

Die von einer ehemaligen afghanischen Ortskraft gegenüber ihrem früheren deutschen Arbeitgeber abgegebene sogenannte Gefährdungsanzeige ist kein Visumantrag, sondern stellt lediglich eine informelle Möglichkeit für Ausländer dar, die Bundesregierung auf ihre Lage aufmerksam zu machen.

§ 22 Satz 2 AufenthG soll keine inzidente Prüfung der Voraussetzungen für die Gewährung internationalen Schutzes schon während des Aufenthalts im Herkunftsland oder in einem Drittstaat ermöglichen.

Die Aufnahmeverklärung durch die Bundesregierung ist, wie sich aus dem Wortlaut des § 22 Satz 2 AufenthG - "Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland" - ergibt, Ausdruck staatlicher Souveränität, bei deren Prüfung die Bundesregierung eine rein innerdienstliche politische Willensbildung durchführt. Sie erfolgt nicht zugunsten des einzelnen Ausländer, sondern aus eigenem politischem Interesse der Bundesrepublik Deutschland.

Die dabei jeweils getroffenen Einzelfallentscheidungen stellen daher auch keine Außenwirkung entfaltende Verwaltungspraxis dar.

Ob der Ausländer nach § 22 Satz 2 AufenthG aufgenommen wird oder nicht, ist einer gerichtlichen Überprüfung damit grundsätzlich entzogen.

(Amtliche Leitsätze)

6 B 4/24

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg

Urteil vom 04.06.2025

T e n o r

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Februar 2024 geändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Die im ersten Rechtszug beteiligte Klägerin zu 6. trägt die auf sie entfallenen Kosten. Im Übrigen tragen die Kläger zu 1. bis 5. die Kosten beider Rechtszüge.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des Vollstreckungsbetrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

1 Die Kläger zu 1. bis 5. afghanischer Staatsangehörigkeit begehren die Erteilung von Visa aus humanitären Gründen. Die Klägerin zu 6. hat ihre Klage im Laufe des erstinstanzlichen Verfahrens zurückgenommen.

2 Der Kläger zu 1. war 2014 beim "Higher Education Institute of ..." als angestellt. Sein Arbeitsvertrag nannte die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) als Ansprechpartnerin für Vertragsangelegenheiten. Von ... 2016 bis ... 2017 und ab ... 2019 mit Vertrag bis September 2021 war der Kläger zu 1. als in dem "Police Cooperation Programme" (PCP) der GIZ tätig. Pro

Arbeitstag führte er in örtlichen Polizeistationen oder an polizeilichen Checkpoints drei Alpha-betisierungskurse für afghanische Polizisten durch. Die Klägerin zu 2. ist die Ehefrau des Klägers zu 1., die Kläger zu 3. bis 5. sind deren gemeinsame Kinder.

3 Per E-Mail vom 25. August 2021 wandte sich der Kläger zu 1. mit einer sogenannten Gefährdungsanzeige an die GIZ, um das von der Beklagten geschaffene Ortskräfteverfahren (OKV) einzuleiten. Im Rahmen dieses Verfahrens können afghanische Ortskräfte eine aus ihrer Tätigkeit für ein Bundesministerium erwachsene individuelle Gefährdung anzeigen. Mit weiterer E-Mail vom 14. November 2021 bekundete der Kläger zu 1., er sei von den Taliban gefoltert worden. Einen Antrag auf Visumerteilung stellten die Kläger gegenüber der Beklagten nicht.

4 Am 13. April 2022 haben die Kläger vor dem Verwaltungsgericht Berlin Klage erhoben.

5 Nach Eingang eines von der GIZ ausgefüllten, eine exponierte Stellung des Klägers zu 1. während seiner Tätigkeit als ... bejahenden Arbeitgeberfragebogens hat der für die Prüfung der Gefährdungsanzeigen zuständige sogenannte Ressortbeauftragte des BMZ seine Einzelfallprüfung dokumentiert. Danach gebe es zwar Hinweise auf eine individuelle Gefährdung des Klägers zu 1., die über das in Afghanistan bestehende Gefährdungspotenzial hinausgegangen sei. Ein Zusammenhang der Gefährdung zu der Tätigkeit für die GIZ sei jedoch nicht plausibel. Die Tätigkeit als Facilitator sei nach außen nicht besonders exponiert. Die Darstellung, es habe einen gezielten Angriff auf die gesamte Familie gegeben, erscheine ohne vorherige Bedrohungen wenig wahrscheinlich und hinsichtlich der zeitlichen Abläufe fragwürdig.

6 Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte durch Urteil vom 26. Februar 2024 verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über das Visumbegehrn der Kläger zu entscheiden. Im Übrigen hat es die auf Verpflichtung der Beklagten zur Visumerteilung gerichtete Klage abgewiesen. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht angeführt, die Klage sei als Untätigkeitsklage zulässig. Zwar hätten die Kläger keinen Visumantrag gestellt. Die Gefährdungsanzeige des Klägers zu 1. stelle jedoch ausnahmsweise eine ausreichende Vorbefassung der Beklagten dar. Das OKV führe bei positivem Ausgang zur Aufnahmезusage und Visumerteilung. Auf das negative Aufnahmeveratum des Ressortbeauftragten des BMZ sei es der Beklagten möglich und zumutbar gewesen, einen ablehnenden Bescheid zu erlassen.

7 Die Klage sei auch in dem tenorierten Umfang begründet. Die Kläger hätten einen Anspruch auf Neubescheidung ihres Visumantrags, da die Entscheidung, ihnen keine Aufnahmезusage nach § 22 Satz 2 AufenthG und in der Folge kein nationales Visum zu erteilen, rechtswidrig sei. Die Beklagte habe sich durch ihre einheitliche Handhabung des OKV gebunden. Die Kläger könnten einen Verstoß sowohl gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz als auch gegen das Willkürverbot rügen. Die Einschätzung des Ressortbeauftragten des BMZ zu einer Gefährdung des Klägers zu 1. stehe im Widerspruch zu den Bekundungen

der GIZ in dem Arbeitgeberfragebogen. Mit diesem Widerspruch habe das BMZ sich nicht auseinander gesetzt, obwohl nach dessen Vorgaben die Arbeitgebereinschätzung zu berücksichtigen sei.

8 Mit ihrer von dem Senat zugelassenen Berufung macht die Beklagte geltend, die Klage sei unzulässig. Die Gefährdungsanzeige des Klägers zu 1. sei kein zu bescheidender Antrag. Die negative Entscheidung nach § 22 Satz 2 AufenthG begründe keine Bescheidungspflicht, sondern sei ein dem Visumverfahren vorgelagerter politischer Willensbildungsprozess. Die Klage sei jedenfalls unbegründet. An der Aufnahme der Kläger bestehe kein politisches Interesse. Die Erklärung der Aufnahme nach § 22 Satz 2 AufenthG durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) erfolge nicht zur Wahrung individueller Rechte, sondern im Rahmen der politischen Entscheidungsfreiheit und staatlichen Souveränität. Die Entscheidung über die Aufnahme sei nicht verobjektivierbar und damit gerichtlich nicht kontrollierbar, auch nicht im Rahmen einer Willkürkontrolle. Jedenfalls sei die Vorgehensweise in Bezug auf die Kläger nicht willkürlich gewesen. Der von dem Verwaltungsgericht erhobene Vorwurf, die Beklagte habe im Rahmen des OKV die Stellungnahme der GIZ nicht gewürdigt, gehe fehl. Die GIZ habe die Unterlagen jeweils nur zusammengestellt und sich dabei die Aussagen ihrer ehemaligen Vertragspartner zu eigen gemacht. Es gebe dementsprechend keine Einschätzung der GIZ, von der die Beklagte hätte abweichen können.

9,10 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Februar 2024 teilweise abzuändern und die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

11,12 Die Kläger beantragen, die Berufung zurückzuweisen.

13 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Streitakten verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

14 Die Berufung der Beklagten ist zulässig und begründet.

15 Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte zu Unrecht verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über ein Visumbegehr der Kläger zu entscheiden. Das Verwaltungsgericht hätte die Klage abweisen müssen.

16 1. Die Klage ist bereits unzulässig.

17 1.1 Die besondere Sachurteilsvoraussetzung der vorherigen Antragstellung bei der zuständigen Behörde ist nicht erfüllt.

18 Die Kläger haben eine Verpflichtungsklage (vgl. § 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO) erhoben. Sie erstreben die Verpflichtung der Beklagten zur Erteilung eines Visums. Die Zulässigkeit der Verpflichtungsklage hängt grundsätzlich von einem vorher im Verwaltungsverfahren erfolglos gestellten Antrag auf Vornahme des zum Gegenstand der Klage gemachten Verwaltungsakts ab. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung folgt aus § 68 Abs. 2, § 75 Satz 1 VwGO ("Antrag auf Vornahme") sowie aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, wonach es zunächst Sache der Verwaltung ist, sich mit Ansprüchen zu befassen, die an sie gerichtet werden. Die Zulässigkeitsvoraussetzung gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob der erstrebte Verwaltungsakt auf Antrag oder von Amts wegen zu erlassen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 - 6 C 42/06 -, juris Rn 23 m.w.N.). Die Erteilung des in Rede stehenden nationalen Visums (vgl. § 6 Abs. 3 AufenthG) erfolgt zudem - ebenso wie die Erteilung eines Schengen-Visums (vgl. Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft - Visakodex -) - ausschließlich auf einen entsprechenden Antrag (vgl. Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, Stand Juli 2019, § 6 AufenthG Rn. 240). Der Ausländer hat das Visumverfahren bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung zu betreiben (vgl. Koch in: Kluth/Hornung/Koch, Handbuch Zuwanderungsrecht, 3. Aufl., 2020. § 4 Rn. 758). Wie die Vertreterin der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bekundet hat, entspricht dies auch der Handhabung der Beklagten nach Abgabe einer Gefährdungsanzeige. Die Gefährdungsanzeige erübrigt nicht etwa die Stellung des Visumantrags. Die Stellung des Visumantrags kommt im Übrigen laut jener Bekundung erst in Betracht, wenn die Aufnahme des betroffenen Ausländers vorläufig positiv votiert ist. Zu stellen ist der Visumantrag bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung.

19 Die Kläger haben keinen Antrag auf Visumerteilung bei einer deutschen Auslandsvertretung gestellt. Dieser Umstand steht sowohl einer gerichtlichen Verpflichtung der Beklagten zur Visumerteilung als auch - als "Minus" hierzu - der erstinstanzlich ausgesprochenen Verpflichtung der Beklagten zur erneuten Bescheidung eines von dem Verwaltungsgericht so bezeichneten Visumbegehrens entgegen.

20 Das Verwaltungsgericht ist im Übrigen selbst davon ausgegangen, die Kläger hätten keinen Visumantrag gestellt. Der Darlegung des Verwaltungsgerichts, die von dem Kläger zu 1. abgegebene Gefährdungsanzeige stehe einem Antrag auf Visumerteilung gleich, scheint die Annahme zugrunde zu liegen, der Gefährdungsanzeige folge ohne weiteres klägerisches Zutun das Visumverfahren, es handle sich um zwei unselbständige Bestandteile eines einheitlichen, auf Visumerteilung gerichteten Vorgangs. Diese Annahme trifft indes nicht zu und wird auch nicht durch den Hinweis der Beklagten im Internet auf das OKV sowie darauf plausibel, Ortskräfte mögen sich zunächst an ihren ehemaligen Arbeitgeber wenden.

21 Gemäß § 22 Satz 2 AufenthG ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn das BMI oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat. Die Beklagte hat zu der in Zusammenhang mit afghanischen Ortskräften eingerichteten Verfahrensweise ausgeführt, im Rahmen des seit dem Jahr 2013 existierenden OKV biete sie den bei Auslandseinrichtungen ihrer Ministerien in Afghanistan tätigen Ortskräften an, im Fall einer aus dieser Tätigkeit erwachsenen individuellen Gefährdung eine Gefährdungsanzeige zu stellen. Für das Arbeitsverhältnis erfolge eine Einzelfallprüfung der Gefährdungslage durch den Ressortbeauftragten, der ein Aufnahmeveratum gegenüber dem Auswärtigen Amt abgebe. Das Auswärtige Amt leite, sofern einem Aufnahmevertrag keine außenpolitischen Aspekte entgegenstünden, den Vorgang an das BMI weiter. Dieses könne die Aufnahme erklären und setze hierüber das Auswärtige Amt in Kenntnis. Auf dieser Grundlage nehme das Auswärtige Amt durch die zuständige Auslandsvertretung einen gesondert zu stellenden Visumantrag entgegen, prüfe Sicherheitsbedenken nach § 73 Abs. 1 AufenthG und erteile, soweit keine Sicherheitsbedenken bestünden, ein Visum. Die Aufnahmeverklärung erstrecke sich auch auf Ehepartner sowie eigene, minderjährige, ledige, im selben Haushalt lebende Kinder, für die ggf. ebenfalls Visa zu beantragen seien.

22 Vor diesem Hintergrund leitete die von dem Kläger zu 1. abgegebene Gefährdungsanzeige eine politische Willensbildung zur Klärung der Frage ein, ob die Aufnahme erklärt werden soll. Diese politische Willensbildung war nicht Bestandteil eines Visumverfahrens, sondern ging ihm voraus. Dementsprechend stellt die Gefährdungsanzeige entgegen der erstinstanzlichen Auffassung kein Äquivalent zum Visumantrag dar. Sie ist vielmehr eine von der Beklagten (nur) anheimgestellte, informelle Möglichkeit für Ausländer, auf ihre Lage aufmerksam zu machen. Sie stellt lediglich eine Selbsteinschätzung dar.

23 Erst wenn die Beklagte eine Gefährdungsanzeige zum Anlass nimmt, eine interne politische Willensbildung einzuleiten und am Ende jener Willensbildung eine die Aufnahme vorläufig befürwortende Entscheidung steht, hält die Beklagte den Ausländer zur Stellung eines Visumantrags an. Erst mit der Stellung des Visumantrags wiederum beginnt das auf die von den Klägern erstrebte Visumerteilung gerichtete Verwaltungsverfahren.

24 1.2 Aus den vorgenannten Gründen liegen auch die Voraussetzungen für die Erhebung der von den Klägern gewählten Untätigkeitsklage nicht vor.

25 1.2.1 Nach dem klaren Wortlaut des § 75 Satz 1 VwGO genügt für die Erhebung der Untätigkeitsklage nicht eine allgemeine Vorbefassung der Behörde, sondern erforderlich ist ein Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts. Dabei muss es sich um denjenigen Verwaltungsakt handeln, dessen Erlass mit der Klage nach § 75 Satz 1 VwGO erzwungen werden soll. Im Falle der Kläger ist dies die Erteilung eines Visums. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Übersendung einer Gefährdungsanzeige sei ausnahmsweise als ausreichende Vorbefassung der Beklagten im Sinne des § 75 Satz 1 VwGO zu werten

bzw. ein "Äquivalent" zu einem (Visum-)Antrag, berücksichtigt nicht das bereits oben dargestellte, auch für § 22 Satz 2 AufenthG geltende Erfordernis, einen Visumantrag - im Wortsinne - zu stellen (vgl. Hailbronner, in: Hailbronner, Ausländerrecht, Stand Oktober 2019, § 22 Rn. 23). Einen derartigen Antrag haben die Kläger, wie dargelegt, nicht gestellt.

26 Die Beklagte hat auch nicht, wie von dem Verwaltungsgericht angenommen, das Antragserefordernis (gemeint wohl: das Erfordernis, ein Visum zu beantragen) "modifiziert". Zwar trifft es zu, dass die von dem Verwaltungsgericht angeführte Gefährdungsanzeige das OKV einleitet und das OKV von der Beklagten eingerichtet wurde. Das Verwaltungsgericht hat darauf hingewiesen, das OKV könne ohne weiteres Zutun der Ortskraft eine Aufnahmeverzusage bewirken, wobei am Ende des OKV "im Ergebnis ... auch eine Visumerteilung stehen" könne. Das OKV stellt aber - wie dargelegt - nicht das Visumverfahren selbst dar und ersetzt es auch nicht. Ebenso wenig wurde es von der Beklagten - entgegen dem gesetzlichen Erfordernis, einen Visumantrag zu stellen - als "erster Teil" eines gleichsam einheitlichen Verfahrens vorgesehen, das als Mitwirkungshandlung des Ausländers allein die Abgabe einer Gefährdungsanzeige erforderte.

27 Unabhängig hiervon gibt es keine allgemeine Prüf- und durch Verwaltungsaktenlass zu erfüllende Erklärungspflicht der Beklagten gegenüber Personen, die geltend machen, ihre Aufnahme aus dem Ausland diene der Wahrung politischer Interessen der Beklagten. § 22 Satz 2 AufenthG räumt Behörden Handlungsbefugnisse ein, ohne im Regelfall damit korrespondierende rechtliche Bindungen zu begründen (vgl. Kluth/Bohley, in: BeckOK Ausländerrecht, Stand 1. Oktober 2024, § 22 AufenthG Rn. 4). Der Ausländer kann die Entscheidung über die Aufnahme auch nicht beantragen, denn sie ist Ausdruck autonomer Ausübung staatlicher Souveränität (vgl. BT-Drs. 15/420, S. 77; Koch, a.a.O., Rn. 761). Dementsprechend beantragt er nicht etwa seine Aufnahme, sondern zeigt lediglich seine (vermeintliche) Gefährdung an. Das durch die Gefährdungsanzeige in Gang gesetzte Verfahren ist ein rein innerdienstlicher Vorgang ohne Außenwirkung (vgl. Damm, Verantwortung für gescheiterte Auslandseinsätze: Die Aufnahme von Auslandspersonal, ZAR 2024, 139, 141).

28 Die genannten Besonderheiten stehen nicht nur der Auffassung des Verwaltungsgerichts entgegen, der Beklagten sei es möglich und zumutbar gewesen, bei einem negativen Aufnahmeverbot des Ressortbeauftragten - ähnlich wie bei fehlender Zustimmung der Ausländerbehörde nach § 31 AufenthV - fristgerecht einen ablehnenden Bescheid zu erlassen, sondern es besteht auch kein Anspruch des Ausländers darauf, einen Bescheid über die Erteilung oder Nichterteilung eines Visums zu erhalten, ohne überhaupt einen dahingehenden Antrag gestellt zu haben (vgl. im Übrigen zu aus § 22 Satz 2 AufenthG herleitbaren subjektiven Rechten die nachfolgenden Ausführungen zur Begründetheit). Der allgemeine erstinstanzliche Hinweis auf eine "ausreichende Vorbefassung" der Beklagten genügt für die Begründung eines derartigen Anspruchs nicht.

29 1.2.2 Die Untätigkeitsklage ist auch nicht geeignet, ohne Stellung eines Visumantrags die Sperrfrist des § 75 Satz 2 VwGO für die Erhebung einer Verpflichtungsklage auf Visumerteilung in Lauf zu setzen. § 75 Satz 2 VwGO sieht eine Sperrfrist vor, die einer verfrühten und deshalb unter Rechtsschutzgesichtspunkten (noch) nicht gerechtfertigten Klageerhebung entgegenwirken, der Behörde dadurch angemessene Zeit zu einer ausreichenden Sachprüfung gewährleisten und auf diese Weise zugleich die Gerichte entlasten soll. Diesen Zweck könnte die Sperrfrist nicht erfüllen, wenn sie - bei Fehlen eines vorausgegangenen Antrags - mit der Klageerhebung selbst in Lauf gesetzt werden könnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. August 1995 - 5 C 11.94 -, juris Rn. 14).

30 2. Selbst wenn die Klage entgegen dem zu 1. Gesagten zulässig wäre, wäre sie unbegründet. Die Kläger haben keinen Anspruch auf "erneute" Bescheidung eines Visumbegehrens. Den gegenteiligen erstinstanzlichen Ausführungen ist nicht zu folgen.

31 2.1 Die Kläger können aus § 22 Satz 2 AufenthG keinen Anspruch herleiten.

32 § 22 Satz 2 AufenthG vermittelt kein subjektiv-öffentliches Recht. Die Vorschrift dient nicht dem Schutz und der Verwirklichung von Grundrechten der einzelnen Ausländer, sondern zielt auf eine politische Entscheidung, die Ausdruck autonomer Ausübung des außenpolitischen Spielraums des Bundes ist (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 14. Juni 2018 - 13 ME 208/18 -, juris Rn. 13; BT-Drs. 15/420, S. 77). Der Begriff der "politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland" ist so weit, dass er auch solche Zwecke zu verfolgen gestattet, die mit humanitären oder völkerrechtlichen Gründen keinen Zusammenhang haben; zu denken ist etwa an außenpolitische, wirtschaftliche oder arbeitsmarktpolitische Interessen (vgl. zum insoweit vergleichbaren § 32 AuslG 1993 BVerwG, Urteil vom 19. September 2000 - 1 C 19.99 -, juris Rn. 14). Die Entscheidung über die Aufnahme ist grundsätzlich nur Angelegenheit der Bundesregierung und einer gerichtlichen Überprüfung entzogen (vgl. Hailbronner, a.a.O., Rn. 17; Koch, a.a.O., Rn. 772). Es steht grundsätzlich allein im weiten Ermessen der Exekutive zu bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen über die im AufenthG zum Schutz individueller Rechte normierten Zuwanderungsmöglichkeiten hinaus zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland bestimmte einzelne Ausländer aus dem Ausland aufgenommen werden (vgl. zum insoweit vergleichbaren § 23 Abs. 2 AufenthG BVerwG, Urteil vom 15. November 2021 - 1 C 21.10 -, juris Rn. 16).

33 Dementsprechend hat die Erklärung über die Aufnahme bloßen innerdienstlichen Charakter (vgl. Schulz, GK-AufenthG, Stand November 2024, § 22 Rn. 12.1; Koch, a.a.O., Rn. 774; zu § 23 Abs. 2 AufenthG BVerwG, Urteil vom 15. November 2011 - 1 C 21.10 -, juris Rn. 12, 14, 16). Soweit Kluth/Boley (BeckOK AuslR, Stand 1. Oktober 2024, § 22 Rn. 16) demgegenüber meinen, die Aufnahmeverklärung begründe einen Anspruch des Ausländers auf Visumerteilung, leiten sie dies daraus her, der Ausländer sei Adressat der Aufnahmeverklärung, ohne dass erkennbar würde, woher die Außenwirkung des behördlichen Vorgehens röhre. Die Einschätzung entspricht auch nicht der Praxis der Beklagten. Diese hat in der

mündlichen Verhandlung vor dem Senat bekundet, gegenüber Gefährdungsanzeigen seien keine Mitteilungen über das Ergebnis der Einzelfallprüfung erfolgt.

34 Die Auffassung, § 22 Satz 2 AufenthG könne einem Ausländer Ansprüche verschaffen, berücksichtigt nicht den Zweck der Vorschrift. Die Entscheidung über die Aufnahme ist, wie ausgeführt, Ausdruck staatlicher Souveränität. Ausländer, die die Beklagte im Bundesgebiet aufnimmt, haben hierfür keine bestimmten Voraussetzungen zu erfüllen. Sie haben weder Leistungen zu erbringen noch Eigenschaften nachzuweisen oder sich in anderer Weise in einen - insbesondere rechtlichen - Rahmen einzufügen. Die Beklagte erklärt die Aufnahme nicht zugunsten dieser einzelnen Ausländer, sondern aus eigener Souveränität und aus eigenem politischem Interesse. Dieses Interesse zu bestimmen, ist allein der Staat (selbst) berufen. Falls der Staat sich hierbei im Einzelfall von einer von ihm dafürgehaltenen Gefährdung im Herkunftsland leiten lässt, liegt dies im Rahmen seines freien politischen Ermessens. Die Formulierung von der "Wahrung" politischer Interessen lässt dabei erkennen, dass kein politisches Interesse der Bundesrepublik Deutschland an der Aufnahme vorausgesetzt wird, sondern deren politisches Interesse an der Verhinderung von Folgen der Nichtaufnahme. Auf die Verhinderung derartiger Folgen kann kein Anspruch des einzelnen Ausländer bestehen. Seine Aufnahme ist lediglich Reflex der Beurteilung politischer Interessen. Folgerichtig bildet § 22 Satz 2 AufenthG keinen Rahmen für das Ergehen der politischen Entscheidung ab, sondern sieht als Tatbestandsmerkmal lediglich eine Erklärung des BMI vor (vgl. Damm, a.a.O.).

35 Darüber hinaus übersieht das Verwaltungsgericht hinsichtlich der von ihm für erforderlich gehaltenen Überprüfung der Gründe für die Nichtvornahme der Aufnahmeeklärung, dass das Bekanntwerden interner politischer Überlegungen den von § 22 Satz 2 AufenthG geschützten politischen Interessen der Beklagten und damit dem Zweck der Vorschrift, den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung zu wahren (vgl. Damm, a.a.O.), zuwiderlaufen kann, indem der Entscheidung schutzbedürftige polizeiliche oder geheimdienstliche Erkenntnisse - einschließlich der Erkenntnisse ausländischer Nachrichtendienste - oder außenpolitische Rücksichtnahmen bzw. Zusagen zugrunde liegen, die eine mit ihrer Preisgabe ermöglichte öffentliche Diskussion von vornherein verbieten. Das Gleiche kann bei Aufnahme von Oppositionellen, Mitgliedern der Regierung fremder Staaten, Gewerkschaftern, Priestern, Botschaftsflüchtlingen oder Personen zu beachten sein, deren Aufnahme aus Sicht deutscher Sicherheitsbehörden erforderlich ist (vgl. Aufzählung bei Koch, a.a.O., Rn. 772; Hailbronner, a.a.O., Rn. 17).

36 Ein weitergehender Pflichtenkreis erwächst der Beklagten auch nicht daraus, dass sie das OKV eingerichtet hat, in dessen Rahmen Ausländer eine Gefährdungsanzeige übermitteln können. Das OKV ermöglicht es der Beklagten, auf individuell gefährdete Personen aufmerksam zu werden, deren Aufnahme aus dem Ausland den politischen Interessen der Beklagten entsprechen könnte. Um an die für eine Entscheidung über das Bestehen derartiger Interessen erforderlichen Informationen zu gelangen, nehmen die Arbeitgeber der betroffenen Ausländer Gefährdungsanzeigen entgegen. Im Falle des Klägers zu 1. füllte die GIZ im Anschluss an die Gefährdungsanzeige einen Fragebogen aus. Der Ressortbeauftragte dokumentierte

auf Grundlage der gesammelten Informationen seine Einzelfallprüfung und verneinte im Ergebnis eine im Zusammenhang mit der Tätigkeit für die GIZ stehende individuelle Gefährdung. Das Auswärtige Amt wurde danach nicht zugunsten der Kläger tätig. Damit war ein politischer Willensbildungsprozess abgeschlossen, auf dessen Durchführung die Kläger einen Anspruch weder hatten noch haben.

37 2.2 Die Bedeutung der Vorschrift als Ausdruck staatlicher Souveränität, die nicht die Begünstigung einzelner Ausländer im Blick hat, und der deshalb rein behördinterne politische Charakter des beschriebenen Meinungsbildungsprozesses verdeutlicht zugleich, dass die dabei jeweils getroffenen Einzelfallentscheidungen keine Außenwirkung entfaltende Verwaltungspraxis darstellen. Es ist daher verfehlt anzunehmen, der Meinungsbildungsprozess führe zu einer Selbstbindung der Verwaltung, die in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG Ansprüche betroffener (ehemaliger) Ortskräfte begründen könne.

38 Überdies schließt auch der Umstand, dass § 22 Satz 2 AufenthG weder einen besonderen Verfahrensweg zur Erlangung eines Visums eröffnet noch einen Anspruch auf Prüfung von Voraussetzungen für die Aufnahme begründet, eine Berufung auf den Gleichbehandlungsgrundsatz aus (vgl. Hailbronner, a.a.O., Rn. 18; Kluth/Bohley, a.a.O., § 22 Rn. 4).

39 Soweit das Bundesverwaltungsgericht der Anordnung des BMI zugunsten bestimmter Ausländergruppen nach § 23 Abs. 2 AufenthG mittelbare Außenwirkung beigemessen und einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch eines Ausländers auf Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) erkannt hat, sobald das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge von der konkreten Handhabung der Anordnung im Einzelfall abweicht, hat es sich darauf gestützt, der Sinn des § 23 Abs. 2 AufenthG bestehe gerade darin, eine einheitliche Aufnahmepraxis zu erreichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. November 2011, a.a.O., Rn. 15). § 23 Abs. 2 AufenthG ermöglicht die staaten- und die gruppenbezogene Aufnahme von Ausländern im politischen Interesse der Bundesrepublik Deutschland in sogenannten Aufnahmeprogrammen. Es handelt sich damit um eine Regelung, die der Gleichbehandlung dient. Dieser Zweck ermöglicht es, mehrere nach § 23 Abs. 2 AufenthG behandelte Fälle am Gleichbehandlungsgrundsatz zu messen.

40 Im Gegensatz dazu zielt § 22 Satz 2 AufenthG auf eine Aufnahme im Einzelfall (gerade) aufgrund dessen jeweiliger Besonderheiten (vgl. BT-Drs.15/420, S. 77). Dies schließt eine Pflicht zur Gleichbehandlung aus. Daran ändert sich nichts, wenn das politische Aufnahmeverfahren im Rahmen des § 22 Satz 2 AufenthG in einer Reihe (vermeintlich) vergleichbarer Einzelfälle zugunsten anderer Personen ausgeübt wird. Die politische Einschätzung erfolgt in jedem Einzelfall von Neuem und ist nicht auf die Würdigung einer in allgemeiner Form umschreibbaren Situation in einem bestimmten Land gerichtet. Dementsprechend kann auch eine Vielzahl von Personen in gleich gelagerten Einzelfällen aufgenommen werden, ohne dass hieraus Ansprüche auf Gleichbehandlung erwachsen könnten (Göbel-Zimmermann/Hupke, in Huber/Mantel, AufenthG/AsylG, 3. Aufl. 2021, AufenthG, Vorb. §§ 22 - 26, Rn. 3).

41 2.3 Selbst wenn überdies afghanische Ortskräfte als eine "faktische Gruppe" betrachtet würden, läge es unverändert in jedem Einzelfall im freien politischen Ermessen der Beklagten, ob sie überhaupt tätig werden wollte und, wenn ja, ob dies nach § 22 Satz 2 AufenthG oder nach § 23 Abs. 2 AufenthG zu geschehen hätte. Die Beklagte hat sich im Fall der afghanischen Ortskräfte zu Beginn des OKV im Jahr 2013 entschieden, nicht nach § 23 Abs. 2 AufenthG vorzugehen, und ist bis jetzt bei dieser Verfahrensweise geblieben. Die Durchführung des OKV selbst in möglicherweise zahlreichen Einzelfällen führt nicht zu einer Vergleichbarkeit zwischen den Einzelfällen, die eine auf abstrakten Kriterien beruhende und gerichtlich überprüfbare Verwaltungspraxis begründen würde (a.A. wohl OVG Bremen, Beschluss vom 13. Februar 2018 - 1 B 268/17 -, juris Rn. 23, in einem Fall, in dem das BMI die Aufnahme bereits erklärt hatte). Dass ein Vorgehen nach § 23 Abs. 2 AufenthG, wie der Prozessbevollmächtigte der Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat dafürgehalten hat, sinnvoll oder geboten gewesen wäre, ändert nichts daran, dass die Beklagte so nicht vorgegangen ist.

42 Ohne dass es hierauf noch ankäme, hatte die Beklagte für ihr Vorgehen nach § 22 Satz 2 AufenthG auch sachliche Gründe. Der Aufnahme nach § 23 Abs. 2 AufenthG liegt das Vorhandensein einer bestimmten Ausländergruppe zugrunde, zu deren Gunsten das BMI im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnet, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Aufnahmезusage erteilt. Vorausgesetzt wird in dem Fall der politische Wille, eine bestimmte Ausländergruppe einheitlich zu behandeln. Eine solche einheitliche, nach außen gerichtete Verfahrensweise ist indes nicht das Ziel der Beklagten in Zusammenhang mit dem OKV Afghanistan. Es gibt keinen Willen der Beklagten, alle Personen, die für die Bundesregierung vor der Machtübernahme der Taliban überhaupt oder mindestens in einer bestimmten Weise tätig geworden sind, aufzunehmen. Anstelle eines derartigen Automatismus soll jeder Fall im Rahmen einer internen, in politischen Erwägungen wurzelnden Untersuchung individuell geprüft werden. Die Beklagte darf dabei im Rahmen ihres politischen Ermessens jederzeit frei bestimmen, wer eine Ortskraft sei bzw. vor der Machtübernahme der Taliban als solche eine "exponierte" Stellung innegehabt habe. An der grundsätzlichen Qualität dieser Vorgehensweise als individuelle Meinungsbildung ändert sich, wie oben ausgeführt, nichts durch die Zahl der im Rahmen des OKV zwischenzeitlich aufgenommenen Personen.

43 2.4 Unabhängig von alledem würde eine Überprüfung des Handelns der Beklagten am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit einer Verwaltungspraxis nichts für die Kläger ergeben.

44 Die "Verwaltungspraxis" würde im Fall der afghanischen Ortskräfte dahin gehen, dass die GIZ eine Stellungnahme abgibt und das BMZ daraufhin eine Entscheidung trifft. Diese Verfahrensweise hielt die Beklagte in Bezug auf die Kläger ein. Die GIZ stellt, wie die Beklagte unwidersprochen vorgetragen hat, die Unterlagen jeweils nur zusammen und macht sich dabei die Aussagen ihrer ehemaligen Vertragspartner zu eigen. Es gibt dementsprechend entgegen der erstinstanzlichen Auffassung keine (eigene) Einschätzung der GIZ, die die Beklagte hätte erwägen können. Überdies hat das Verwaltungsgericht auch nicht festgestellt, die

Beklagte habe in ihrer "Verwaltungspraxis" in anderen Fällen eine Abwägung der Stellungnahmen unterschiedlicher Stellen vorgenommen.

45 2.5 Auch eine verwaltungsgerichtliche Willkürkontrolle findet in Zusammenhang mit § 22 Satz 2 AufenthG grundsätzlich nicht statt.

46 Das BVerwG (vgl. Urteil vom 15. November 2011, a.a.O., Rn. 23) ließ dahinstehen, ob die in der Anordnung nach § 23 Abs. 2 AufenthG festgelegten Aufnahmevervoraussetzungen in ihrer konkreten Anwendung zumindest einer verwaltungsgerichtlichen Willkürkontrolle unterliegen, wenn für eine von der Beklagten vorgenommene Differenzierung zwischen Gruppen von Ausländern, die bestimmte Aufnahmekriterien erfüllten, und anderen Gruppen, die diese Kriterien nicht erfüllten, keinerlei nachvollziehbare Gründe ersichtlich seien. In dem dortigen Fall konnte der für die Aufnahme erforderliche Nachweis jüdischer Nationalität nur durch vor 1990 ausgestellte Urkunden erbracht werden. Dies habe zwar, so das BVerwG, gegenüber einer früheren Erlasslage eine Änderung dargestellt. Der zwingende Ausschluss neuerer Urkunden sei aber darauf zurückzuführen, dass nach den langjährigen Erfahrungen des Auswärtigen Amtes nach 1990 ausgestellten Personenstandsurkunden eine nur geringe Beweiskraft zukomme. Diese Ausführungen zu der Aufnahme nach § 23 Abs. 2 AufenthG sind nicht auf die Vorgehensweise nach § 22 Satz 2 AufenthG übertragbar.

47 Angesichts des individuellen Charakters der Meinungsbildung nach § 22 Satz 2 AufenthG sowie im Lichte des oben dargestellten Umstands, dass eine Pflicht der Beklagten zur Offenbarung der einer Aufnahmeverentscheidung vorausgehenden schutzbedürftigen Überlegungen mit dem Gesetzeszweck nicht vereinbar ist, können die Gründe für das behördliche Vorgehen grundsätzlich nicht verwaltungsgerichtlich überprüft werden.

48 2.6 Ungeachtet dessen würde selbst eine durchzuführende Willkürkontrolle nicht auf die Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung führen.

49 Das BMZ als zuständige Behörde hat dem Auswärtigen Amt eine sachliche Stellungnahme übermittelt. Dass das BMZ dabei ohne nachvollziehbaren Grund von seinen ansonsten angelegten Maßstäben abgewichen wäre, nimmt das Verwaltungsgericht selbst nicht an. Woraus es eine darüber hinausgehende Rechtspflicht des BMZ entnimmt, sich mit der nur vorbereitenden Äußerung der GIZ schriftlich auseinanderzusetzen und einen von dem Verwaltungsgericht so verstandenen Widerspruch zwischen der Äußerung der GIZ und der eigenen Einschätzung des BMZ argumentativ aufzulösen, erschließt sich nicht. Dies gilt umso mehr im Lichte des oben beschriebenen Vorgehens der GIZ, sich die Aussagen ihrer früheren Vertragspartner lediglich zu eigen zu machen.

50 2.7 Soweit ein Ausländer, der der Beklagten eine Gefährdungsanzeige übermittelt, aufgrund der besonderen Lage in seinem Herkunftsland als schutzbedürftig erscheinen mag, stehen zu seinen Gunsten Rechtsgrundlagen - namentlich das Asylrecht (Art. 16a Abs. 1 GG, §§ 3 ff. AsylG) und sonstige Vorschriften über die Aufnahme aus humanitären Gründen - zur Verfügung, die subjektive Rechte des Ausländers begründen.

51 § 22 Satz 2 AufenthG sieht demgegenüber aus den dargelegten Gründen keine Prüfung der Gefährdung des Ausländers in seinem Herkunftsland vor. Die Vorschrift verfolgt nicht den Zweck, eine wertende Betrachtung analog zum Prüfprogramm der aus humanitären Erwägungen abgeleiteten Rechtsgrundlagen durchzuführen. Erst recht soll die Vorschrift keine inzidente Prüfung der Voraussetzungen für die Gewährung internationalen Schutzes (vgl. §§ 3 ff. AsylG) schon während des Aufenthalts im Herkunftsland oder in einem Drittstaat ermöglichen. Daran ändert sich auch nichts durch den Umstand, dass die Bundesregierung sich bei ihrem politischen Meinungsbildungsprozess im Einzelfall von der Gefährdungssituation Betroffener leiten lassen mag. Mit Rücksicht hierauf können die Darlegungen des Klägers zu 1. zu einer Misshandlung durch die Taliban auf sich beruhen.

52 3. Ihr Begehrungen können die Kläger auch nicht auf andere Vorschriften stützen. Mangels Antragstellung wäre die Klage auch insoweit jedenfalls unzulässig.

53 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

54 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

55 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 26.02.2024, Az. 33 K 127/22 V