LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17 WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/471

A19, A01

Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigen-Anhörung im NRW-Landtag am 11. April 2018 von Frau Dr. Ulrike Hornung, Referatsleiterin M 3 „Aufenthaltsrecht; Humanitäre Aufnahme" im Bundesministerium des Innern

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Syrien-Konflikt umfangreich humanitäre Verantwortung übernommen. Über insgesamt drei humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes, die zusätzlich zum Resettlement durchgeführt wurden, konnten in den Jahren 2013 bis 2016 über 20.000 Flüchtlinge aus der Region nach Deutschland einreisen und so Schutz vor dem Krieg finden. Der Bund hat für seine Aufnahmeprogramme die Entscheidung getroffen, die Vorlage einer Verpflichtungserklärung nicht zur Voraussetzung einer Aufnahme zu machen. Die auf diesem Weg eingereisten Syrer haben - von wenigen Einzelfällen abgesehen - nach Einreise keinen Asylantrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt.

Zusätzlich zu diesen Programmen des Bundes haben 15 Bundesländer - alle Länder mit Ausnahme des Freistaats Bayern - eigene Programme zur Aufnahme von Syrern mit Verwandten in Deutschland aufgelegt und damit die Bundesaufnahmeprogramme sinnvoll ergänzt. Bei den Landesaufnahmeprogrammen handelt es sich im Gegensatz zu den Bundesaufnahmeprogrammen um Unterstützungsprogramme von Privatpersonen, die ein besonderes Interesse an der Aufnahme von in Syrien befindlichen Verwandten haben und diesen Schutz vor dem syrischen Bürgerkrieg in Deutschland ermöglichen wollen. Voraussetzung sind die Fähigkeit und die Bereitschaft, deren Lebensunterhalt zu sichern. UNHCR ist bei der Auswahl der aufzunehmenden Personen nicht beteiligt. Im Rahmen der Landesprogramme werden Vulnerabilität, Fluchtschicksal sowie sonstige Aufnahmekriterien nicht geprüft. Allein die Familienbindung ist ausschlaggebend dafür, ob jemand in den Kreis der potentiell Berechtigten fällt. Auf diesem Weg sind bisher mehr als 23.000 Syrer nach Deutschland eingereist. Alle noch laufenden sowie bereits abgeschlossenen Landesaufnahmeprogramme machen die Aufnahme von der Abgabe einer Verpflichtungserklärung abhängig. Es hätte den Ländern freigestanden, diese Programme auch ohne Abgabe einer Verpflichtungserklärung mit eigener staatlicher Finanzierung durchzuführen; alle Länder haben sich jedoch für den Weg der privaten Verpflichtungserklärungen entschieden.

Vor Abgabe einer Verpflichtungserklärung ist der sich Verpflichtende ausdrücklich über den Umfang und die Dauer der Haftung zu belehren. Der sich Verpflichtende hat dabei auch zu erklären, dass er keine weiteren Verpflichtungen eingegangen ist, die die Garantiewirkung der aktuellen Verpflichtungserklärung gefährden würden. Jedem Verpflichtungsgeber war aufgrund der landesseitigen Vorgaben bewusst (oder hätte bei entsprechender fachgerechter Beratung durch die Ausländerbehörden bewusst sein müssen), dass er mit seiner Verpflichtungserklärung für alle etwaig anfallenden Kosten für den Lebensunterhalt - vor der Gesetzesänderung im August 2016 sogar zeitlich unbeschränkt - haften würde. Die zu unterschreibende Verpflichtungserklärung enthält keinerlei Haftungsbeschränkungsklausel, etwa für den Fall einer erfolgreichen Asylantragstellung. Da die Ausländerbehörden grundsätzlich die

Verpflichtungserklärungen entgegennehmen, sind diesen Tragweite und Rahmenbedingungen einer Verpflichtungserklärung gleichsam bekannt.

Die geltende Rechtslage sieht vor, dass bei Länderaufnahmen die betreffenden Personen einen Aufenthaltstitel nach § 23 Absatz 1 AufenthG erhalten und dementsprechend Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben, für die im Wesentlichen die Länder aufkommen. Anders als bei den Bundesaufnahmeprogrammen haben viele Syrer, die auf dem Weg der Landesaufnahmeprogramme nach Deutschland eingereist sind und hier Schutz gefunden haben, jedoch Asylanträge gestellt, u. a. um die Verpflichtungsgeber vermeintlich von den Kosten zu befreien. Dabei gingen Betroffene irrig davon aus bzw. hofften, dass mit einem neuen Aufenthaltstitel nach erfolgreichem Asylverfahren ein Zweckwechsel verbunden sei. Nach Asylanerkennung sind die Betroffenen leistungsberechtigt nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches, für die im Wesentlichen der Bund - und nicht mehr das jeweilige Land - aufkommt. In einigen Ländern wurden Verpflichtungsgeber durch Ausländerbehörden oder Erlasse der Landesregierungen entsprechend beraten, zugleich aber nicht darüber informiert, dass es sich insoweit um eine streitige Rechtsauffassung handelt.

Unterschiedliche Auffassungen zur Frage des Zweckwechsels nach Asylanerkennung und daraus folgend der Fortgeltung der Verpflichtungserklärung wurden bereits nach Ingangsetzung der Landesaufnahmeprogramme bekannt und diskutiert, dies spätestens seit Frühjahr 2015 auch im Rahmen von Bund-Länder-Besprechungen. Das Bundesministerium des Innern hat zu keinem Zeitpunkt einen Zweifel daran gelassen, dass die Verpflichtungserklärung fort gilt, auch wenn Personen, die über die Landesaufnahmeprogramme nach Deutschland gekommen sind, ein Asylverfahren erfolgreich durchlaufen haben. Es hat damit seine Erwartung verbunden und ausdrücklich gefordert, dass die befassten Behörden von falscher Beratung absehen, um die Verpflichtungsgeber vor irrigen Erwartungen zu schützen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seinem Urteil vom 26. Januar 2017 diese Rechtsfrage höchstrichterlich geklärt und die vom BMI stets vertretene Auffassung bestätigt, dass nach erfolgreich abgeschlossenem Asylverfahren kein Aufenthaltszweckwechsel erfolgt, da es sich weiterhin um einen Aufenthalt aus humanitären Gründen handelt. Damit bleibt die Haftung des Verpflichtungsgebers auch von einem positiven Ausgang eines Asylverfahrens unberührt.

Unabhängig hiervon ist der Gesetzgeber - ohne dass es eine rechtliche Verpflichtung hierzu gegeben hätte - den Verpflichtungsgebern mit der Rechtsänderung der §§ 68, 68a AufenthG im Rahmen des Integrationsgesetzes vom 31. Juli 2016 (mit Geltung ab dem 6. August 2016) entgegengekommen. Mit der Ergänzung des § 68 AufenthG gilt die Erstattungsverpflichtung grundsätzlich nur noch für einen Zeitraum von fünf Jahren und nicht mehr unbegrenzt. Dieser Zeitraum beginnt mit der durch die Verpflichtungserklärung ermöglichten Einreise des Ausländers. Zusätzlich wurde gesetzlich klargestellt, dass die Verpflichtungserklärung auch vor Ablauf dieses Zeitraums nicht durch Erteilung eines Aufenthaltstitels aus völkerrechtlichen, humanitären oder

politischen Gründen (§§ 22 ff AufenthG) oder durch Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. subsidiären Schutzes (§§ 3, 4 AsylG) erlischt. Zudem wurde in § 68a AufenthG für Verpflichtungserklärungen, die bereits vor dem 6. August 2016 abgegeben worden waren („Altfälle"), eine Übergangsvorschrift geschaffen. Insoweit gilt die Erstattungsverpflichtung sogar nur für einen Zeitraum von drei Jahren ab Einreise des Ausländers. Mit diesen eindeutigen Regelungen zur Verpflichtungsdauer werden Verpflichtungsgeber vor unabsehbaren finanziellen Belastungen geschützt. Die kürzere Geltungsdauer von drei Jahren für sogenannte „Altfälle" wurde gerade zugunsten von Verpflichtungsgebern im Rahmen der Länderaufnahmeprogramme für syrische Schutzsuchende geschaffen.

Im Umgang mit den hohen Rückforderungen, denen sich die Verpflichtungsgeber zum Teil ausgesetzt sehen, sieht vor dem Hintergrund der beschriebenen Sach- und Rechtslage der Bund die Länder in der Verantwortung. Diesen bleibt es unbenommen, die angefallenen und von den Verpflichtungsgebern zu erstattenden Kosten aus dem eigenen Haushalt zu erstatten. Damit würden die Länder Verantwortung für etwaige fehlerhafte Beratung mit weitreichenden Rechtsfolgen übernehmen und die dadurch in Bedrängnis gebrachten Verpflichtungsgeber entlasten.

Auf ihrer Herbsttagung 2017 hat die Innenministerkonferenz die Länder Hessen und Niedersachsen gebeten, mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales Gespräche zur Lösung der Rückforderungsproblematik zu führen; ein erstes Treffen hat am 26. Februar 2018 auf Staatssekretärsebene mit Beteiligung des BMI stattgefunden. Ziel des Gesprächs war es, den Sachstand und mögliche Handlungsoptionen zu erörtern, die die Interessenlagen der Verpflichtungsgeber und des Bundes gleichermaßen berücksichtigen. Es wurde vereinbart, zunächst den Ausgang eines Rechtsstreits vor dem OVG Münster abzuwarten und die Gespräche zu gegebener Zeit fortzusetzen. Das OVG Münster hatte im Nachgang zur Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts am 08. Dezember 2017 differenzierend entschieden, dass keine Erstattungsforderungen geltend zu machen sind, wenn die Betroffenen insbesondere auf Grundlage von Ländererlassen Vertrauensschutz geltend machen können. Das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat hiergegen das Rechtsmittel der Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt.

Es wurde vereinbart, dass bis zur Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen bundesweit Erstattungsforderungen gegen Verpflichtungserklärungen festgesetzt und danach befristet niedergeschlagen werden.

Der Bund hat zugesagt, die Anzahl der Betroffenen und die Höhe der fraglichen Erstattungsforderungen zu erheben. Die Länder haben zugesagt, Möglichkeiten einer angemessenen Beteiligung zur Lösung des Problems ausloten (z.B. Härtefallfonds).