



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 268/17

(VG: 2 V 2598/17)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Antragsteller und Beschwerdegegner,

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres, Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin,

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Dr. Harich, Traub und Stahnke am 13. Februar 2018 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 2. Kammer – vom 21. November 2017 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens hat die Antragsgegnerin zu tragen.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 3.750,00 Euro festgesetzt.

Gründe

L

Der Antragsteller ist afghanischer Staatsangehöriger. Er war in der Vergangenheit in Afghanistan für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH tätig. Die deutsche Botschaft in Kabul erteilte ihm und seinen vier Söhnen im Rahmen des „ressortgemeinsamen Verfahrens zur Unterstützung individuell gefährdeter afghanischer Ortskräfte“ am 19.12.2016 ein vom 06.02.2017 bis zum 06.05.2017 gültiges nationales Visum nach § 6 Abs. 3 AufenthG i. V. m. § 22 Satz 2 AufenthG. Das Bundesverwaltungsamt teilte dem Migrationsamt Bremen die Aufnahme des Antragstellers in die Bundesrepublik informatorisch mit.

Der Antragsteller stellte am 14.03.2017 einen Antrag beim Migrationsamt auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 2 AufenthG. Ihm wurde in der Folgezeit nur eine Fiktionsbescheinigung nach § 81 Abs. 3 Satz 1 AufenthG ausgestellt. Eine Sicherheitsabfrage nach § 73 Abs. 2 AufenthG ergab keine Erkenntnisse.

Mit E-Mail vom 31.08.2017 teilte das Bundesministerium für Innern (Referat Ausländerrecht) dem Senator für Inneres mit, dass es das weitere politische Interesse am Aufenthalt des Antragstellers und seiner vier Söhne in Deutschland ablehne. Eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse auf der Grundlage von § 22 Satz 2 AufenthG sei daher nicht möglich.

Mit Bescheid des Migrationsamts Bremen in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Senators für Inneres vom 26.09.2017 lehnte das Migrationsamt den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ab und drohte unter Anordnung der sofortigen Vollziehung die Abschiebung nach Afghanistan an. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 2 AufenthG sei im Angesicht der Erklärung des Bundesministeriums des Innern ausgeschlossen.

Der Antragsteller hat hiergegen (zusammen mit seinen Söhnen) rechtzeitig Klage erhoben und einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gestellt. Das Migrationsamt habe verkannt, dass bei Vorliegen einer Übernahmeerklärung durch den Bund ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bestehe. Das Vorgehen der Antragsgegnerin sei nicht verständlich. Die Arbeitskollegen des Antragstellers, die dieser namentlich benennt, seien alle inzwischen im Besitz von Aufenthaltserlaubnissen nach § 22 Satz 2 AufenthG. Das Bundesinnenministerium könne von den dortigen Entschei-

dungen nicht abweichen, ohne den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG zu verletzen.

Das Verwaltungsgericht Bremen – 2. Kammer – hat mit Beschluss vom 21.11.2017 die aufschiebende Wirkung der Klagen des Antragstellers und seiner Söhne im Hinblick auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnisse angeordnet und im Hinblick auf die Abschiebungsandrohung wiederhergestellt. Derzeit sei offen, ob die Aufnahmeerklärungen mit der Mitteilung des Bundesministeriums des Innern hinfällig geworden seien. Eine Begründung enthalte diese Mitteilung nicht. Die weitere Aufklärung des Sachverhalts habe im Hauptsacheverfahren zu erfolgen. Im Übrigen liege ein Ermessensausfall im Hinblick auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 1 Var. 2 AufenthG (Aufnahme aus dem Ausland aus dringenden humanitären Gründen) vor. Der Antragsteller sei als individuell gefährdete Ortskraft eingestuft worden. Es sei bislang nicht ersichtlich, dass diese Gefährdungsprognose nicht mehr zutreffend sei.

Die Antragsgegnerin hat im Hinblick auf den Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts rechtzeitig Beschwerde eingelegt. Im Hinblick auf die Söhne des Antragstellers, von denen zwei inzwischen volljährig sind, hat sie die sofortige Vollziehung der Abschiebungsandrohung aufgehoben. Sie rügt zum einen, dass § 22 Satz 1 AufenthG entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts vorliegend keine Anwendung finde. Ein Wechsel zwischen den Erteilungsvarianten des § 22 AufenthG sei nach der erfolgten Einreise in die Bundesrepublik nicht möglich. Zum anderen verkenne das Verwaltungsgericht, dass die kommunale Ausländerbehörde hier an die von der früheren Übernahmeerklärung abweichende spätere Entscheidung des Bundesministeriums des Innern gebunden sei. Es ergebe keinen Sinn, dem Antragsteller auf der Grundlage einer Aufnahmeerklärung eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, die sodann aufgrund des inzwischen erfolgten Wegfalls des politischen Interesses sofort wieder aufzuheben sei.

Die Antragsgegnerin beruft sich im Beschwerdeverfahren zudem darauf, dass von dem Antragsteller ein nicht unerhebliches Sicherheitsrisiko ausgehe. Eine insoweit vorgelegte und als Verschlussache eingestufte Mitteilung des Generalkonsulats Masar-e-Scharif schon vom 20.03.2017 musste die Antragsgegnerin zurückziehen, nachdem das Bundesministerium des Innern deren Freigabe und Weiterleitung an die Gegenseite abgelehnt hat. Weitere Unterlagen hat sie nicht vorgelegt.

II.

Die Beschwerde der Antragsgegnerin, bei deren Prüfung das Oberverwaltungsgericht auf die dargelegten Gründe beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), bleibt erfolglos. Gründe für eine Unrichtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts sind nicht ersichtlich.

1.

Statthafter Antrag ist ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Ablehnung der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Hinblick auf die Klage gegen die Abschiebungsandrohung. Die Beteiligten und das Verwaltungsgericht haben den in der Ausländerakte befindlichen und vom Antragsteller unterschriebenen Erteilungsantrag zutreffend als Antrag (auch) des Antragstellers ausgelegt, obwohl dort als Antragsteller zunächst nur der 2005 geborene Sohn genannt ist. Folge dieses rechtzeitigen Erteilungsantrages ist der Eintritt der Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 4 AufenthG (Fiktion des Fortbestehens des Aufenthaltstitels) und nicht, wie es das Migrationsamt angenommen hat, nach § 81 Abs. 3 AufenthG (Fortgeltung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts).

2.

Die nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung fällt zugunsten des Antragstellers aus. Auf der Grundlage des gegenwärtigen Sach- und Streitstandes kann nicht davon ausgegangen werden, dass die von dem Antragsteller erhobene Verpflichtungsklage voraussichtlich erfolglos bleiben wird. Die ohne weitere Begründung erfolgte Mitteilung des Bundesministerium des Innern, das politische Interesse an einem Inlandsaufenthalt des Antragstellers und seiner Söhne sei weggefallen, berücksichtigt nicht hinreichend die rechtlichen Bindungen, denen die Entscheidung nach § 22 Satz 2 AufenthG unterliegt. Der vorliegende Fall wirft zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Fragen auf, die im vorläufigen Rechtsschutz nicht geklärt werden können. Vor diesem Hintergrund überwiegt das Interesse des Antragstellers an einer Fortgeltung des ihm zunächst erteilten Aufenthaltstitels.

Nach § 22 Satz 1 AufenthG kann einem Ausländer für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine Aufenthaltserlaubnis ist nach Satz 2 zu erteilen, wenn das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat.

§ 22 AufenthG vermittelt dem Ausländer keinen Anspruch auf Erklärung der Aufnahme aus dem Ausland. Die Entscheidung über die Aufnahme ist vielmehr Ausdruck autonomer Ausübung staatlicher Souveränität. § 22 Satz 2 AufenthG dient insoweit insbesondere der Wahrung des außenpolitischen Handlungsspielraums des Bundes (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Zuwanderungsgesetz vom 07.02.2003, BT-Drucks. 15/420, S. 77 zu § 22; vgl. auch bereits Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 27.01.1990, BT-Drucks. 11/6321, S. 66 zu § 30 Abs. 1 AuslG). Dieser Handlungsspielraum korrespondiert hier mit geringen Anforderungen an die Durchführung des Verfahrens. Die Versagung eines Visums und die Beschränkung eines Visums vor der Einreise bedürfen keiner Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung (§ 77 Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Zudem findet das Verwaltungsverfahrensgesetz auf die Auslandsvertretungen des Bundes keine Anwendung (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG).

Die Verwaltung verlässt allerdings den Bereich autonomen Staatshandelns, sobald sie sich entscheidet, den betroffenen Ausländer in das Bundesgebiet aufzunehmen. Einer solchen Übernahmeerklärung kommt eine Zäsurwirkung zu. Sobald die Übernahme erklärt wurde und der Betroffene eingereist ist, verdichtet sich § 22 Satz 2 AufenthG bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen zu einem gesetzlichen Anspruch des Einzelnen auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis. Dies kommt auch im Wortlaut der Regelung („erklärt hat“, „ist zu erteilen“) klar zum Ausdruck.

So liegt der Fall hier. Der Antragsteller wurde auf der Grundlage einer entsprechenden Übernahmeerklärung in die Bundesrepublik Deutschland aufgenommen. Es entspricht einhelliger Ansicht in der Literatur und ständiger Verwaltungspraxis, dass vom Bundesministerium des Innern in das Bundesgebiet übernommene Ausländer einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 2 AufenthG haben (Ziffer 22.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG; Göbel-Zimmermann in Huber, AufenthG, 2. Aufl. 2016, § 22 AufenthG Rn. 7; Hecker in BeckOK Ausländerrecht, Stand 01.11.2016, § 22 AufenthG Rn. 4; Burr in GK-AufenthG, Stand der Einzelkommentierung September 2012, § 22 Rn. 19; Stiegeler in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 22 AufenthG Rn. 7; Hailbronner, Ausländerrecht, Band 1, Stand der Einzelkommentierung August 2005, § 22 AufenthG Rn. 10; Kloesel/Christ/Häußer, Deutsches Aufenthalts- und Ausländerrecht, Stand der Einzelkommentierung Juli 2013, § 22 AufenthG Rn. 7).

Der besondere Charakter der Übernahmeerklärung hat Auswirkungen auf den Prüfungsumfang der Ausländerbehörde im Erteilungsverfahren. Die kommunale Ausländerbehörde hat bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 2 AufenthG nur zu prüfen, ob der Ausländer aufgrund einer Übernahmeerklärung des Bundesministeriums des Innern eingereist ist und ob die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 1 und 2 AufenthG vorliegen, Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 AufenthG der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entgegenstehen und ob ein Einreiseverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG besteht (Göbel-Zimmermann in Huber, AufenthG, 2. Aufl. 2016, § 22 AufenthG Rn. 7; Hecker in BeckOK Ausländerrecht, Stand 01.11.2016, § 22 AufenthG Rn. 5; vgl. auch Ziffer 22.2.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG).

§ 22 Satz 2 AufenthG wahrt den Handlungsspielraum des Bundes zwar auch nach der Aufnahme und Einreise des Ausländers in das Bundesgebiet. Die Vorschrift fordert eine „Aufnahme“ – in der Situation der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis also sinngemäß einen Verbleib – des Ausländers „zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“. Das politische Interesse muss sowohl bei der erstmaligen Erteilung als auch bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis vorliegen (§ 8 Abs. 1 AufenthG). Es liegt auf der Hand, dass der Begriff des politischen Interesses Ausdruck eines erheblichen Beurteilungsspielraums der Exekutive ist, der einer gerichtlichen Überprüfung grundsätzlich nicht zugänglich ist (vgl. nur Göbel-Zimmermann in Huber, AufenthG, 2. Aufl. 2016, § 22 AufenthG Rn. 6 sowie BVerwG, Urt. v. 15.11.2011 – 1 C 21.10, BVerwGE 141, 151 juris Rn. 12 zu § 23 Abs. 2 AufenthG).

Es spricht aber jedenfalls nach vorläufiger Einschätzung einiges dafür, dass der Bund im vorliegenden Verfahren seinen Handlungsspielraum überbewertet. Er kann die rechtlichen Bindungen, die durch die Übernahmeerklärung entstanden sind, nicht ohne weiteres dadurch auflösen, dass er ohne nähere Begründung einen Wegfall des politischen Interesses erklärt. Diesem Gesichtspunkt wird – gegebenenfalls nach Beiladung der Bundesrepublik Deutschland – im Hauptsacheverfahren weiter nachzugehen sein.

Die Bedenken des Oberverwaltungsgerichts ergeben sich aus drei Gründen:

Zum einen berücksichtigen die Antragsgegnerin und die Bundesrepublik nicht hinreichend, dass durch die bereits erfolgte Übernahmeerklärung auch ein Vertrauenstatbestand im Hinblick auf die Bejahung des politischen Interesses geschaffen wurde. Es muss an dieser Stelle dahinstehen, welche Rechtsqualität der Übernahmeerklärung insoweit zukommt. Im Rahmen der Gruppenaufnahme zur Wahrung besonders gelagerter

politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland nach § 23 Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist anerkannt, dass die erteilte Aufnahmezusage einen Verwaltungsakt darstellen kann (BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 – 1 C 3.11, BVerwGE 142, 179 juris Rn. 24). Dies hängt nicht zuletzt von den Umständen der Bekanntgabe der Übernahmeerklärung ab, die das Oberverwaltungsgericht nicht kennt und die sich aus der vorgelegten Ausländerakte nicht erschließen (vgl. hierzu auch Burr in GK-AufenthG, Stand der Einzelkommentierung September 2012, § 22 Rn. 17: Verwaltungsinternum; anders Hecker in BeckOK Ausländerrecht, Stand 01.11.2016, § 22 AufenthG Rn. 13: Adressat der Erklärung sei der Ausländer). Selbst wenn diese Erklärung nicht die Qualität eines Verwaltungsakts haben sollte, dürfte einiges dafür sprechen, dass ihr „Widerruf“, also die Erklärung, es fehle nunmehr an einem politischen Interesse bzw. es sei von Anfang an zu Unrecht angenommen worden, aus rechtsstaatlichen Gründen gewissen Bindungen im Hinblick auf die Begründung und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns unterliegt, damit zumindest eine verwaltungsgerichtliche Willkürkontrolle ermöglicht wird. Dies dürfte besonders dann gelten, wenn der Erteilung der Aufnahmeerklärung eine individuelle Gefährdungsbeurteilung zugrunde lag und bislang nicht dargelegt wurde, dass diese Einschätzung nicht mehr zutreffend ist.

Zum anderen ist das politische Interesse zwar grundsätzlich nicht gerichtlich überprüfbar. Der Handlungsspielraum, den die gesetzliche Vorschrift der Verwaltung insoweit einräumt, bewegt sich aber in einem rechtlichen Rahmen, der diesen Spielraum einhegt und der wiederum der vollen Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte unterliegt. Gerade die zuletzt im Beschwerdeverfahren angeführten Sicherheitsbedenken sind Gegenstand eines ausdifferenzierten Regelungssystems. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 AufenthG. Nach § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu versagen, wenn ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 Nr. 2 oder 4 AufenthG besteht, weil der Ausländer die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder sich zur Verfolgung politischer oder religiöser Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht. Nach § 5 Abs. 4 Satz 2 AufenthG können hiervon in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zugelassen werden, wenn sich der Ausländer gegenüber den zuständigen Behörden offenbart und glaubhaft von seinem sicherheitsgefährdenden Handeln Abstand nimmt. Die Beurteilung, ob ein Versagungsgrund vorliegt, obliegt der kommunalen Ausländerbehörde, die insoweit nach § 73 Abs. 2 AufenthG die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder einbinden kann und deren Erkenntnisse berücksichtigt.

Die Antragsgegnerin beruft sich nicht auf das Vorliegen eines Versagungsgrundes, obwohl sich aus der Ausländerakte Anhaltspunkte dafür ergeben, dass dieser Frage nachgegangen worden ist. Stattdessen beruft sich das Bundesministerium des Innern nunmehr allein und ohne weitere Begründung auf einen Wegfall des politischen Interesses. Es liegt auf der Hand, dass dies ein Problem darstellt. Dem Betroffenen wird auf diese Weise die Möglichkeit genommen, das Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 Abs. 4 AufenthG einer gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen, wie sie in einem Rechtsstaat sonst selbstverständlich ist.

Zuletzt bestehen Bedenken im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Anders als § 23 AufenthG betrifft § 22 AufenthG die Aufnahme aus dem Ausland im Einzelfall. Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur die Ansicht vertreten, dass in der Situation vor Abgabe der Übernahmeerklärung § 22 AufenthG keinen Gleichbehandlungsanspruch vermittele (Hailbronner, Ausländerrecht, Band 1, Stand der Einzelkommentierung August 2005, § 22 AufenthG Rn. 10; Hecker in BeckOK Ausländerrecht, Stand 01.11.2016, § 22 AufenthG Rn. 4). Der vorliegende Sachverhalt ist in zweifacher Hinsicht anders gelagert: Zum einen war hier bereits eine Übernahmeerklärung durch das Bundesministerium des Innern erfolgt. Zum anderen bestehen Zweifel, ob die behördliche Verfahrensweise vorliegend maßgeblich durch eine Einzelfallentscheidung geprägt ist, die einer Vergleichbarkeit entgegenstehen könnte. Die Aufnahme individuell gefährdeter afghanischer Ortskräfte erfolgt zurzeit auf der Grundlage einer abgestimmten und anscheinend abstrakten Kriterien folgenden Verwaltungspraxis. Der Antragsteller hat hierzu substantiiert vorgetragen, dass allen seinen Arbeitskollegen inzwischen Aufenthaltserlaubnisse nach § 22 Satz 2 AufenthG erteilt worden sind. Es spricht einiges dafür, dass Art. 3 Abs. 1 GG ihm vorliegend einen grundgesetzlichen Anspruch vermittelt zu erfahren, warum dies bei ihm nicht der Fall ist. Dies schließt nach Art. 19 Abs. 4 GG das Recht ein, diesen Grund – unter Beachtung der unterschiedlichen gerichtlichen Kontroll-dichten im Rahmen des § 22 Satz 2 AufenthG – sodann gegebenenfalls einer gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen.

3.

Soweit das Verwaltungsgericht abschließend im Hinblick auf § 22 Satz 1 AufenthG einen Ermessensausfall festgestellt hat, folgt dem das Oberverwaltungsgericht nach vorläufiger Einschätzung nicht. Zwar spricht für die Ansicht des Verwaltungsgerichts in systematischer Hinsicht, dass es sich bei § 22 AufenthG gesetzestechnisch um eine einheitliche Regelung handelt. Die Antragsgegnerin wendet aber zu Recht ein, dass auch § 22 Satz 1 AufenthG für sich genommen eine Aufnahme aus dem Ausland aus den dort genannten

Gründen voraussetzt. Dies schließt es aus, von der Ausländerbehörde zu verlangen, nach pflichtgemäßem Ermessen über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 1 AufenthG zu entscheiden, wenn der Bund einen Wegfall des politischen Interesses bejaht, nachdem er zuvor aus diesen Gründen eine Aufnahme aus dem Ausland erklärt hatte. Nicht ausgeschlossen ist damit die Erteilung einer sonstigen Aufenthaltserlaubnis nach dem 5. Abschnitt des 2. Kapitels des AufenthG, wenn – wie hier – eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen beantragt ist. Die ablehnenden Bescheide gehen hierauf nur am Rande ein.

4.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.

gez. Dr. Harich

gez. Traub

gez. Stahnke