BMI durch das Bundesamt. Die Anordnung BMI unterliegt nicht einer eigenständigen richterlichen Auslegung. Sie ist vielmehr unter Berücksichtigung des wirklichen Willens des Erklärenden und ihrer tatsächlichen Handhabung, d.h. der vom Urheber gebilligten und geduldeten tatsächlichen Verwaltungspraxis, auszulegen und anzuwenden (siehe BVerwG, a.a.O.).

17

Durch die Anordnung BMI werden dem Bundesamt die Kriterien an die Hand gegeben, die eine nachvollziehbare und objektive Entscheidung über die Aufnahme in das Bundesgebiet erst ermöglichen, d.h. eine Gleichbehandlung aller Aufnahmebewerber garantieren.

18

Nach Nr. 1.2. der Anordnung BMI können als jüdische Zuwanderer nur Personen aufgenommen werden,

a) die nach staatlichen, vor 1990 ausgestellten Personenstandsurkunden selbst jüdischer Nationalität sind oder von mindestens einem jüdischen Elternteil oder von mindestens einem jüdischen Großelternteil abstammen,

b) von denen erwartet werden kann, dass sie zur Sicherung des Lebensunterhaltes nicht dauerhaft auf Leistungen nach dem II. oder XII. Buch SGB angewiesen sind (eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes); dabei soll die Familienzusammenführung ermöglicht werden. Eine Prognose hinsichtlich dieser Erwartung wird für den selbst aufnahmeberechtigten Antragsteller abgegeben, bezieht aber auch das familiäre Umfeld ein. Die Prognose hinsichtlich der Erwartung der eigenständigen Sicherung

des Lebensunterhaltes erfolgt zunächst nach einer Selbstauskunft der Zuwanderungswilligen, mit der abgefragt wird, welche Ausbildung, beruflichen Pläne, Deutschkenntnisse usw. vorliegen;

c) die über Grundkenntnisse der deutschen Sprache (Stufe A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen, GERR) verfügen; dabei können Härtefälle, die ein Absehen von diesem Erfordernis möglich machen, geltend gemacht werden; soweit der Erwerb oder die Zertifizierung solcher Sprachkenntnisse infolge von besonderen und durch das Auswärtige Amt bestätigten, regionalen Gegebenheiten auf absehbare Dauer unmöglich ist, wird von diesem Erfordernis abgesehen und die Aufnahmezusage mit der Maßgabe erteilt, die Sprachkenntnisse innerhalb von zwölf Monaten nach Einreise nachzuweisen;

d) die sich nicht zu einer anderen als der jüdischen Religionsgemeinschaft bekennen und e) für die der Nachweis erbracht wird, dass die Möglichkeit zu einer Aufnahme in eine jüdische Gemeinde im Bundesgebiet besteht. Der Nachweis erfolgt durch gutachterliche Stellungnahme der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden e.V.. Die Union progressiver Juden e.V. wird in dieses Verfahren eingebunden und kann im Rahmen dieses Verfahrens eine Stellungnahme abgeben.

19

In Nr. II 7. der Anordnung BMI wird zur Möglichkeit einer Zweitbeantragung und zur Wiederaufnahme des Verfahrens ausgeführt:

20

Wurde der Antrag auf Erteilung einer Aufnahmezusage wegen Nichtvorliegens der Voraussetzungen nach Nr. I 2. lit. b) oder c) oder von Grundkenntnissen nach Nr. I 4. abgelehnt, wird das Verfahren nur unter den Voraussetzungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes wiederaufgenommen. Bei einer Ablehnung aufgrund fehlender Voraussetzung nach Nr. I 2. lit. a) besteht die Möglichkeit, erneut einen Antrag zu stellen, wenn die Abstammung von einem jüdischen Großelternteil im Sinne von Ziffer I 2. lit. a) nachgewiesen werden kann. Bei einer vor dem 22. April 2020 erfolgten Ablehnung aufgrund fehlender Voraussetzung nach Nr. I 2. lit. b) besteht die Möglichkeit, einmalig erneut einen Antrag zu stellen, wenn die Voraussetzungen nach Nr. I 4. lit. a) oder b) vorliegen.

21

Gemessen an den oben dargestellten Grundsätzen ist es nicht zu beanstanden, wenn die Beklagte Folgeanträge wie den der Klägerin zu 1) als unzulässig einstuft.

22

Der erneute Antrag der Klägerin zu 1) ist nicht nach Nr. II 7. Satz 2 der Anordnung BMI zulässig. Zwar betreffen die neu vorgelegten Unterlagen inhaltlich die Abstammung der Klägerin zu 1). Die Ablehnungsentscheidung im Erstverfahren fußte aber nicht auf einer nicht nachgewiesenen jüdischen Abstammung der Klägerin, sondern (alleine) auf der negativen gutachterlichen Stellungnahme der ZWST. Der Wortlaut der Anordnung, auf den sich das Bundesamt im Rahmen seiner ständigen Verwaltungspraxis bezieht, stellt für die Frage des Wiederaufgreifens bzw. des Zweitverfahrens in Nr. II 7. aber ausdrücklich darauf ab, auf Basis welcher Erteilungsvoraussetzung das Erstverfahren negativ verbeschieden wurde.

23

Vorliegend kommt auch Anspruch nach § 51 Abs. 5 i.V.m. §§ 48, 49 VwVfG auf Wiederaufgreifen des Verfahrens nicht in Betracht. Zwar ist allgemein anerkannt, dass sich aus den genannten Normen - auch jenseits des gebundenen Anspruchs auf Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG - ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung darüber ergeben kann, ob inhaltlich unrichtige oder inhaltlich unrichtig gewordene Entscheidungen von Amts wegen geändert werden (sog. Wiederaufgreifen im weiteren Sinne) (vgl. BVerwG, U.v. 7.9.1999 - 1 C 6.99 - juris Rn. 16; BVerfG, B.v.27.09.2007 - 2 BvR 1613/07, juris Rn. 23 m.w.N.). Zum einen steht vorliegend aber nach wie vor die negative Stellungnahme der ZWST einer Aufnahmezusage entgegen, deren inhaltliche Prüfung dem Gericht nicht zusteht; folglich ist die ablehnende Erstentscheidung nach wie vor richtig. Zum anderen kommt ein Wiederaufgreifen im weiteren Sinn ohnehin nur dann in Betracht, wenn eine nachträgliche Änderung der Entscheidung im jeweiligen Kontext grundsätzlich vorgesehen ist. Das Bundesministerium des Inneren hat in der Verfahrensordnung die §§ 48 ff. VwVfG aber nicht vollumfänglich für heranziehbar erklärt hat. Vielmehr hat es in Nr. II 7. der Anordnung BMI eine ausdifferenzierte Maßgabe formuliert, in welchen Konstellationen ein Wiederaufgreifen des Verfahrens bzw. ein Zweitantrag zulässig ist. Dabei wurde für Fälle, in denen der

Erstantrag unter Verweis auf Nr. I 2. lit. e) abgelehnt wurde, ein Wiederaufgreifen (auch nach § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG) gerade nicht vorgesehen. Folglich kommt in dieser Konstellation auch ein Wiederaufgreifen nach § 51 Abs. 5 i.V.m. §§ 48, 49 VwVfG nicht in Betracht.

24

Die anhand des Wortlauts von Nr. II 7. der Anordnung BMI entwickelte Verwaltungspraxis, dass nur in den in dort im Einzelnen aufgeführten Fällen von einem zulässigen Folgeantrag auszugehen bzw. ein Wiederaufgreifen möglich ist, entspricht offensichtlich dem Willen des Anordnungsgebers. Dies ist gerichtlich nicht zu beanstanden, da das Bundesministerium des Innern im Rahmen seines Entschließungs- und Auswahlermessens den von einer solchen Anordnung erfassten Personenkreis bestimmen und dabei positive Kriterien (Erteilungsvoraussetzungen) und negative Kriterien (Ausschlussgründe) aufstellen kann. Es spricht vorliegend auch nichts dafür, dass bei der Handhabung dieser Verwaltungspraxis im konkreten Einzelfall der Gleichheitsgrundsatz verletzt worden wäre.

25

Auch die Versagung der Aufnahmezusagen gegenüber den Klägern zu 2) und zu 3) ist nicht zu beanstanden. Insbesondere wurden abgeleitete Ansprüche im Hinblick auf die rechtmäßige Ablehnung des Antrags der Klägerin zu 1) zu Recht abgelehnt.

26

Im Übrigen folgt das Gericht gemäß § 117 Abs. 5 VwGO den Gründen des angefochtenen Bescheides und sieht zur Vermeidung von Wiederholungen von einer weiteren Darstellung der Gründe ab.

27

Die Klage war nach alledem vollumfänglich abzuweisen.

28

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.