



# Evaluierungsbericht

## Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion

mit den Schwerpunkten:  
Integrationsprognose (IP) mit Punktekatalog  
Zweitanzugsproblematik bei abgelaufenen  
Aufnahmezusagen (AZ)

Stichtag: 31.12.2008



# Evaluierungsbericht

Aufnahmeverfahren für jüdische  
Zuwanderer aus der ehemaligen  
Sowjetunion

mit den Schwerpunkten:  
Integrationsprognose (IP) mit Punktekatalog  
Zweitantragsproblematik bei abgelaufenen  
Aufnahmezusagen (AZ)

# Inhalt

<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
1.1 Das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes	6
1.2 Das Aufnahmeverfahren ab Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes	6
1.3 Ziele des Aufnahmeverfahrens	7
<b>2. Voraussetzungen des neu geregelten Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer</b>	<b>8</b>
<b>3. Ablauf des neu geregelten Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer</b>	<b>9</b>
3.1 Verfahrensablauf bei Übergangsfällen II (ÜII)	9
3.2 Verfahrensablauf bei Neufällen	10
<b>4. Jüdische Zuwanderung nach Deutschland</b>	<b>11</b>
4.1 Einreisezahlen	11
4.2 Antragszahlen beim BAMF	12
4.3 Entscheidungszahlen beim BAMF (Stand 31.12.2008)	12
4.4 Entscheidungszahlen zu den bis 31.12.2008 erstellten Integrationsprognosen für ÜII- und Neufälle	12
4.5 Hauptherkunftsländer	12
4.6 Altersstruktur der Antragsteller	12
4.7 Ausbildung	12
<b>5. Evaluierung des neu geregelten Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer</b>	<b>13</b>
5.1 Beschluss des Beirats vom 01.07.2008 zur Evaluierung des Aufnahmeverfahrens	13
5.2 Ziel der Evaluierung des Aufnahmeverfahrens	13
5.3 Maßnahmen im Rahmen der Evaluierung	13
5.4 Fragestellungen nach einem Jahr Aufnahmeverfahren	14
5.5 Evaluierung der Integrationsprognose (IP) mit Punktekatalog	14
5.5.1 Rechtsgrundlage	14
5.5.2 Kriterien des Punktekatalogs	14
5.5.3 Methodik der Evaluierung	14
5.5.4 Auswertung	15
5.5.5 Handlungsempfehlungen	22

<b>5.6 Evaluierung der Zweitantragsproblematik bei abgelaufenen Aufnahmezusagen (AZ)</b>	<b>23</b>
5.6.1 Rechtsgrundlage	23
5.6.2 Methodik der Evaluierung	23
5.6.3 Auswertung	23
5.6.4 Handlungsempfehlungen	26
<b>5.7 Evaluierung der Nachweisprüfung der jüdischen Nationalität</b>	<b>27</b>
5.7.1 Rechtsgrundlage	27
5.7.2 Methodik der Evaluierung	27
5.7.3 Auswertung	27
5.7.4 Handlungsempfehlungen	29
<b>6. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen</b>	<b>30</b>
<b>6.1 Allgemeines zur Evaluierung des Aufnahmeverfahrens</b>	<b>30</b>
<b>6.2 Integrationsprognose mit dem Punktekatalog</b>	<b>30</b>
6.2.1 Ergebnis	30
6.2.2 Handlungsempfehlungen	31
6.2.3 Umsetzung der Handlungsempfehlungen	31
<b>6.3 Zweitantragsproblematik bei abgelaufenen Aufnahmezusagen</b>	<b>31</b>
6.3.1 Ergebnis	31
6.3.2 Handlungsempfehlungen	32
6.3.3 Umsetzung der Handlungsempfehlungen	32
<b>6.4 Nachweis der jüdischen Nationalität</b>	<b>32</b>
6.4.1 Ergebnis	32
6.4.2 Handlungsempfehlungen	33

## 1

# Einleitung

## 1.1 Das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes

Am 09.01.1991 beschloss die Ministerpräsidentenkonferenz in Abstimmung mit dem Bundeskanzler und dem Präsidenten des Zentralrats der Juden (ZdJ), die Einreise jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, in entsprechender Anwendung des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (HumHAG) zu ermöglichen.

Das Verfahren wurde in Zusammenwirken mit den Ländern durch das Auswärtige Amt (AA), über die Auslandsvertretungen (AV) in den Herkunftsländern der ehemaligen Sowjetunion durchgeführt. Antragsberechtigt waren Personen, die ihre jüdische Nationalität durch geeignete Urkunden dokumentieren konnten. Nichtjüdische Ehegatten und im Haushalt lebende Kinder durften mit einreisen. Ausgeschlossen von diesem Aufnahmeverfahren waren rechtskräftig verurteilte Straftäter und Personen die eine „systemerhaltende Funktion“ ausgeübt hatten.

Die von Mitarbeitern des AA vollständig geprüften Anträge wurden an das Bundesverwaltungsamt (BVA) weitergeleitet, das für die Verteilung auf die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel und die Versendung der von den Ländern erteilten Aufnahmeszusagen (AZ) an die AV zuständig war. Innerhalb eines Jahres nach Erhalt der Zusage mussten die Antragsteller ein Einreisevisum für Deutschland beantragen, danach erlosch die AZ. Einer erneuten Antragstellung stand nichts im Wege.

Ab 01.01.2003 wurde die Durchführung des bis dahin vom BVA durchgeführten Verteilverfahrens dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) übertragen.

## 1.2 Das Aufnahmeverfahren ab Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes

Mit den Beschlüssen vom 23./24.06.2005 und vom 18.11.2005 (**Anlagen 1 und 2**) wurde die Neuregelung des Verfahrens durch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) festgelegt. Am 24.05.2007 trat der geänderte § 23 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) als Rechtsgrundlage für die Neuregelung der Aufnahme und Verteilung der jüdischen Zuwanderer, sowie die auf den Beschlüssen der IMK beruhende Anordnung (AO) des Bundesministeriums des Innern (BMI) in Kraft (Anlage 3). Die Zuständigkeit für die Entscheidungen über die sog. Übergangsfälle II (Antragstellung zwischen dem 01.07.2001 und dem 31.12.2004 ohne Zustellung einer AZ) und für Neufälle (Antragstellung ab 01.01.2005) ging zusätzlich zur bereits seit 2003 bestehenden Zuständigkeit für das Verteilverfahren von den Ländern auf das BAMF über.

### 1.3 Ziele des Aufnahmeverfahrens

Während das Aufnahmeverfahren bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes neben der Stärkung des jüdischen Lebens in Deutschland vornehmlich humanitäre Aspekte und Familienzusammenführung im Blick hatte, ist ein wesentliches zusätzliches Ziel des neu geregelten Aufnahmeverfahrens die Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Integrationsmöglichkeiten in den Ländern und Kommunen. Die Integration der Zuwanderer sowohl in die jüdischen Gemeinden als auch in die deutsche Gesellschaft soll gefördert werden. Aufnahmevoraussetzungen wie eine positive Integrationsprognose, Grundkenntnisse der deutschen Sprache und die Aufnahmemöglichkeit in einer jüdischen Gemeinde sollen die Zielerreichung gewährleisten. Den humanitären Zielen soll durch Ausnahmeregelungen für Opfer des Nationalsozialismus, Berücksichtigung der Familienzusammenführung und Härtefallregelungen Rechnung getragen werden.

# 2

## Voraussetzungen des neu geregelten Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer

Die Voraussetzungen des neu geregelten Aufnahme-  
verfahrens für jüdische Zuwanderer ergeben sich

aus der beiliegenden Anordnung des BMI vom  
24.05.2007 (**Anlage 3**).



## 3

## Ablauf des neu geregelten Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer

### 3.1 Verfahrensablauf bei Übergangsfällen II (ÜII)

Vorbemerkung: 14 AV sind für die Antragsannahme zuständig. An 4 Botschaften (Kiew, Moskau, St. Petersburg und Taschkent) unterstützt das BAMF die AV personell.

Das Verbindungspersonal berät die Antragsteller umfassend bei der Antragsabgabe zu allen auftretenden Verfahrensfragen sowie den vorzulegenden Unterlagen.

Der Verfahrensablauf stellt sich wie folgt dar:

1. Abgabe der zwischen dem 01.07.2001 und dem 31.12.2004 gestellten Anträge, bei denen nicht vor dem 01.01.2005 eine AZ zugestellt wurde, durch die Länder an das BAMF
2. Prüfung des Datums der Antragstellung, Registrierung als ÜII-Fall, zentrale Aktenanlage und Aktenführung beim BAMF
3. Anschreibenaktion mit Übermittlung der erforderlichen Unterlagen und Informationen zur geänderten Rechtslage an die betroffenen ÜII - Antragsteller im Jahr 2007 durch das BAMF mit Zustellung durch die Botschaften
4. Anforderung der Rückäußerung mit Vorlage der geforderten Unterlagen in der zuständigen AV bis spätestens 30.06.2008
5. Bei Fristversäumung: Einstellung des Verfahrens
6. Bei fristgemäßer (persönlicher) Abgabe in der zuständigen AV: Antragsannahme, Prüfung der Unterlagen auf Vollständigkeit und Echtheit und Beratung der Antragsteller zu Verfahrensfragen
7. Weiterleitung der Anträge mit den Selbstauskünften und geforderten Nachweisen sowie der beglaubigten Kopien und der Übersetzungen der Dokumente durch die AV an das BAMF
8. Bearbeitung der Anträge beim BAMF:
  - Prüfung von zwingenden Ausschlussgründen
  - Prüfung der Aufnahmevoraussetzungen
  - Prüfung von geltend gemachten Härtefällen bei Sprachzertifikat und
  - Integrationsprognose (IP) oder Ausnahmeregelungen für NS-Opfer
  - Falls kein Härtefall, Erstellung der IP
  - Falls positive IP, Einholung eines Gutachtens der Zentralwohlfahrtsstelle (ZWST), ggf. unter Einbindung der Union Progressiver Juden (UPJ)
9. Bei Vorliegen aller Aufnahmevoraussetzungen, Erteilung der AZ durch positiven Bescheid des BAMF unter Angabe der Verteilung auf die Länder nach dem für die Verteilung der Asylbewerber festgelegten Königsteiner Schlüssel (bei ÜII-Fällen wurde die Verteilung in der Regel bereits durch die Länder festgelegt)
10. Zustellung der AZ an die Antragsteller über die AV durch persönliche Aushändigung des Originalbescheides gegen Empfangsbekanntnis oder ggf. an Verfahrensbevollmächtigten in Deutschland

### 3.2 Verfahrensablauf bei Neufällen

11. Visumerteilung durch die AV bei Beantragung innerhalb eines Jahres bzw. Verlängerung bei triftigem Grund
  12. Erteilung der Niederlassungserlaubnis bei selbstständigem Antragsrecht bzw. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für im Familienverbund Eingereiste und Gestattung der Arbeitserlaubnis durch die zuständige Ausländerbehörde nach Einreise
  13. Bei ablehnendem Bescheid oder Einstellung wegen Rücknahmefiktion ebenfalls Zustellung über die AV an die Antragsteller oder an Verfahrensbevollmächtigten in Deutschland
  14. Ggf. Durchführung des Klageverfahrens vor dem Verwaltungsgericht Ansbach in 1. Instanz. (Antragsteller betreiben Verpflichtungsklagen aus dem Ausland oder im Inland durch Verfahrensbevollmächtigten)
  15. Führen einer Statistik durch das BAMF zu den durch die Länder für ÜI-Fälle (Übergangsfälle I: vor dem 01.07.2001 gestellte Anträge ohne Erteilung einer AZ vor dem 01.01.2005) und das BAMF für ÜII-Fälle erteilten AZ und die jeweiligen nachfolgenden Einreisen in die Länder aufgrund deren Meldungen
- Nach abschließender Erledigung der ÜI-Fälle durch die Länder, Datenmigration in die neue Statistik des BAMF (MIDAS) ohne die Einreisen
1. Antragstellung beim BAMF durch persönliche Abgabe der Antragsunterlagen in den AV der Herkunftsländer (HL)
  2. Antragsannahme unter Beratung der Antragsteller zum Verfahren und Prüfung der eingereichten Unterlagen auf Vollständigkeit und Echtheit durch die AV
  3. Weiterleitung aller Unterlagen an das BAMF zur zentralen Prüfung und Entscheidung, dabei Aktenanlage und Aktenverwaltung
  4. Bearbeitung der Anträge beim BAMF:
    - Prüfung von zwingenden Ausschlussgründen
    - Prüfung der Aufnahmevoraussetzungen
    - Prüfung von geltend gemachten Härtefällen beim Sprachzertifikat oder Ausnahmeregelung für NS-Opfer
    - Bei positiver IP Einholung der gutachterlichen Stellungnahme der ZWST ggf. unter Einbindung der UPJ
  5. Falls positives Gutachten, Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel unter Berücksichtigung von Verteilungswünschen der Antragsteller
  6. Das weitere Verfahren entspricht Nr. 10-14 bei ÜII-Fällen
  7. Führen der Statistik MIDAS zu ÜII- und Neufällen durch das BAMF

## 4

## Jüdische Zuwanderung nach Deutschland

Laut Auskunft der ZWST haben die 112 jüdischen Gemeinden etwa 106.000 Mitglieder; hinzu kommen 25 Gemeinden der UPJ mit ca. 3.000 Mitgliedern.

Hinzu kommen 8.535 Personen, die vor Beginn bzw. außerhalb des geordneten Verfahrens bis zum Stichtag 10. November 1991 eingereist waren, mithin sind insgesamt 210.662 Personen eingereist.

### 4.1 Einreisezahlen

Seit 1990 sind über 200.000 Personen eingereist; bis 2004 ca. 15.000 pro Jahr.

Jahr	gemäß Aufnahmezusage eingereiste Personen	
1989-1992	nicht erfasst	Zuständigkeit Länder (vor ZuWG)
1993	16.597	
1994	8.811	
1995	15.184	
1996	15.959	
1997	19.437	
1998	17.788	
1999	18.205	
2000	16.538	
2001	16.711	
2002	19.262	
2003	15.442	
2004	11.208	
2005	5.968	
2006	1.079	
2007	2.502	
2008	1.436	
<b>Summe</b>	<b>202.127</b>	

## 4.2 Antragszahlen beim BAMF

- ÜII-Anträge: ca. 8300 mit ca. 16.000 Personen, davon ca. 5.000 mit ca. 11.000 Personen ohne Weiterbetreuung durch die Antragsteller
- Neuanträge seit 01.01.2005 - 31.12.2008: 1.030 mit 1.460 Personen
- Neuanträge 2008: 294 mit 418 Personen

## 4.3 Entscheidungszahlen beim BAMF (Stand 31.12.2008)

- Entschiedene ÜII-Fälle: 868 Anträge mit 1.363 Personen, davon 489 Aufnahmezusagen
- Entschiedene Neufälle: 147 Anträge mit 184 Personen; davon 97 Aufnahmezusagen

## 4.4 Entscheidungszahlen zu den bis 31.12.2008 erstellten Integrationsprognosen für ÜII- und Neufälle

- Insgesamt 422 positive IP, davon 130 mit Ermessen
- Insgesamt 439 negative IP

## 4.5 Hauptherkunftsländer

- Ukraine (47%) und Russland (33%).

## 4.6 Altersstruktur der Antragsteller

Alter	Prozent
0-18 Jahre	15,9
19-30 Jahre	16,0
31-45 Jahre	24,5
46-60 Jahre	22,9
über 60 Jahre	20,8
<b>Summe</b>	<b>100</b>

## 4.7 Ausbildung

Aufgrund der Angaben der Zuwanderer zu ihrer Bildungs- und Berufsqualifikation zeigt sich, dass etwa 50% eine akademische Ausbildung haben. Trotz dieses überdurchschnittlich hohen Anteils an Akademikern gestaltet sich die berufliche Integration relativ schwierig, da die Qualifikationen und Abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt teilweise nicht anerkannt werden.

# 5 Evaluierung des neu geregelten Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer

## 5.1 Beschluss des Beirats vom 01.07.2008 zur Evaluierung des Auf- nahmeverfahrens

Der Beirat Jüdische Zuwanderung, bestehend aus Vertretern von AA, BAMF, Ländern sowie des Zdj und der UPJ wurde unter dem Vorsitz des BMI aufgrund des IMK-Beschlusses vom 18.11.2005 eingerichtet. Der durch einen Geschäftsführenden Ausschuss (GA) unterstützte Beirat hat insbesondere die Aufgabe, das Aufnahmeverfahren vorzubereiten, zu begleiten und zu überprüfen unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsmöglichkeiten der Länder und Kommunen sowie der jüdischen Gemeinden.

Er sollte Kriterien für die Prognoseerstellung und für Härtefallentscheidungen entwickeln und fachliche Beratung durchführen. Der Beirat kann Empfehlungen zur Durchführung des Aufnahmeverfahrens und Stellungnahmen abgeben.

Der Beirat hat in seiner zweiten Sitzung im Mai 2006 empfohlen, für die Erstellung der Integrationsprognose nach Nr. 2 der Anlage zum IMK-Beschluss vom 23./24. Juni 2005 den Punktekatalog zu verwenden (Anlage 5). Das Aufnahmeverfahren war zunächst für ein Jahr zu erproben und dann zu evaluieren, um ggf. erforderliche Anpassungen vornehmen zu können. In der dritten Beiratssitzung im Juli 2008 wurde dazu als Stichtag der 31. Dezember 2008 festgelegt.

## 5.2 Ziel der Evaluierung des Aufnahme- verfahrens

Durch Feststellung des Ist / Sollzustandes soll die Zielerreichung des Aufnahmeverfahrens (s. unter 1.3) und die Zweckmäßigkeit des Verfahrensablaufes in einer Gesamtwürdigung überprüft und ggf. Änderungs- oder Optimierungsbedarf festgestellt werden. Schwerpunktmäßig befasst sich diese Evaluierung mit der IP und dem Punktekatalog sowie der Zweitantragsproblematik.

## 5.3 Maßnahmen im Rahmen der Evaluierung

- Quantitative und qualitative Auswertung der vom BAMF getroffenen Entscheidungen
- Quantitative und qualitative Auswertung der Klagen, Petitionen bzw. bereits ergangener Gerichtsentscheidungen
- Auswertung der beantworteten Fragestellungen zu den Aufnahmevoraussetzungen und dem Verfahrensablauf, mit denen das BAMF an die Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses (GA) herantritt
- Analyse der Auswertung durch Feststellung des Ist/Soll-Zustandes im Hinblick auf die Zielerreichung des Aufnahmeverfahrens
- Darstellung der Ergebnisse der Evaluierung und ggf. Formulierung von Änderungsvorschlägen und Handlungsempfehlungen in Berichtsform

## 5.4 Fragestellungen nach einem Jahr Aufnahmeverfahren (Anlage 4)

Der als Anlage beiliegende Fragebogen enthält die schwerpunktmäßigen Fragestellungen, die sich dem BAMF nach einem Jahr Durchführung des neuen Aufnahmeverfahrens stellten. Er wurde an die Mitglieder des GA (ZdJ, UPJ, AA, Senat für Inneres und Sport Berlin, Bayerisches Staatsministerium des Innern, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern) sowie an die ZWST und an die Israelitische Kulturgemeinde München und Oberbayern (IKG München) elektronisch übermittelt. Insgesamt wurden neun Fragebögen ausgefüllt an das BAMF zurückgesandt, die zur Auswertung herangezogen wurden.

## 5.5 Evaluierung der Integrationsprognose (IP) mit Punktekatalog

### 5.5.1 Rechtsgrundlage

Gemäß Ziff. I Nr. 2 b des IMK-Umlaufbeschlusses vom 18.11.2005, umgesetzt in Ziff. I Nr. 2 b der AO des BMI vom 24.05.2007, wird von den jüdischen Zuwanderern erwartet, dass sie zur Sicherung des Lebensunterhaltes nicht dauerhaft auf Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch angewiesen sind und somit eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes gewährleisten können. Die Familienzusammenführung soll dabei ermöglicht werden.

Gemäß Ziff. I Nr. 6 der AO des BMI können ÜII-Antragsteller bei der Erstellung der IP Härtefälle geltend machen. Ein Härtefall wird hier angenommen, wenn die Versagung der AZ wegen einer negativen IP unter Berücksichtigung der persönlichen und familiären Lebenssituation der Antragsteller zu einer unangemessenen Härte führen würde, die mit dem Zweck der Aufnahmeverfahren als nicht vereinbar erscheint.

Zur Ermittlung dieser Voraussetzung wird die IP mit Hilfe eines Punktekatalogs auf der Basis einer

Selbstauskunft der Antragsteller erstellt. Dieser Punktekatalog wurde auf Vorschlag des BAMF durch Beschluss des Beirats Jüdische Zuwanderung im Mai 2006 für das Aufnahmeverfahren empfohlen. Er dient als Bewertungsmaßstab für die Erstellung der IP und enthält Kriterien, die die Integrationsmöglichkeiten der Antragsteller beleuchten. Indikatoren, die auf ein hohes Integrationspotenzial hinweisen, sind im Wesentlichen geringes Lebensalter, die Qualifikation und deutsche Sprachkenntnisse.

### 5.5.2 Kriterien des Punktekatalogs

- Alter: maximal 15 Punkte erreichbar für 30-jährige bzw. Jüngere
- Sprache: maximal 25 Punkte erreichbar
- Qualifikation: maximal 30 Punkte erreichbar plus 10 Bonuspunkte für in Deutschland erworbene Qualifikationen
- Familiäres Umfeld: maximal 20 Punkte erreichbar
- Weitere Kriterien: 15 Punkte plus 5 Bonuspunkte erreichbar
  - konkretes Arbeitsplatzangebot in Deutschland (5 Punkte)
  - (voraussichtliche) Mitgliedschaft in jüdischen Organisationen (10 Punkte)
  - vorhandenes und in Deutschland verfügbares Vermögen (5 Bonuspunkte)
- Ermessenskorridor zur ganzheitlichen Betrachtung des Einzelfalles in Höhe von 5 Punkten

Von einer Höchstpunktzahl von 105 (plus 15 Bonuspunkte) müssen mindestens 50 Punkte erreicht werden, um zu einer positiven Prognoseentscheidung zu kommen.

### 5.5.3 Methodik der Evaluierung

Evaluierungsgegenstand ist die Regelung gemäß Ziff. I Nr. 2b der AO des BMI vom 24.05.2007.

Durch Feststellung des Ist / Sollzustandes ist die Zielerreichung dieser Aufnahmevoraussetzung zu überprüfen. Die IP dient unter Berücksichtigung von Auswahl, Gewichtung und Bewertung der Kriterien des Punktekataloges der Steuerung der Zuwanderung. Anpassungsbedarf ergibt sich dort, wo trotz guter Perspektiven für die Zuwanderer für eine gelingende berufliche und gesellschaftliche Integration aufgrund des Punktekatalogs bzw. dessen Gewichtung für bestimmte Fallgruppen eine negative Integrationsprognose zu stellen ist.

Das BAMF führte als ersten Schritt die Auswertung von insgesamt 136 Bescheiden mit negativer (75 Fälle) oder positiver IP (61 Fälle) durch. Hierbei wurden auch die bereits eingereichten Klagen und anhängigen Gerichtsverfahren sowie die Antwortbeiträge und Erfahrungsberichte der Mitglieder des GA berücksichtigt. Als zweiter Schritt erfolgte ein Soll/Ist-Vergleich im Hinblick auf Ziel und Zweck des Verfahrens und die zielgerichtete Umsetzung der AO in der Praxis. In einem dritten Schritt wurden die Ergebnisse der Analyse und Handlungsempfehlungen bzw. -alternativen formuliert.

**5.5.4 Auswertung**

**5.5.4.1 Auswertung der Bescheide des BAMF (75 negative Integrationsprognosen)**

Bei der Auswertung der Bescheide mit negativen Integrationsprognosen ergaben sich folgende Ergebnisse:

**aa. Lebensalter:**

13 Personen	15 Punkte
1 Person	12 Punkte
1 Person	11 Punkte
1 Person	10 Punkte
1 Person	9 Punkte
3 Personen	7 Punkte
2 Personen	6 Punkte
1 Person	5 Punkte
2 Personen	4 Punkte
2 Personen	3 Punkte
2 Personen	1 Punkt
46 Personen	0 Punkte

Im Ergebnis haben damit etwa 61% der Antragsteller beim Lebensalter keine Punkte erreicht.

**bb. Kinder:**

Von den 75 Antragsstellern hatten

60 Personen	keine minderjährigen Kinder
15 Personen	minderjährige Kinder

Von den 46 Personen mit 0 Punkten beim Lebensalter wiesen 41 Personen auch 0 Punkte bei den Kindern auf. Dies entspricht einer Quote von 89%.

Im Ergebnis haben von allen 75 Antragstellern 80% der Antragsteller keine Möglichkeit, über minderjährige Kinder Punkte zu erlangen.

**cc. Verwandtschaft in Deutschland**

Von den 75 Antragstellern hatten

48 Personen	Verwandtschaft in Deutschland
27 Personen	keine Verwandtschaft in Deutschland

Insgesamt hatten damit 64% aller Antragsteller Verwandtschaft in Deutschland.

Von den 46 Personen ohne Punkte beim Lebensalter hatten 32 Personen Verwandtschaft in Deutschland. Dies entspricht einer Quote von ca. 70%.

Von den 32 Personen ohne Punkte beim Lebensalter aber mit Verwandtschaft in Deutschland haben 19 Personen die volle Punktzahl bei der beruflichen Qualifikation erreicht. Dies entspricht einer Quote von ca. 60%.

**dd. Sprachkenntnisse**

Deutschkenntnisse

74 Personen	A1
1 Person	B1

Fremdsprachenkenntnisse

75 Personen	ohne
0 Personen	mit

Im Ergebnis hatten 98% aller Antragsteller nur A1-Kenntnisse und 100% aller Antragsteller keine Fremdsprachenkenntnisse.

**ee. Berufliche Qualifikation:**

Von den 75 Antragstellern konnten nachweisen:

- Hochschul-/Fachhochschulabschluss oder begonnenes Studium oder Berufsausbildung ..... 52 Personen

Damit hatten etwa 69% aller Antragsteller einen entsprechenden Abschluss bzw. Berufsausbildung.

- Berufserfahrung ..... 45 Personen

Damit hatten etwa 60% aller Antragsteller Berufserfahrung im erlernten Beruf.

- Bonuspunkte für in Deutschland erworbene Qualifikation oder hier Studierende .... 0 Personen

- Punkte über Ehegatten (bei 25 AS vorhanden) ..... 23 Personen

Von den insgesamt 75 Antragstellern hatten

24 Personen	0 Punkte bei berufl. Qualifikation
51 Personen	Punkte bei berufl. Qualifikation

Von diesen 24 Personen haben 5 Personen Punkte über ihre nichtjüdischen Ehegatten erhalten.

**ff. Sonstige Kriterien**

Von den 75 Antragstellern konnten nachweisen:

Arbeitsplatzangebot in Deutschland	2 Personen	3%*
(vorauss.) Mitgliedschaft/Tätigkeit in jüdischer Organisation	11 Personen	15%*
Vermögen in Deutschland	1 Person	1,5%*

\*Dies entspricht einer prozentuellen Quote aller Antragsteller.

**gg. Ermessen**

Das Ausüben von Ermessen hätte in keinem Fall zu einem positiven Ergebnis geführt.



#### 5.5.4.2 Auswertung der Bescheide des BAMF (61 positive Integrationsprognosen)

Bei der Auswertung der Bescheide mit positiven Integrationsprognosen ergaben sich folgende Ergebnisse:

##### aa. Lebensalter:

14 Personen	0 Punkte
1 Person	1 Punkt
1 Person	2 Punkte
3 Personen	4 Punkte
1 Person	5 Punkte
5 Personen	6 Punkte
4 Personen	8 Punkte
2 Personen	9 Punkte
1 Person	10 Punkte
5 Personen	11 Punkte
2 Personen	12 Punkte
2 Personen	13 Punkte
2 Personen	14 Punkte
18 Personen	15 Punkte

Im Ergebnis haben damit etwa 23% der Antragsteller beim Lebensalter keine Punkte erreicht.

##### bb. Kinder

Von den 61 Antragstellern hatten

30 Personen	minderjährige Kinder
31 Personen	keine oder keine minderjährigen Kinder

Bei den 30 Personen mit minderjährigen Kindern wurde in 4 Fällen die Mindestpunktzahl auch ohne das Kind erreicht. In 12 Fällen wurde die Mindest-

punktzahl über die Kinder, in 5 Fällen über die Kinder und mit Ermessen, in 7 Fällen mit Kindern und (vorauss.) Mitgliedschaft/Tätigkeit in einer jüdischen Gemeinde, in 2 Fällen mit Kindern und Ermessen und (vorauss.) Mitgliedschaft/Tätigkeit in einer jüdischen Gemeinde/Organisation erreicht.

##### cc. Verwandtschaft in Deutschland

Von den 61 Antragstellern hatten:

38 Personen	Verwandtschaft in Deutschland
23 Personen	keine Verwandtschaft in Deutschland

Damit hatten ca. 62% dieser Antragsteller Verwandtschaft in Deutschland.

##### dd. Sprachkenntnisse

Deutschkenntnisse

46 Personen	A1
15 Personen	besser

Im Ergebnis hatten etwa 25% aller Antragsteller mit positiver Integrationsprognose bessere Sprachkenntnisse.

Fremdsprachenkenntnisse

48 Personen	ohne
13 Personen	mit

Im Ergebnis hatten etwa 22% aller Antragsteller mit positiver Integrationsprognose Fremdsprachenkenntnisse.

**ee. Berufliche Qualifikation**

Von den 61 Antragstellern konnten nachweisen:

- Hochschul-/Fachhochschulabschluss oder begonnenes Studium oder Berufsausbildung ..... 58 Personen
- Berufserfahrung ..... 48 Personen
- Bonuspunkte für in Deutschland erworbene Qualifikationen oder hier Studierende ..... 1 Person

**ff. Sonstige Kriterien**

Von den 61 Antragstellern konnten nachweisen:

Arbeitsplatzangebot in Deutschland	5 Personen
(vorauss.) Mitgliedschaft/Tätigkeit in jüdischer Gemeinschaft	30 Personen
Vermögen in Deutschland	0 Personen

Im Ergebnis hatten 8% aller Antragsteller mit einer positiven Integrationsprognose ein Arbeitsplatzangebot in Deutschland.

Im Ergebnis ist bei 50% der Antragsteller mit positiver Integrationsprognose ein Engagement in der jüdischen Gemeinde zu erwarten.

**gg. Ermessen**

- Anhebung des Ergebnisses um 5 Punkte ..... 14 Personen

Im Ergebnis wurde bei 23% aller Antragsteller mit positiver Integrationsprognose Ermessen zugunsten der Antragsteller ausgeübt.

9 Antragsteller, bei denen Ermessen ausgeübt wurde, hatten 0 Punkte beim Alter. Bei 8 dieser Antragsteller wurde zusätzlich auch noch die voraussichtliche Mitgliedschaft/Tätigkeit in einer jüdischen Gemeinde bejaht.

**5.5.4.3 Fazit der Auswertung der Bescheide des BAMF aa.**

Etwa 55% der Antragsteller insgesamt erreichen die zu einer positiven IP geforderten 50 Punkte nicht; dabei beträgt die Quote bei den unter 31-jährigen 42%, bei den 31 bis 44-jährigen 35% und bei den über 44-jährigen 76%.

Da die Evaluierung ergeben hat, dass die Spitzen der ablehnenden Entscheidungen bei den unter 31-jährigen und den über 44-jährigen liegen, wurden diese Gruppen im Folgenden in den Mittelpunkt der weiteren Betrachtung gestellt.

**bb.**

Ältere Antragsteller mit 0 Punkten beim Lebensalter (ab 45 Jahre)

Bei Personen ab 45 Jahren ergab sich bei Bezugsetzung zu der beruflichen Qualifikation folgendes Bild:

- Antragsteller mit 0 Punkten für Lebensalter und negativer Integrationsprognose

Von den 46 Personen mit 0 Punkten beim Lebensalter haben 30 Personen 30 Punkte bei der beruflichen Qualifikation erreicht. Das entspricht einer Quote von etwa 65%.

Von den 30 Personen mit 0 Punkten beim Lebensalter aber 30 Punkten bei der beruflichen Qualifikation waren 12 Personen ohne Ehegatten und 18 Personen mit Ehegatten.

Von den 18 Personen mit Ehegatten haben in 15 Fällen auch die Ehegatten die volle Punktzahl bei der beruflichen Qualifikation erreicht.

Von den 30 Personen mit 0 Punkten beim Lebensalter aber voller Punktzahl bei der Qualifikation sind geboren:

1945-1949	14 Personen
1950-1959	12 Personen
1960-1962	4 Personen

- Antragsteller mit 0 Punkten für Lebensalter und positiver Integrationsprognose

Von den 14 Antragstellern mit 0 Punkten beim Lebensalter hatten alle die volle Punktzahl bei der beruflichen Qualifikation.

Von diesen 14 Personen konnte man bei 12 Personen eine voraussichtliche Mitarbeit in einer jüdischen Gemeinde erwarten, also + 10 Punkte.

Bei 9 dieser 14 Personen wurde Ermessen mit + 5 Punkten ausgeübt (ansonsten wären die 50 Punkte nicht erreicht worden).

Bei 3 Personen mit 0 Punkten beim Lebensalter konnten 2 Personen über Sprachkenntnisse die

erforderliche Punktzahl erreichen und die 3. Person über Sprachkenntnisse, mj. Kinder und Ermessen.

12 der 14 Personen mit 0 Punkten beim Lebensalter hatten auch Verwandtschaft in Deutschland.

Bei 4 der 14 Personen wirkten sich auch minderjährige Kinder aus.

Von den 14 Personen mit 0 Punkten beim Lebensalter sind geboren

1945-1949	6 Personen
1953-1957	6 Personen
1960	1 Person

- Betrachtung aller Integrationsprognosen der älteren Antragsteller

Ältere Antragsteller wiesen bei der beruflichen Qualifikation häufig die Höchstpunktzahl auf. Von den insgesamt ausgewerteten 60 IP der älteren Antragsteller erreichten mit 44 Personen etwa 74% die volle Punktzahl bei der beruflichen Qualifikation. Würde die Qualifikation der Ehegatten ebenfalls mit der Höchstpunktzahl zu Buche schlagen können, würde die IP in der Mehrzahl der Fälle älterer Antragsteller positiv ausfallen. Die Mehrzahl der älteren Antragsteller kann nicht oder nicht mehr über minderjährige Kinder Punkte erzielen. Die Mehrzahl der älteren Antragsteller hat Verwandtschaft in Deutschland.

Im Ergebnis haben wegen der geforderten Mindestpunktzahl von 50 Punkten ältere Antragsteller in nahezu allen Fällen nur dann eine Chance auf Aufnahme als jüdische Zuwanderer, wenn Verwandtschaft in Deutschland vorhanden ist und daneben eine voraussichtliche Mitarbeit in einer jüdischen Gemeinde in Deutschland angenommen und der Ermessenskorridor genutzt wird.

cc.

Jüngere Antragsteller mit den maximal erreichbaren 15 Punkten beim Lebensalter (30 Jahre und jünger)

Bei jüngeren Personen mit maximalen Lebensalterpunkten ergab sich bei Bezugsetzung zu der beruflichen Qualifikation folgendes Bild:

- Antragsteller mit Höchstpunktzahl beim Lebensalter und negativer Integrationsprognose

Von den 13 Personen mit 15 Punkten beim Lebensalter haben 5 Personen 0 Punkte bei der beruflichen Qualifikation. Das entspricht 39%.

- Antragsteller mit Höchstpunktzahl beim Lebensalter und positiver Integrationsprognose

Bei den 18 Personen mit 15 Punkten hatten 3 der Antragsteller Kinder.

4 Antragsteller konnten allein über den Berufsabschluss und Sprachkenntnisse die 50 Punkte-Grenze erreichen.

4 Antragsteller konnten die 50 Punkte über den Berufsabschluss, die Berufserfahrung und Sprachkenntnisse erreichen.

2 Antragsteller, denen die Berufserfahrung fehlte, kamen über die berufliche Qualifikation des Ehegatten und Verwandtschaft in Deutschland auf 50 Punkte.

1 Antragsteller, der keine Punkte bei der beruflichen Qualifikation aufwies, kam über Kinder und berufliche Qualifikation des Ehegatten auf 50 Punkte.

1 Antragsteller, der bei der beruflichen Qualifikation nur 25 Punkte aufwies, kam über Verwandtschaft in Deutschland und (vorauss.) Mitarbeit/Mitgliedschaft in einer jüdischen Gemeinde auf 50 Punkte.

1 Antragsteller, der noch im Studium ist, kam über Fremdsprachenkenntnisse, Verwandtschaft in Deutschland, (vorauss.) Mitarbeit/Mitgliedschaft in einer jüdischen Gemeinde und Ermessen auf 50 Punkte.

1 Antragsteller, der nur 10 Punkte bei der Berufserfahrung aufwies, kam über die berufliche Qualifikation des Ehegatten und die (vorauss.) Mitgliedschaft/Tätigkeit in einer jüdischen Gemeinde auf 50 Punkte.

1 Antragsteller, bei dem ebenfalls die Berufserfahrung fehlte, kam über den Berufsabschluss, Verwandtschaft in Deutschland und vorauss. Mitgliedschaft/Tätigkeit in einer jüdischen Gemeinde auf die 50 Punkte.

1 Antragsteller, ebenfalls ohne Berufserfahrung, erreichte mit Berufsabschluss, Fremdsprachenkenntnissen und Ermessen 50 Punkte.

2 Antragsteller hatten die Höchstpunktzahl bei der beruflichen Qualifikation und Verwandt-

schaft in Deutschland, so dass hierüber die 50 Punkte erreicht wurden.

- Betrachtung aller Integrationsprognosen der jüngeren Antragsteller

Bei den insgesamt ausgewerteten Integrationsprognosen der 31 jüngeren Antragsteller (15 Punkte) erreichten mit 18 Personen etwa 58 % eine positive Integrationsprognose.

Von den jüngeren Antragstellern insgesamt wiesen 6 Personen 0 Punkte bei der beruflichen Qualifikation auf, was einer Quote von ca. 19 % entspricht.

Auch die jüngeren Antragsteller haben in den meisten Fällen nur dann eine Chance, die geforderte Mindestpunktzahl von 50 Punkten zu erlangen, wenn weitere Faktoren wie Kinder und Verwandtschaft in Deutschland hinzukommen oder/und die voraussichtliche Mitgliedschaft/Tätigkeit in einer jüdischen Gemeinde in Deutschland angenommen werden kann sowie der Ermessenskorridor genutzt wird.

#### 5.5.4.4 Auswertung der Gerichtsentscheidungen 1. Instanz (VG Ansbach) und Petitionen

Es sind bisher etwa 50 Klagen mit steigender Tendenz wegen einer negativen IP anhängig. Am 23.04.2009 war ein Verfahren zur mündlichen Verhandlung vor dem VG Ansbach terminiert, in dessen Rahmen die erkennende Kammer deutlich macht, dass bei allen Aufnahmeanträgen, die im Zeitraum zwischen dem 01.07.2001 und 31.12.2004 gestellt worden sind, eine Verletzung des Gleichheitssatzes deshalb gegeben sein könnte, weil in anderen vergleichbaren (Übergangs-) Fällen über den Antrag nach Maßgabe der damals geltenden Regelungen vor dem 01.01.2005 entschieden wurde. In der mündlichen Verhandlung hat das VG Ansbach ausgeführt, dass es voraussichtlich nicht von einem Verstoß gegen Art. 3 GG ausgehen wird. Das Urteil liegt noch nicht vor.

Zu der Problematik der Erstellung einer IP wurden auch zwei Eingaben an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gerichtet. Es handelt sich hier um Eingaben allgemeiner Art. Die Petenten wenden sich gegen eine angebliche Nichtberücksichtigung von Kriterien bei der Erstellung der IP.

#### 5.5.4.5 Auswertung der Fragebögen der Mitglieder des GA, der ZWST und der IKG München

##### aa.

Nach den bisherigen Erfahrungen des Bundesamtes erreichen eine Vielzahl der Antragsteller die erforderlichen 50 Punkte der Integrationsprognose nicht. Darunter befinden sich Antragsteller, bei denen auf Grund ihrer Ausbildung und ihres Alters gute Chancen zur beruflichen Integration bestehen würden. Ein Grund für das Scheitern liegt z. B. darin, dass nur Beschäftigungszeiten im erlernten Beruf anerkannt werden oder nur verbindliche Mindestschulzeiten und Mindesthochschulzeiten berücksichtigt werden.

Die Frage, ob eine Abkoppelung der Punktevergabe von Beschäftigungszeiten im erlernten Beruf hin zu Beschäftigungszeiten in anderen qualifizierten Berufen, bzw. eine Punktevergabe bei nachgewiesenem Schul- und Studienabschluss ohne Berücksichtigung der Mindestschul- oder -studienzeiten erfolgen soll, befürworteten die Beteiligten (100%).

##### bb.

Die Begrenzung auf insgesamt 30 Punkte beim Kriterium Qualifikation für Ehepaare ist problematisch. So hat ein junges, gut ausgebildetes Ehepaar mit jeweils für sich genommen 30 Punkten gute berufliche Chancen zur Integration, kann aber ohne Kinder und Verwandtschaft auch über das Lebensalter keine 50 Punkte erreichen.

Die Frage, ob ein Zuschlag für den ebenfalls qualifizierten Ehepartner gegeben werden sollte, bejahten die Beteiligten (100%).

##### cc.

Für die berufliche Qualifikation werden unabhängig vom Alter bis zu 30 Punkte vergeben. Dies ist bei Menschen mit weit fortgeschrittenem Lebensalter trotz geringer Chancen auf eine Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt oft ausschlaggebend für eine positive IP, obwohl eine berufliche Integration nicht mehr möglich ist.

Die Frage, ob hier ein Abschlag bei nicht mehr Vermittelbaren vorgenommen werden sollte, wurde mehrheitlich befürwortet (89%).

**dd.**

Eine Anhebung des Ermessenskorridors von 5 auf 10 Punkte könnte nach bisheriger Erfahrung eine qualifizierte Zuwanderung noch besser über eine ganzheitliche Betrachtung des Einzelfalles steuern. So könnte die Aufnahme von Personen, deren Zuwanderung mit Blick auf die Integration in die Aufnahmegesellschaft und die jüdischen Gemeinden wünschenswert wäre (z.B. jüngere Familien oder Zuwanderer mit einem erlernten Beruf, der in Deutschland zu den Mangelberufen gehört, gefördert werden. Zudem könnte der Familienzusammenführung noch mehr Rechnung getragen werden.

Ein diesbezüglicher Vorschlag wurde von den Beteiligten bejaht (100%).

**ee.**

Der Vorschlag, die Sprachen der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion als Fremdsprachenkenntnisse für die IP anzuerkennen, wurde mehrheitlich abgelehnt (67%).

**ff.**

Im Rahmen der Möglichkeit, weitere Hinweise zur Integrationsprognose abzugeben, wurden folgende Vorschläge unterbreitet:

- Am Punktekatalog solle grundsätzlich festgehalten werden. Eine ggf. erforderliche „Nachjustierung“ solle über moderate Auslegungsanpassungen einzelner Kriterien im Rahmen des Ermessens erfolgen. Das eigentliche Ziel des Aufnahmeverfahrens solle dabei als Richtschnur für derartige Erwägungen dienen. D.h., die Zulassung qualifizierter Personen bzw. Familien, denen gute Chancen zur Integration aus der Gesamtschau ihrer eingereichten Unterlagen unterstellt werden können solle gefördert werden. Sollten sie darüber hinaus aus „Mangelberufen“ kommen, könne dies ein weiteres Kriterium sein, mehr Punkte zu vergeben. Eine flexiblere Handhabung wird in diesem Zusammenhang auch hinsichtlich des Kriteriums „Lebensalter“ empfohlen (Beispiel: Warum solle ein 48-jähriger Allgemeinmediziner nicht Landarzt werden können, eine Qualifikation, die in bestimmten Gegenden Deutschlands dringend benötigt werde). Außerdem seien Kindererziehungszeiten zu berücksichtigen, auch wenn diese zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits volljährig seien.

- Das Fehlen einer Härtefallregelung in Ziff. I Nr. 2 b AO könne dazu führen, dass den Antragstellern die Familienzusammenführung im Wege der jüdischen Zuwanderung auf Dauer verwehrt bliebe. Daher solle eine Härtefallregelung geschaffen werden, die ein Absehen von der Erstellung einer IP zulassen würde.
- Die IP entspreche oft nicht der Realität und habe somit wenig Aussagekraft. Der Erfolg der Integration hänge von vielen verschiedenen Faktoren ab, die in der IP nicht berücksichtigt seien.

#### **5.5.4.6 Analyse der Auswertung durch Feststellung des Soll/Ist-Zustandes im Hinblick auf die Zielerreichung des Aufnahmeverfahrens**

Die IP soll nach dem IMK-Beschluss vom 18.11.2005 eine Aussage darüber treffen, ob die jüdischen Zuwanderer in der Lage sein werden, ihren Lebensunterhalt in Deutschland selbst zu bestreiten. Das familiäre Umfeld wird dabei berücksichtigt. Der Punktekatalog dient als Bewertungsmaßstab für die Erstellung der Integrationsprognose.

Grundsätzlich stellt die IP nach dem Ergebnis der Auswertung ein geeignetes Instrumentarium dar, einem der Ziele des Aufnahmeverfahrens Jüdische Zuwanderung, nämlich die jüdischen Gemeinden unter Berücksichtigung der Integrationsmöglichkeiten der Länder und Kommunen durch Steuerung einer qualifizierten Zuwanderung zu stärken, gerecht zu werden. Die hauptsächlich herangezogenen Kriterien, wie Alter, Qualifikation und Sprache sind wesentlich für eine Prognose, ob die Integration in die jüdischen Gemeinden und in die deutsche Gesellschaft gelingen wird. Fraglich ist aber, ob die Bewertung und Gewichtung der Kriterien zugunsten einer optimierten Steuerung der Zuwanderung geändert werden soll.

Es fällt auf, dass die meisten negativen IP in der Altersgruppe der unter 30-jährigen und der über 45-jährigen erstellt werden. Sind es bei den jüngeren Antragstellern 42%, so liegt die Quote mit negativer IP bei den älteren Antragstellern bei 76%. Bei der Altersgruppe der 31-jährigen bis 44-jährigen liegt dieser Wert bei ca. 35%. Obwohl die älteren Zuwanderungswilligen in den meisten Fällen die volle Punktzahl (30) bei der beruflichen Qualifikation erreichen (73%) und die jungen Antragsteller

die Höchstpunktezah für das Alter (15) ausschöpfen können, ist die Prognose negativ. Beide Altersgruppen benötigen daher, um die erforderliche Mindestpunktezah von 50 zu erlangen, sowohl zusätzliche Punkte insbesondere bei den Hauptkriterien Alter und Qualifikation als auch Punkte über das familiäre Umfeld und/oder die weiteren Kriterien wie in Deutschland verfügbares Vermögen, voraussichtliche Mitarbeit in einer jüdischen Gemeinde sowie Ausübung des Ermessens.

Die Zuwanderung älterer Menschen sollte mit Blick auf die Wirtschaft in Deutschland mit Bedacht gesteuert werden, da diese Bevölkerungsgruppe auf dem Arbeitsmarkt nur noch schwer vermittelbar bzw. beruflich integrierbar ist. Dennoch sind bei dem in Deutschland zunehmend spürbaren Fachkräftemangel durchaus auch gut ausgebildete Arbeitnehmer, die älter als 44 Jahre sind, in „Mangelberufen“ einsetzbar.

Die Zuwanderung lebensjüngerer Menschen ist bereits aus demografischer Sicht wünschenswert.

### 5.5.5 Handlungsempfehlungen

- Erhöhung der maximal erreichbaren Punktezah beim Lebensalter auf 20 Punkte, indem die 30-jährigen und Jüngere 20 Punkte erhalten mit einer Abstufung bis zu den 44-jährigen, die 6 Punkte bekommen würden. Für 45 bis 49 jährige können Punkte (5-1 Punkte) nur dann vergeben werden, wenn die Antragsteller qualifizierte Berufe haben, für die die Wahrscheinlichkeit der Vermittelbarkeit besteht.

Bislang konnten nur maximal 15 Punkte vergeben werden, wobei ab 45 Jahre keine Punkte vergeben wurden, ab 30 Jahre die Höchstpunktzah erreicht war. Mit dieser Maßnahme könnten sowohl

jüngere wie ältere Zuwanderer eine höhere Punktzah erreichen.

- Der bisher maßgebliche Zeitpunkt für die Bestimmung des Alters, nämlich der Tag der Erstellung der IP, sollte modifiziert werden. Angesichts der Verfahrensdauer wird vorgeschlagen, bei der Berechnung des Lebensalters auf den Zeitpunkt der Antragstellung abzustellen.
- Abkoppelung der Punktevergabe von Beschäftigungszeiten im erlernten Beruf hin zu Beschäftigungszeiten in qualifizierten Berufen allgemein. Mit dieser Maßnahme könnte vor allem jüngeren Zuwanderern geholfen werden, die in der Regel die Voraussetzung einer dreijährigen Beschäftigungszeit im erlernten Beruf nicht erfüllen.
- Aufhebung der Begrenzung der Punktezah auf 30 Punkte beim Kriterium „Qualifikation“ für Ehepaare und Einführung eines Zuschlages für einen ebenfalls qualifizierten Ehepartner.

Mit dieser Maßnahme könnte sowohl jüngeren wie auch älteren gut ausgebildeten Zuwanderern, die ohne die Erfüllung weiterer Kriterien wie Kinder und Verwandtschaft in Deutschland die erforderlichen 50 Punkte einer positiven Integrationsprognose nicht erreichen, eine höhere Punktezah ermöglicht werden.

- Anhebung des Ermessenskorridors.

Durch eine Anhebung des Ermessenskorridors könnte eine qualifizierte Zuwanderung effektiver über eine ganzheitliche Betrachtung des Einzelfalles gesteuert werden. In Betracht kämen hier die bereits angesprochenen Fallkonstellationen, also Personen, deren Zuwanderung mit Blick auf die Aufnahmegesellschaft und die jüdischen Gemeinden wünschenswert wäre. Zudenken ist hier an jüngere Familien oder an Zuwanderer mit Qualifikationen, die in Deutschland benötigt werden. Eine entsprechende Anpassung würde auch den humanitären Charakter des Aufnahmeverfahrens stützen, da damit dem gesteigerten Bedürfnis der Familienzusammenführung Rechnung getragen werden könnte.



## 5.6 Evaluierung der Zweitantragsproblematik bei abgelaufenen Aufnahmezusagen (AZ)

### 5.6.1 Rechtsgrundlage

Gemäß Ziff. II Nr. 4 Satz 3 des IMK-Umlaufbeschlusses vom 18.11.2005, umgesetzt in Ziff. II Nr. 4 Satz 3 der AO des BMI vom 24.05.2007, sind erneute Anträge bei abgelaufener AZ eines Landes oder des Bundesamtes ausgeschlossen.

Zu dieser Vorschrift sind weder Übergangsregelungen noch Öffnungsklauseln oder Ausnahmeregelungen vorgesehen. Lediglich bei Anträgen innerhalb der Jahresfrist ist gemäß Ziff. II Nr. 4 Satz 1 und 2 der AO beim Vorliegen von triftigen Gründen eine Verlängerung der AZ möglich.

Das bedeutet, dass das BAMF Anträge in Fällen, in denen bereits eine vor Jahren erteilte AZ nicht in Anspruch genommen wurde, aus formalen Gründen ablehnen muss.

### 5.6.2 Methodik der Evaluierung

Evaluierungsgegenstand ist die Regelung gemäß Ziff. II Nr. 4 Satz 3 der AO des BMI vom 24.05.2007. Die Neuregelung stellt hier gegenüber der vor dem 01.01.2005 geltenden Regelung eine wesentliche Änderung dar, da bis zu diesem Zeitpunkt die Anträge beliebig oft gestellt werden konnten.

Die ablehnenden Bescheide des BAMF führen nach Auffassung der Betroffenen teilweise zu erheblichen Härten. Es sind bereits mehrere Klagen und Petitionen anhängig, die jeweils die Zweitantragsproblematik zum Inhalt haben. Die Betroffenen wehren sich insbesondere dagegen, dass

- die IMK-Beschlüsse von Ende 2005 Rückwirkung auf die ab dem 01.07.2001 gestellten Anträge entfalten,
- sie von den Botschaften dahingehend beraten worden seien (damals zu Recht), sie könnten die Frist der AZ bedenkenlos verstreichen lassen und jederzeit einen neuen Antrag stellen.

Anpassungsbedarf ergäbe sich, wenn diese Vorschrift ohne Öffnungsklausel, Übergangsvorschriften

oder Ausnahmeregelungen den Zwecken des Aufnahmeverfahrens zuwiderläuft bzw. Härten hervorbringt, die mit der Zielsetzung nicht vereinbar wären.

Das BAMF hat als unzulässig abgelehnte Zweitanträge, die eingereichten Klagen, die Petitionen und die bereits ergangenen Gerichtsentscheidungen sowie die Antwortbeiträge und Erfahrungsberichte der Mitglieder des GA ausgewertet. In einem zweiten Schritt erfolgte ein Ist / Soll-Vergleich. In einem dritten Schritt wurden die Ergebnisse der Analyse und Handlungsempfehlungen bzw. -alternativen formuliert.

### 5.6.3 Auswertung

#### 5.6.3.1 Auswertung der Bescheide des BAMF

Gesichtet und ausgewertet wurden ca. 250 Fälle, in denen ein unzulässiger Zweitantrag nach einer abgelaufenen AZ gestellt wurde. Die tatsächliche Gesamtzahl dürfte auf ca. 400 bis 500 Fälle zu beziffern sein.

Fallkonstellationen:

Folgende Fallkonstellationen sind in der Praxis bisher aufgetreten und zwar bezogen sowohl auf eine Zweitantragstellung bis zum 31.12.2004 (ÜII - Zweitanträge) als auch auf eine Zweitantragstellung ab 01.01.2005 (Neu - Zweitanträge).

aa.

Fristablauf ist eingetreten, ohne dass der Antragsteller sich vor Ablauf der AZ um eine Verlängerung bemüht hat

- Im Rahmen der Zweitantragstellung werden triftige Gründe für die Verfristung der AZ vorgetragen, z. B. Pflege schwerkranker Angehöriger bis zu deren Tod, eigene schwere Erkrankung, Heirat etc.
- Teilweise werden diese Gründe lediglich behauptet, teilweise werden ärztliche Atteste, Sterbeurkunden etc. als Nachweis vorgelegt.
- Im Rahmen der Zweitantragstellung werden Gründe für die Verfristung genannt, die (noch)

keinen triftigen Grund für die unterlassene Ausreise nachvollziehen lassen, z.B. Rückenschmerzen, Abwarten des Trauerjahrs, Erledigung der Formalitäten im Zusammenhang mit dem Tod eines nahen Angehörigen u.ä.

- Im Rahmen der Zweitantragstellung werden keine Gründe für die Verfristung der Zusage vorgetragen, sondern, wenn überhaupt, lediglich auf das Vertrauen in Bezug auf die Möglichkeit einer erneuten Antragstellung verwiesen.

**bb.**

Fristablauf ist eingetreten, der Antragsteller hat sich vor Ablauf der AZ um eine Verlängerung bemüht. Das Vorbringen im Rahmen der Zweitantragstellung entspricht den Ausführungen zu aa.

- Die AV hat nachweislich die Verlängerung nur unter Hinweis auf die Möglichkeit einer Zweitantragstellung mit einfachem Schreiben ohne Rechtsmittelbelehrung abgelehnt.
- Der Antragsteller behauptet, die AV habe ihn anlässlich seiner Vorsprache wegen Fristverlängerung mündlich auf die Möglichkeit einer Zweitantragstellung verwiesen und die Verlängerung damit abgelehnt.
- Der Antragsteller behauptet, er sei durch den Hinweis der AV auf die Möglichkeit einer Zweitantragstellung davon abgehalten worden, einen Verlängerungsantrag zu stellen. Er habe dann auf die Möglichkeit einer Zweitantragstellung vertraut.
- Der Antragsteller behauptet, er habe rechtzeitig einen Verlängerungsantrag gestellt. Zum Teil ist dies auch belegt. Er sei von der AV dann auf die Möglichkeit einer neuen Antragstellung verwiesen worden. Wenn nun ein Zweitantrag unzulässig sei, habe die AV über den seinerzeit rechtzeitig gestellten Verlängerungsantrag noch zu entscheiden.

Bisherige Entscheidungspraxis:

Das BAMF hat in seiner Entscheidungspraxis ausnahmslos alle nach Ablauf einer Aufnahmezusage erneut gestellten Anträge gemäß Ziff. II Nr. 4 Satz 3 der AO als unzulässig abgelehnt.

Im Hinblick auf die dabei vorgetragenen Härten hat das BAMF ab 15.10. 2008 zunächst keine Zweitan-

träge mehr entschieden und das BMI entsprechend unterrichtet. Mit Erlass vom 09.01.2009 hat das BMI um Beibehaltung dieser Praxis bis zum Vorliegen der Ergebnisse der Evaluierung und Beschlussfassung des Beirats Jüdische Zuwanderung zu dieser Problematik gebeten.

### **5.6.3.2 Auswertung der beim VG Ansbach anhängigen Gerichtsverfahren und der Petitionen zu Zweitanträgen**

Beim Verwaltungsgericht (VG) Ansbach sind bei der 5. und der 19. Kammer derzeit insgesamt 33 Verfahren mit Zweitantragsproblematik zu ÜII- und Neufällen anhängig. In einigen dieser Verfahren liegen zugleich auch Erstanträge nachgeborener minderjähriger antragsberechtigter Kinder vor.

In drei weiteren Verfahren wurde zwischenzeitlich die Klage zurückgenommen, nachdem ablehnende Prozesskostenhilfe (PKH)-Beschlüsse der 5. Kammer vorausgegangen waren. Ein Beschluss vom 31.10.2008 betraf einen Neufall und kann exemplarisch für die Haltung der 5. Kammer zu Neu-Zweitanträgen herangezogen werden. Das VG hat in seiner Begründung ausgeführt, dass der Vortrag des Antragstellers, er habe wegen seines Gesundheitszustands nicht ausreisen können, nicht nachgewiesen worden sei. Außerdem habe der Antragsteller seinerzeit keinen Verlängerungsantrag gestellt. Außerdem würde selbst dann, wenn seine Behauptungen zuträfen, die AO des BMI vom 24.05.2007 für solche Fälle keine Ausnahme vorsehen und die alte Rechtsgrundlage habe zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht mehr bestanden.

Bei Neu- Zweitanträgen wird die 5. Kammer daher voraussichtlich die Ablehnungsbescheide des BAMF bestätigen.

In einem weiteren Verfahren betreffend einen ÜII-Zweitantrag hat die 5. Kammer PKH mit Beschluss vom 26.01.2009 bewilligt. Gründe, warum die AZ seinerzeit nicht genutzt worden war, ließen sich der Akte zum Entscheidungszeitpunkt nicht entnehmen. Auch hatten die Antragsteller seinerzeit keinen Verlängerungsantrag gestellt.



Das VG Ansbach hat die Erfolgsaussichten der Klage, wie oben erwähnt, bereits vor Begründung durch die Antragsteller bejaht und zur Begründung unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes darauf verwiesen, dass sie sowohl bei Erstanträgen als auch bei Zweit-anträgen, die im Zeitraum zwischen dem 01.07.2001 und 31.12. 2004 gestellt worden sind, also in allen ÜII-Fällen, eine Berufung der Antragsteller auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG sieht, also darauf, dass bei vergleichbaren rechtlichen wie tatsächlichen Voraussetzungen auch in gleicher Weise entschieden werden muss. Zu dieser Rechtsproblematik hat das VG Ansbach im Rahmen einer Klage gegen eine negative IP am 23.04. 2009 einen Verhandlungstermin angesetzt (vgl. Punkt 5.5.4.4 des Berichtes). Das BAMF wurde vom VG im Rahmen der Zweit-antragsproblematik um eine Stellungnahme zu dieser Rechtsansicht gebeten. Dem VG wurde in Abstimmung mit dem BMI mitgeteilt, dass auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Stichtagsregelungen, die üblicherweise Härten mit sich bringen, zulässig sind, wenn sich die Wahl des Zeitpunktes am gegebenen Sachverhalt orientiert und somit sachlich vertretbar ist. Gleichzeitig wurde mitgeteilt, dass zu dieser Problematik eine Evaluierung des Verfahrens vorgesehen ist.

Weitere Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Ansbach liegen bis heute nicht vor.

Das VG Ansbach wurde mit Schreiben vom 20.01.09 darüber informiert, dass das BAMF Entscheidungen über Zweit-anträge einstweilen zurückgestellt hat und die für das erste Halbjahr 2009 anstehende Evaluierung abwarten wird. Gleichzeitig wurde das VG Ansbach gebeten, die anhängigen Klagen zu Zweit-anträgen im Hinblick auf diese Entwicklung einstweilen nicht zu terminieren bzw. ruhen zu lassen.

### 5.6.3.3 Auswertung der Fragebögen der Mitglieder des GA, der ZWST und der IKG München

Die Frage, ob bei der Zweit-antragsproblematik durch Übergangsregelungen, Öffnungsklauseln bzw. Ausnahmeregelungen bei Ziff. II Nr. 4

Satz 3 der AO Abhilfe geschaffen werden sollte, wurde bejaht (100%).

Zu der Art der Abhilfe wurden folgende Vorschläge gemacht:

- Neuregelung der Zweit-antragsproblematik sei wünschenswert, da nicht ausgeschlossen werden könne, dass Antragsteller eine rechtzeitige Nutzung ihrer AZ aufgrund einer Beratung der AV entsprechend der früheren Rechtslage unterlassen haben (wonach Neu-anträge jederzeit möglich waren). Vorgeschlagen wird eine Übergangsregelung mit Ausschlussfrist, die einen Zweit-antrag, aber nicht Dritt-antrag u.s.w. erlaubt.
- Eine Lösung solle sich an den Fallkonstellationen orientieren, um den größtmöglichen Teil der Klagen entbehrlich zu machen.
- Zweit-anträge seien generell zuzulassen.
- Ausnahmen sollten immer dann zulässig sein, wenn es sich um Umstände handelt, die der Antragsteller nicht selbst zu vertreten habe, so z. B. bei einer falschen Beratung durch die Auslandsvertretung oder nachgewiesene Krankheit des Antragstellers oder eines Familienangehörigen.
- Zweit-anträge sollten dann zulässig sein, wenn die Aufnahmezusage vor dem 01.01.2005 erteilt wurde; im Falle einer entsprechenden Änderung der Aufnahme-regelung sollte den Personen, deren Anträge aufgrund von Ziff. II Nr. 4 Satz 3 AO bereits abgelehnt wurden, die Möglichkeit gegeben werden, einen Wiederaufnahmeantrag zu stellen.
- Eine Ausnahmeregelung sollte nur bei Opfern nationalsozialistischer Verfolgung oder bei nachweislicher Beratung durch die AV, dass jederzeit ein weiterer Antrag gestellt werden könne, möglich sein.

### 5.6.3.4 Analyse der Auswertung durch Feststellung des Soll/Ist-Zustandes im Hinblick auf die Zielerreichung des Aufnahmeverfahrens

Tatsächlich stellt die Neuregelung gegenüber der vor dem 01.01.2005 geltenden Regelung eine wesentliche Einschränkung dar. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten die Anträge beliebig oft gestellt werden. Teilweise wurden die Antragsteller von den Auslandsvertretungen offenbar beraten, dass eine Neu-antragstellung nach Ablauf der Jahresfrist

möglich sei und müssen nun, nach der Neuregelung, die Ablehnung ihrer erneuten Anträge hinnehmen.

Unter den Betroffenen befinden sich u.a. Opfer nationalsozialistischer Verfolgung sowie Familienmitglieder, die im Rahmen der Familienzusammenführung in die Bundesrepublik Deutschland zuwandern wollen und z.B. wegen Pflege von inzwischen verstorbenen Angehörigen im Herkunftsland erst jetzt ausreisen können, allerdings versäumt haben, rechtzeitig Fristverlängerung zu beantragen bzw. dahingehend beraten worden sind, dass sie einen erneuten Antrag stellen dürfen.

Die ablehnenden Bescheide führen teilweise zu Härten, die vorgetragene Gründe konnten aber auf Grund der eindeutigen Regelung bisher nicht berücksichtigt werden. Die Entscheidungspraxis steht damit im Widerspruch zu der Maßgabe, die Verfahren der jüdischen Zuwanderer im Hinblick auf die große historische Verantwortung Deutschlands zur Förderung des Wiederaufbaus jüdischen Lebens und Stärkung der jüdischen Gemeinden in Deutschland, humanitär und wohlwollend zu entscheiden.

Für die Anpassung der AO des BMI in diesem Punkt spräche, dass zumindest keine Rückwirkung auf im Zeitraum vom 01.07.2001 bis zum 31.12.2004 gestellte Anträge im Hinblick auf deren Zulässigkeit entfaltet würde. Diese Regelung verstößt offenbar häufig gegen das Rechtsempfinden der Antragsteller, die von den Botschaften im

Hinblick auf die Möglichkeit, weitere Anträge stellen zu können (damals richtig) entsprechend beraten wurden, z.T. seit Jahren auf ihre Entscheidung warten und nun ausnahmslos von jeglicher Bearbeitung ihres unzulässigen Zweitanspruchs ausgeschlossen sind.

#### 5.6.4 Handlungsempfehlungen

- Zulassung aller Zweitansprüche bis zu einem festzulegenden Stichtag. Für eine generelle Zulassung

ohne Prüfung triftiger Gründe, wie beispielsweise der Vortrag, dass die Botschaften die Auskunft gegeben hätten, dass jederzeit neue Anträge gestellt werden könnten und z.T. Fristverlängerungsanträge deshalb nicht bearbeitet worden seien, aber Fristverlängerungsgründe vorgelegen hätten, die nunmehr zu prüfen seien, spricht, dass sich die von den Antragstellern aufgestellten Behauptungen nur noch zum Teil nach Aktenlage verifizieren lassen. Bei einer Differenzierung der Zulässigkeit nach triftigen Gründen wäre das BAMF in etlichen Fällen gezwungen, durch intensive Einschaltung der AV den damaligen Sachverhalt aufzuklären und die erforderlichen Nachweise einzuholen, was eine weitere erhebliche Zeitverzögerung zur Konsequenz hätte.

- Als Stichtag für die generelle Zulässigkeit von Zweitansprüchen könnte der 01.01.2005 festgesetzt werden, da zu diesem Zeitpunkt das HumHAG und damit die entsprechende Anwendung der Kontingentflüchtlingseigenschaft entfallen ist. Somit wäre ein sachlicher Grund gegeben, die ab Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes gestellten (Neu)-Zweitansprüche nach der neuen Rechtslage (einschließlich der Ziff. II Nr. 4 Satz 3) zu entscheiden. Demgegenüber wäre eine generelle Zulässigkeit für die bis zu diesem Zeitpunkt gestellten Zweitansprüche gegeben; die Ausschlussregelung der Ziff. II Nr. 4 Satz 3 der AO des BMI würde somit für ÜII-Zweitansprüche nicht greifen.
- Denkbar wäre auch ein späterer Zeitpunkt als Stichtag, wie beispielsweise der 24.05.2007 (Inkrafttreten der AO des BMI) oder Ende 2007, da auch bei in diesem Zeitraum gestellten Neu-Zweitansprüchen in Einzelfällen Härten auftreten bzw. die Antragsteller erst mit einer Anschreibenreaktion im Jahr 2007 über die neue Rechtslage informiert werden konnten. Nach Auskunft des AA ist nicht auszuschließen, dass die Botschaften bis zum Bekanntwerden der AO die Antragsteller auf die Möglichkeit einer weiteren Antragstellung, wie dies im Altverfahren vorgesehen war, hingewiesen haben.

## 5.7 Evaluierung der Nachweisprüfung der jüdischen Nationalität

### 5.7.1 Rechtsgrundlage

Gemäß Ziff. I Nr. 2 a des IMK-Umlaufbeschlusses vom 18.11.2005, umgesetzt in Ziff. I Nr. 2 a der AO des BMI vom 24.05.2007, können als jüdische Zuwanderer nur Personen aufgenommen werden, die nach staatlichen, vor 1990 ausgestellten Personenstandsunterlagen selbst jüdischer Nationalität sind oder von mindestens einem jüdischen Elternteil abstammen. In Anlehnung an das deutsche Personenstandsrecht sind Personenstandsunterlagen im engeren Sinn Geburts-, Abstammungs-, Heirats- oder Sterbeurkunden.

Bereits Anfang der 90er Jahre war in den Auslandsvertretungen, die für die Antragsannahme zuständig waren, festgestellt worden, dass eine erhebliche Zahl von gefälschten oder inhaltlich falschen Urkunden bei der Beantragung vorgelegt wurden.

Daher war im Teilrunderlass des Auswärtigen Amtes vom 25. März 1997 festgelegt worden, dass grundsätzlich nur Personenstandsunterlagen aus der Zeit vor 1990 (d.h. vor dem Zerfall der Sowjetunion) akzeptiert werden sollten. Urkunden aus dieser Zeit haben nach den Erfahrungen des Auswärtigen Amtes ein wesentlich geringeres Fälschungsrisiko als Urkunden aus der Zeit danach.

Der Nachweis muss lückenlos vorliegen und ist nur dann erfolgreich geführt, wenn er, bei fehlendem Eintrag in der eigenen Personenstandsurkunde, mit der Personenstandsurkunde eines Elternteils geführt werden kann. Ein Nachweis über einen Großelternteil reicht nicht aus.

### 5.7.2 Methodik der Evaluierung

Evaluierungsgegenstand ist die Regelung gem. Ziff. I Nr. 2 a der AO des BMI vom 24.05.2007. Durch Feststellung des Ist / Sollzustandes ist die Zielerreichung dieser Aufnahmevoraussetzung zu überprüfen.

### 5.7.3 Auswertung

#### 5.7.3.1 Auswertung der Bescheide des BAMF

Diese Aufnahmevoraussetzung bereitet in der Praxis der Bescheiderstellung des BAMF große Probleme. Etwa 50% der Antragsteller erfüllen die Voraussetzung nicht. Folgende Fallkonstellationen sind bisher aufgetreten:

- Vorlage von Personenstandsunterlagen im engeren Sinn ist nicht möglich; es wird glaubhaft vorgebracht, dass solche Dokumente verloren gegangen sind oder vernichtet wurden,
- Personen, die nach 1989 geboren wurden, haben naturgemäß keine für sie vor 1990 ausgestellten Urkunden und haben z. T. erhebliche Probleme, die Urkunden der Eltern vorlegen zu können,
- Vorlage von Personenstandsunterlagen im engeren Sinn, die zwar vor 1990 aber ohne Eintrag der Nationalität ausgestellt wurden (im Zeitraum von ca. 1923-1945 wurde die Nationalität regelmäßig nicht eingetragen),
- Vorlage lediglich weiterer Urkunden, wie Soldbücher, Armeerausweise etc.,
- Vorlage von neueren Gerichtsentscheidungen aus dem Herkunftsland, die die jüdische Abstammung der Antragsteller beweisen sollen.

In der Sitzung des GA vom 08.05.2008 wurde bereits festgelegt, dass entsprechend der Regelungen des Teilrunderlasses des AA vom 25.03.1997 (TRE 97) auch weitere Urkunden wie Armeerausweise, Sold- und Hausbücher ergänzend herangezogen werden können. Auch Nationalitätenänderungen, die durch entsprechende Dokumente wie Entscheidungen von Gerichten oder amtlicher Stellen belegt werden, können demnach als Urkunden herangezogen werden.

Bei der Prüfung der Dokumente sind die Mitarbeiter des BAMF auf die im Rahmen der Amtshilfe vorgenommene Prüfung der vorgelegten Unterlagen durch die Mitarbeiter in den Botschaften

angewiesen, da u.a. nur dort die Originalunterlagen vorgelegen haben.

### 5.7.3.2 Auswertung der beim VG Ansbach anhängigen Gerichtsverfahren

Beim VG Ansbach sind derzeit 14 Verfahren zur Urkundsproblematik anhängig. Davon sind zwei Klagen verfristet erhoben, in zwei weiteren Fällen liegt des weiteren eine negative IP vor. Entscheidungen sind noch nicht erfolgt.

### 5.7.3.3 Auswertung der Fragebögen der Mitglieder des GA, der ZWST und der IKG München

Die Reaktion auf die Frage, ob die Nachweisvoraussetzungen der jüdischen Abstammung modifiziert werden sollten, war unterschiedlich. So sprachen sich vier Teilnehmer für eine Modifizierung aus (44%), zwei Teilnehmer waren gegen eine Modifizierung (22%), drei Teilnehmer gaben hierzu kein Votum ab (33%).

Als Grund gegen eine Modifizierung wurde vorgebracht, in der ehemaligen Sowjetunion sei die jüdische Minderheit eine soziologisch und kulturell definierte fest umrissene Bevölkerungsgruppe gewesen, die von den sowjetischen Behörden ebenso wie andere Minderheiten als „Nation“ bezeichnet worden sei. Das Personenstands- und Passrecht hätte eine eindeutige Zuordnung zu einer Nation vorgesehen. Soweit Aufnahmebewerber vortrügen, sie hätten ihre jüdische Nationalität aus Furcht vor Diskriminierung verschwiegen, handele es sich in Kenntnis der Verhältnisse in der ehemaligen Sowjetunion in der Regel um reine Schutzbehauptungen.

Eine Modifizierung könnte nach Meinung der Befürworter wie folgt aussehen:

- Es sollte klar definiert werden, welche Urkunden hilfsweise herangezogen werden könnten (Hausbücher, Gerichtsurteile auf Feststellung der jüdischen Volkszugehörigkeit,
- der Nachweis sollte auch über Eltern und Großeltern erfolgen dürfen,
- für die nach dem Jahr 1990 Geborenen sollte eine ausdrückliche Ausnahmeregelung ergehen.

### 5.7.3.4 Analyse der Auswertung durch Feststellung des Soll/Ist-Zustandes im Hinblick auf die Zielerreichung des Aufnahmeverfahrens

Im Ergebnis der Evaluierung ist das Meinungsbild hinsichtlich der Notwendigkeit des Nachweises der jüdischen Abstammung mit vor 1990 ausgestellten staatlichen Personenstandsurkunden uneinheitlich.

Dennoch bedarf die Frage, wie der Nachweis der jüdischen Nationalität bzw. Abstammung von mindestens einem jüdischen Elternteil geführt werden kann, der abschließenden Klärung. Viele Antragsteller können die Voraussetzungen der Ziff. I Nr. 2 a AO, wonach hierfür nur staatliche Personenstandsurkunden (Geburts-, Abstammungs-, Heirats- und Sterbeurkunden) anerkannt werden, die vor 1990 ausgestellt sind, nicht erfüllen. Sie können entweder überhaupt keine Personenstandsurkunden im engeren Sinne vorlegen oder aber alte Personenstandsurkunden aus der Zeit, in der die Nationalität nicht eingetragen wurde oder nur solche, die nicht vor 1990 ausgestellt sind.

Ergebnisse, die möglicherweise nicht dem Zweck des Aufnahmeverfahrens entsprechen, treten aus Sicht des BAMF insbesondere dann auf, wenn alle anderen Aufnahmevoraussetzungen vorliegen und die Aufnahmezusage nur daran scheitert, dass der Antragsteller keine geeignete Urkunde von vor 1990 vorlegen kann, die Gründe dafür jedoch glaubhaft sind.

#### 5.7.4 Handlungsempfehlungen

- Grundsätzlich sollte eine alte, vor 1990 ausgestellte Personenstandsurkunde vorgelegt werden, aus der sich die jüdische Nationalität des Antragstellers durch weitere Nachweise der Verwandtschaft ableiten lässt („Ankerurkunde“). Bei hinreichender Glaubhaftmachung für die fehlende Vorlagemöglichkeit alter Urkunden können ergänzend neuere Urkunden in einer Gesamtschau berücksichtigt werden. Der Grundsatz, dass der Nachweis der jüdischen Abstammung von den Großeltern allein nicht ausreicht, bleibt davon unberührt.
- Es ist notwendig abschließend zu klären, welche Urkunden neueren Datums für den Nachweis der jüdischen Abstammung der Antragsteller ergänzend herangezogen werden können.
- Das Verfahren bei der Prüfung des Urkundsnachweises sollte so gestaltet werden, dass Doppelarbeit von Auslandsvertretungen, BAMF und den jüdischen Organisationen vermieden wird.

## 6

## Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

### 6.1 Allgemeines zur Evaluierung des Aufnahmeverfahrens

Zur Evaluierung wurden Bescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu negativen und positiven Integrationsprognosen (IP) sowie zu Zweitträgen ausgewertet.

Die Fragestellungen, die sich nach etwa einem Jahr Bescheidpraxis schwerpunktmäßig ergaben, wurden in Fragebögen formuliert und an die Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses (GA), an die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) sowie auf deren Wunsch an die Israelitische Kultusgemeinde in München und Oberbayern (IKG München) gesandt. Die Auswertung der ausgefüllten Fragebögen floss vollinhaltlich in die Evaluierung ein. Bei den Fragestellungen zu den Schwerpunkten der Evaluierung, IP und Zweittragsproblematik, ergab sich ganz überwiegend eine Übereinstimmung der Antwortbeiträge der Beteiligten. Abweichende Meinungsäußerungen ergaben sich insbesondere bei der Fragestellung zum Nachweis der jüdischen Nationalität. Bei den Handlungsempfehlungen wurden die mehrheitlich geäußerten Antwortbeiträge berücksichtigt, abweichende Meinungen aber jeweils im Bericht dargestellt.

Des Weiteren fand die Rechtsprechung des VG Ansbach bzw. die bisherige Korrespondenz mit dem Gericht sowie das Klagevorbringen der Antragsteller Berücksichtigung. Eine Tendenz war bereits insoweit ersichtlich, als das VG Ansbach bei Übergangsfällen II (Ü II) möglicherweise den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG dadurch verletzt sah, dass zwischen dem 01.07.2001 und dem 31.12.2004 gestellte Anträge z.T. noch nach altem Recht entschieden wurden, z.T. jetzt nach neuem Recht entschieden werden. Daraus hätte sich im

Folgenden die Problematik ergeben können, dass die Rückwirkung auf ÜII-Fälle der vom Beirat Jüdische Zuwanderung mitgetragenen Anordnung des BMI vom 24.05.2007, welche den Umlaufbeschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren vom 18. November 2005 umsetzt, gänzlich von der Rechtsprechung als gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßend angesehen worden wäre. In der mündlichen Verhandlung vom 23.04.2009 brachte das VG Ansbach jedoch zum Ausdruck, dass es voraussichtlich nicht von einem Verstoß gegen Art. 3 GG ausgehen werde. Das Urteil liegt noch nicht vor.

Zu den Schwerpunkten der Evaluierung ergeben sich unter Berücksichtigung des vorbenannten zur Verfügung stehenden Auswertungsmaterials bzw. der -ergebnisse folgende Handlungsempfehlungen.

### 6.2 Integrationsprognose mit dem Punktekatalog

#### 6.2.1 Ergebnis

Grundsätzlich ist die Erstellung einer Integrationsprognose mit Hilfe eines Punktekatalogs nach den bisherigen Erkenntnissen ein mögliches Instrumentarium, um eine qualifizierte Zuwanderung zu steuern.

Es hat sich gezeigt, dass der Punktekatalog bzw. die Gewichtung und Bewertung der Kriterien optimierbar sind. Dabei soll die für eine Aufnahmezusage erforderliche Gesamtpunktzahl von 50 Punkten nach überwiegender Meinung der an der Evaluierung Beteiligten nicht verändert bzw.

abgesenkt werden. Mehrheitlich wird aber das Erfordernis gesehen, die Bewertung und Gewichtung der Punkte zu verändern bzw. das Ermessen des BAMF anzuheben, um noch gezielter die Zuwanderung derjenigen Personen zu steuern, die voraussichtlich die jüdischen Gemeinden und die deutsche Gesellschaft verstärken und bereichern würden.

Die Evaluierung zeigt, dass die meisten negativen Integrationsprognosen in der Altersgruppe der unter 31-jährigen und der über 45-jährigen trotz Ausschöpfung des Ermessensspielraums erstellt werden. Die Gründe hierfür sind insbesondere darin zu sehen, dass bei unter 31-jährigen die Punktevergabe für das Lebensalter auf 15 beschränkt ist, die Qualifikation und Berufserfahrung im erlernten Beruf des öfteren noch nicht ausreicht und weitere Kriterien wie minderjährige Kinder häufig noch fehlen. Bei über 45-jährigen sind keine Punkte für das Lebensalter möglich, so dass trotz häufig guter beruflicher Qualifikation und Berufserfahrung bei Fehlen weiterer Kriterien keine positive Prognose möglich ist.

Die Zuwanderung jüngerer Personen ist aber bereits aus demografischer Sicht erwünscht; die Zuwanderung qualifizierter älterer Personen zumindest im Hinblick auf den zunehmenden Fachkräftemangel in Deutschland. Die Altersgrenze nach oben wäre allerdings dort zu setzen, wo eine berufliche Integration nahezu ausgeschlossen erscheint.

### 6.2.2 Handlungsempfehlungen

6.2.2.1 Erhöhung der maximal erreichbaren Punktezahl für das Lebensalter auf 20 Punkte.

6.2.2.2 Erweiterung der Altersgrenze, bis zu der Punkte vergeben werden, auf 49 Jahre, bei Personen mit qualifizierten Berufen, für die Bedarf besteht.

6.2.2.3 Abkoppelung der Punktevergabe von Beschäftigungszeiten im erlernten Beruf hin zu Beschäftigungszeiten in qualifizierten Berufen.

6.2.2.4 Aufhebung der Begrenzung auf insgesamt 30 Punkte beim Kriterium Qualifikation für Ehepaare und Einführung eines Zuschlages für einen ebenfalls qualifizierten Ehepartner.

6.2.2.5 Anhebung des Ermessenskorridors von 5 auf 10 Punkte.

### 6.2.3 Umsetzung der Handlungsempfehlungen

Zur Anpassung des Punktekatalogs müssten lediglich die internen Arbeitspapiere des BAMF in Abstimmung mit den Mitgliedern des GA bzw. des Beirates Jüdische Zuwanderung ergänzt oder konkretisiert werden.

## 6.3 Zweitantragsproblematik bei abgelaufenen Aufnahmezusagen

### 6.3.1 Ergebnis

Die durch die Anordnung des BMI vom 24.05.2007 umgesetzte Neuregelung stellt gegenüber der bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes geltenden entsprechenden Anwendung des HumHAG eine (rückwirkende) wesentliche Einschränkung dar. Nach der Altregelung konnten die Anträge beliebig oft gestellt werden. Die Antrag-



steller wurden von den Auslandsvertretungen teilweise entsprechend beraten und sehen sich nun rückwirkend dieser Chance beraubt.

Das BAMF muss aufgrund der derzeitigen Rechtslage die Anträge zwingend als unzulässig ablehnen; die ablehnenden Bescheide führen teilweise zu erheblichen Härten. Ausnahme oder Härtefallregelungen sind bisher nicht vorgesehen. Die Entscheidungspraxis steht damit im Widerspruch zu den humanitären Zielen des Aufnahmeverfahrens, insbesondere im Hinblick auf die gewünschte Familienzusammenführung und die bevorzugte Behandlung von NS-Opfern.

Hier intervenieren Vertreter jüdischer Organisationen und Gemeinden in Einzelfällen. Das VG Ansbach sieht möglicherweise den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG durch die Ungleichbehandlung von im Zeitraum zwischen 01.07.2001 und 31.12.2004 gestellten Anträgen verletzt.

Die an der Evaluierung Beteiligten sehen in der (rückwirkenden) Regelung der Ziff. II Nr. 4 Satz 3 der AO ohne Vorsehung von Ausnahme- oder Übergangsregelungen einen Verstoß gegen die humanitären Ziele des Verfahrens und halten eine Anpassung der AO in diesem Punkt für erforderlich.

### 6.3.2 Handlungsempfehlungen

6.3.2.1 Zulassung aller Zweitanträge bis zu einem festzulegenden Stichtag:

6.3.2.2 Als Stichtag kämen der 01.01.2005, der 24.05.2007 oder ein späterer Zeitpunkt (Bekanntgabe der AO an den Auslandsvertretungen) in Betracht.

### 6.3.3 Umsetzung der Handlungsempfehlung

Zur Umsetzung müsste die AO des BMI vom 24.05.2007 entsprechend einer im Beirat Jüdische Zuwanderung zu beschließenden Stichtagsalternative angepasst werden. Dazu wäre zuvor das BMI zu bitten, das Benehmen mit den Ländern herzustellen.

## 6.4 Nachweis der jüdischen Nationalität

### 6.4.1 Ergebnis

Die Evaluierung ergab uneinheitliche Meinungen im Rahmen der Fragebogenaktion zu dieser in der Praxis große Probleme hervorrufenden Voraussetzung. Während im Ergebnis an der restriktiven Handhabung dieser Aufnahmevoraussetzung unter Hinweis auf das Fälschungsrisiko festgehalten werden soll, werden teilweise Modifizierungen, angeregt. Es wird die Erforderlichkeit einer weiteren Konkretisierung der ergänzend zum Nachweis der jüdischen Abstammung oder Nationalität heranzuziehenden Urkunden gesehen, wenn glaubhaft vorgetragen wird, dass eine Vorlage alter Personensurkunden nicht (mehr) möglich ist. Mehrere



jüdische Gemeinden schlagen vor, die Halacha anzuwenden. Das VG Ansbach hat die Hintergründe dieser Regelung bereits hinterfragt.

#### 6.4.2 Handlungsempfehlungen

- 6.4.2.1 Grundsätzlich sollte eine alte, vor 1990 ausgestellte Personenstandsurkunde vorgelegt werden, aus der sich die jüdische Nationalität des Antragstellers durch weitere Nachweise der Verwandtschaft ableiten lässt („Ankerurkunde“). Bei hinreichender Glaubhaftmachung für die fehlende Vorlagemöglichkeit alter Urkunden können ergänzend neuere Urkunden in einer Gesamtschau berücksichtigt werden. Der Grundsatz, dass der Nachweis der jüdischen Abstammung von den Großeltern allein nicht ausreicht, bleibt davon unberührt.
- 6.4.2.2 Es ist notwendig abschließend zu klären, welche Urkunden neueren Datums für den Nachweis der jüdischen Abstammung der Antragsteller ergänzend herangezogen werden können.
- 6.4.2.3 Das Verfahren bei der Prüfung des Urkundsnachweises sollte so gestaltet werden, dass Doppelarbeit von Auslandsvertretungen, BAMF und den jüdischen Organisationen vermieden wird.





## Impressum

### Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Abteilung 3 Integration  
Referat Öffentlichkeitsarbeit Integration,  
Informationsmaterial, Internetportal Integration,  
Bürgerservice  
90343 Nürnberg

Verantwortlich: Katrin Hirsland

E-Mail: [buenger@bamf.bund.de](mailto:buenger@bamf.bund.de)

Internet: [www.integration-in-deutschland.de](http://www.integration-in-deutschland.de)

### Redaktion:

Referate Geschäftsstelle Beirat Jüdische Zuwanderung  
und Aufnahmeverfahren Jüdische Zuwanderung

### Stand

25. Mai 2009

### Layout und Gestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Bereitstellung von Informationsmaterial durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags-, oder Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.