

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage des Abgeordneten Peer Lilienthal (AfD)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung

Dimension von Flüchtlingspatenschaften - Sichtweise der Landesregierung

Anfrage des Abgeordneten Peer Lilienthal (AfD), eingegangen am 05.12.2017 - Drs. 18/85
an die Staatskanzlei übersandt am 19.12.2017

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung
vom 17.01.2018,

gezeichnet

Boris Pistorius

Vorbemerkung des Abgeordneten

In der Öffentlichkeit wurde unlängst das Thema der Haftung von sogenannten Flüchtlingspaten (Verpflichtungsgeber) für die Lebensunterhaltskosten im Sinne § 68 AufenthG von Bürgerkriegsflüchtlingen diskutiert.¹ Demnach haben Privatpersonen und andere Vereinigungen für Flüchtlinge gebürgt. Zwischen Flüchtlingspaten und der Agentur für Arbeit ist es nun offenbar zum Streit gekommen. Die Agentur für Arbeit steht auf dem durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts² gestützten Standpunkt, dass die aus der Bürgerschaft ergangene Verpflichtung nicht mit Anerkennung des Asylantrags endet. Die Flüchtlingspaten beklagen mangelnde Aufklärung seitens der Verwaltung. Ihnen sei nicht bewusst gewesen, dass die Verpflichtung nach Abschluss des Asylverfahrens fortbestehe. Der Innenminister des Landes hat nun dem Vernehmen nach die Bundesarbeitsministerin gebeten, „eine für die Verpflichtungsgeber tragbare Lösung zu finden“.

Vorbemerkung der Landesregierung

Aufgrund der Bürgerkriegssituation in Syrien haben Bund und Länder dazu beigetragen, dass bedrohte Menschen über humanitäre Aufnahmeprogramme Schutz in Deutschland finden konnten.

Begleitend zu den Bundesaufnahmeprogrammen hat Niedersachsen - wie die meisten anderen Bundesländer - im Jahr 2013 eine spezifische Aufnahmeanordnung für syrische Flüchtlinge auf Landesebene erlassen. Rechtsgrundlage hierfür war § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), wonach die oberste Landesbehörde aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen kann, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Das erforderliche Einvernehmen des Bundesministeriums des Innern wurde erteilt.

Mit der Aufnahmeanordnung Niedersachsens wurde insbesondere dem nachvollziehbaren Bedürfnis der in Deutschland lebenden Syrerinnen und Syrer, die für den Unterhalt ihrer von den Kriegereignissen bedrohten Angehörigen aufkommen wollten und konnten, Rechnung getragen, diese auf legalem Weg zu sich holen zu können.

Voraussetzung für die Aufnahme syrischer Angehöriger war u. a., dass deren Lebensunterhalt durch die hier lebenden Verwandten sichergestellt wird. Hierzu gaben die Angehörigen eine Ver-

¹ HAZ vom 30. November 2017, Seite 7.

² BVerwG 1 C 10.16, Urteil vom 26. Januar 2017.

pflichtungserklärung nach § 68 AufenthG ab. Dabei war es den Ausländerbehörden auch möglich, weitere Verpflichtungserklärungen von Dritten anzunehmen. Inhalt der Verpflichtungserklärung ist, die Kosten für den Lebensunterhalt der aufgenommenen Personen zu tragen und sämtliche öffentlichen Mittel zu erstatten, die für den Lebensunterhalt des Flüchtlings aufgewendet werden. Um die finanzielle Belastung der sich verpflichtenden Personen nicht unverhältnismäßig auszugestalten, wurde der Umfang der abzugebenden Verpflichtungserklärung begrenzt. Kosten für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft, Geburt, Pflegebedürftigkeit und Behinderung im Sinne der §§ 4, 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes wurden von der Verpflichtungserklärung sukzessive ausgenommen.

Ogleich das Landesprogramm nicht darauf ausgerichtet war, dass die Einreisenden im Bundesgebiet einen Asylantrag stellen - eine Aufenthaltsperspektive hatten die hiervon Begünstigten bereits unmittelbar aufgrund des Programmes -, kam es in der Folge teilweise zu Asylanträgen, die auch mit einer Schutzanerkennung nach dem Asylgesetz beschieden wurden. In diesem Kontext ergab sich die für die Verpflichtungsgeber bedeutsame Rechtsfrage, ob mit der Schutzanerkennung die mit einer Verpflichtungserklärung verbundenen Erstattungspflichten für künftige Leistungen erlöschen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 26.01.2017 entschieden, dass die Haftung des Verpflichtungsgebers nicht mit der Schutzanerkennung nach dem Asylgesetz ende. Das Aufenthaltsgesetz ermögliche die Einreise von Ausländern, bei denen sich ein Dritter verpflichtet hat, die Kosten des Lebensunterhalts zu tragen (§ 68 AufenthG). Wird eine solche Verpflichtungserklärung zur Ermöglichung der Einreise syrischer Bürgerkriegsflüchtlinge im Rahmen einer Landesaufnahmeanordnung und damit zu einem humanitären Schutzzweck abgegeben, führt die Anerkennung als Flüchtling unter Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis nicht zu einem anderen Aufenthaltswert und verpflichtet weiterhin zur Erstattung von Sozialleistungen, die Begünstigte in der Folgezeit bezogen haben.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat die Auffassung vertreten, dass ein Aufenthaltstitel zur Aufenthaltsgewährung durch die oberste Landesbehörde (§ 23 Abs. 1 AufenthG) im Vergleich zu einem Aufenthaltstitel für anerkannte Flüchtlinge (§ 25 Abs. 2 AufenthG) einen anderen Aufenthaltswert begründet und die Gültigkeitsdauer einer Verpflichtungserklärung damit endet. Im Ergebnis wurde diese Auffassung auch von anderen Ländern sowie auch von Teilen der Rechtsprechung vertreten (s. z. B. Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 12.07.2017 - 11 S 2338/16 - sowie Beschluss des LSG Sachsen-Anhalt vom 09.10.2015 - L 5 AS 643/15 B ER).

Den niedersächsischen Ausländerbehörden wurde allerdings bereits am 18.12.2014 unter Hinweis auf diese Rechtsauffassung u. a. Folgendes mitgeteilt:

„Darüber hinaus weise ich darauf hin, dass in der nachstehenden E-Mail die Rechtsauffassung dieses Hauses dargestellt ist, welche in Bezug auf fachaufsichtliche Vorgaben zwar für die Ausländerbehörden, jedoch nicht für die Leistungsbehörden maßgeblich ist. Inwieweit die hiesige Rechtsauffassung von allen Leistungsbehörden geteilt werden wird, kann nicht abschließend abgeschätzt werden. Sollte eine Leistungsbehörde eine abweichende Meinung vertreten und von einer fortdauernden Geltung der Verpflichtungserklärung ausgehen, kann es evtl. zur entsprechenden Geltendmachung von Erstattungsansprüchen gegenüber den Verpflichtungsgebern kommen.“

Am 10.04.2015 wurden die niedersächsischen Ausländerbehörden ergänzend auf Folgendes hingewiesen:

„(...) wurden Sie darauf hingewiesen, dass nach hiesiger Auffassung ein Aufenthaltstitel bei Aufenthaltsgewährung durch die oberste Landesbehörde (§ 23 Abs. 1 AufenthG) im Vergleich zu einem Aufenthaltstitel für anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Konvention (§ 25 Abs. 2 AufenthG) einen anderen Aufenthaltswert begründet. Folglich endet danach die Dauer der Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG für im Rahmen der niedersächsischen Aufnahmeanordnung eingereiste Syrer mit der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 2 AufenthG.

Diese Auffassung wird auch weiterhin vertreten. Mit E-Mail vom 18.12.2014 wurde jedoch bereits darauf hingewiesen, dass nicht abschließend abgeschätzt werden könne, inwieweit diese Rechtsauffassung von allen Leistungsbehörden geteilt wird und es evtl. zur Geltendmachung von Erstattungsansprüchen gegenüber den Verpflichtungsgebern kommen kann.

Das Niedersächsische Sozialressort hat sich unserer Auffassung angeschlossen bzw. auf die ‚Deutungshoheit‘ des MI in dieser Frage verwiesen. Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit teilt diese Bewertung allerdings nicht. Sie vertritt die Auffassung, dass die Verpflichtungserklärung trotz des geänderten Aufenthaltstitels weiterhin gültig ist. Dies hat zur Folge, dass die Jobcenter die Erstattung nach § 68 AufenthG prüfen müssen.

Da es erstrebenswert ist, in der Frage der Geltungsdauer einer Verpflichtungserklärung zu einem bundesweit einheitlichen Verständnis zu gelangen, hat Niedersachsen das Thema als Tagesordnungspunkt der nächsten Ausländerreferentenbesprechung am 19. und 20. Mai angemeldet.

Solange jedoch eine einheitliche Anwendung nicht erfolgt, bitte ich, (potenzielle) Verpflichtungsgeber ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Bundesagentur für Arbeit Erstattungen nach § 68 AufenthG auch bei Vorliegen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG geltend macht.“

In diesem Sinne wurde auch anfragenden Personen und Organisationen geantwortet und darauf hingewiesen, dass die Frage der Rückforderung öffentlicher Sozialleistungen nicht den unter der Fachaufsicht des Innenministeriums stehenden Ausländerbehörden, sondern allein den Leistungsbehörden obliegt.

Erst seit dem 06.08.2016 ist mit dem Integrationsgesetz eine gesetzliche Neufassung der §§ 68 und 68 a AufenthG erfolgt. Dabei wurde die Geltungsdauer der Verpflichtungserklärung auf fünf bzw. drei Jahre beschränkt. Gleichzeitig wurde geregelt, dass die Verpflichtungserklärung nicht wegen einer Flüchtlingsanerkennung endet. Damit wurde der oben beschriebene Streitpunkt für Verpflichtungen ab dem 06.08.2016 gesetzlich geregelt.

Da die bis dato unklare Rechtslage nach Einschätzung des Ministeriums für Inneres und Sport allerdings mit hat dazu beitragen können, dass sich Verpflichtungsgeber nicht über die Reichweite der Verpflichtungen bewusst waren, hat sich Herr Minister Pistorius der Thematik angenommen und die Behandlung der Frage der Inanspruchnahme von Verpflichtungsgebern bei der Innenministerkonferenz am 07./08.12.2017 initiiert. Dabei wurde folgender Beschluss gefasst:

1. Die IMK stellt fest, dass im Rahmen der Programme der Länder zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge viele Verpflichtungsgeber bei der Abgabe ihrer Verpflichtungserklärung davon ausgegangen sind, dass ihre Verpflichtung mit der Anerkennung des Betroffenen als Schutzberechtigter endet. In einigen Ländern sehen sich Betroffene mit hohen Rückforderungen von öffentlichen Leistungen konfrontiert.
2. Die IMK bittet daher die Länder Niedersachsen und Hessen, mit dem BMAS Gespräche zur Lösung der Problematik zu führen.

Herr Minister Pistorius hat sich weiterhin an das zuständige Bundesressort, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), gewandt und gebeten, dass Verpflichtungsgeber nicht unbillig und unangemessen in die Pflicht genommen werden. Das BMAS hat mit Schreiben vom 20.12.2017 reagiert und dargelegt, dass zwar nach dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung die Behörden nicht generell auf die Inanspruchnahme der Verpflichtungsgeber verzichten könnten, allerdings ausreichende Spielräume für tragbare Lösungen im Einzelfall bestünden.

Darüber hinaus hat sich Herr Ministerpräsident Stephan Weil mit Schreiben vom 18.12.2017 an die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel gewandt, die bestehenden Problematik erläutert und eine Lösung auf Bundesebene eingefordert.

1. **Welche Maßnahmen hat die Landesregierung in den Jahren 2015 und 2016 unternommen, um die Verpflichtungsgeber auf die Konsequenzen ihres Handels (Eingehen der Verpflichtung) hinzuweisen? Inwieweit hat seitens des Landes eine Beratung der Verpflichtungsgeber stattgefunden?**

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

2. In welcher Form hat die Landesregierung auf das Verfahren des BVerwG3 reagiert? Hat die Landesregierung die Verpflichtungsgeber im Laufe des Verfahrens auf konkurrierende Rechtsauffassungen hingewiesen?

Die niedersächsische Anordnung zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an syrische Flüchtlinge, die eine Aufnahme durch ihre in Niedersachsen lebenden Verwandten beantragen, war bis zum 30.06.2015 befristet, sodass Hinweise der Ausländerbehörden zur Reichweite einer Verpflichtungserklärung nur in diesem auch zeitlichen Kontext erfolgen mussten. Im Übrigen wurde - wenn auch erst mit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes am 06.08.2016 - eine gesetzlich eindeutige Neuregelung geschaffen, wonach eine Verpflichtungserklärung nicht wegen einer Flüchtlingsanerkennung endet. Belehrungen an potenzielle Verpflichtungsgeber, die im Kontext anderweitiger aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen zu erfolgen haben, berücksichtigen die gesetzliche Neuregelung.

3. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung nach dem Urteilsspruch des BVerwG vom 26. Januar 2017 ergriffen, um die Verpflichtungsgeber auf die Konsequenzen ihres Handels (Eingehen der Verpflichtung) hinzuweisen?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

4. Wie hoch sind die Forderungen der Agentur für Arbeit im Einzelfall aufgegliedert nach

- a) Fällen mit Forderungen unter 1 000 Euro,
- b) Fällen mit Forderungen zwischen 1 000 und 5 000 Euro,
- c) Fällen mit Forderungen zwischen 5 000 und 15 000 Euro und
- d) Fällen mit Forderungen über 15 000 Euro?

Die Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit hat darauf hingewiesen, dass Forderungen aus den erteilten Verpflichtungserklärungen nicht von den Agenturen für Arbeit, sondern von den Jobcentern erhoben werden. Die Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit kann ausschließlich zu den 31 Jobcentern in ihrem Bezirk Aussagen treffen, die als gemeinsame Einrichtungen der Arbeitsagenturen und Kommunen geführt werden. Nach einer Ende November 2017 bei diesen Jobcentern durchgeführten Abfrage gibt es in 20 gemeinsamen Einrichtungen aktuell ca. 720 Verfahren, in denen die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen geprüft wird. Dabei handelt es sich um Forderungen in Höhe von knapp 4,1 Millionen Euro. In 19 gemeinsamen Einrichtungen wurden in 88 Fällen Forderungen aus Erstattungsansprüchen gegenüber den Verpflichtungsgebern - zumeist Privatpersonen - geltend gemacht. Differenziert nach der Höhe der Forderung liegen keine Erkenntnisse vor.

Weitergehende Erkenntnisse zu den Forderungen der Agentur für Arbeit liegen der Landesregierung nicht vor. Dies gilt auch für etwaige Forderungen der nach § 6a SGB II zugelassenen kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

5. Wie und durch wen wurde nach Kenntnis der Landesregierung die Eignung der Verpflichtungsgeber als Bürgen überprüft? Wurden nach Kenntnis der Landesregierung Personen als Bürgen abgelehnt?

Die für die Entgegennahme der Verpflichtungserklärung zuständige Ausländerbehörde nimmt anhand der Angaben des sich Verpflichtenden eine Bonitätsprüfung vor. Dabei ist darauf abzustellen, ob dem Verpflichtungsgeber unter Berücksichtigung der Pfändungsfreigrenzen verfügbares Einkommen zur Verfügung steht. Der sich Verpflichtende hat zu erklären, dass er keine weiteren Verpflichtungen eingegangen ist, die die Garantiewirkung der aktuellen Verpflichtungserklärung ge-

³ Ebenda.

fährden. Weitergehende Erkenntnisse über die Praxis der Ausländerbehörden liegen der Landesregierung nicht vor.

- 6. Gibt es nach Kenntnis der Landesregierung Personen, die für mehr als einen Flüchtling gebürgt haben und jetzt in Haftung genommen werden sollen?**
- a) Fälle der Bürgschaft für eine Person,
 - b) Fälle der Bürgschaft für zwei bis fünf Personen,
 - c) Fälle der Bürgschaft für mehr als fünf Personen.

Der Landesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

7. Erwägt die Landesregierung, den Verpflichtungsgebern finanziell beizustehen?

Vor dem Hintergrund der Behördenzuständigkeit des Bundes und der Tatsache, dass der Bund erst mit dem Integrationsgesetz am 06.08.2016 eine gesetzliche Klarstellung vorgenommen hat, liegt die Verantwortung zur Lösung der dargestellten Problematik auf Bundesebene. Die Landesregierung erwartet, dass Lösungen auf Bundesebene gefunden werden, damit im Ergebnis Verpflichtungsgeber nicht unbillig und unangemessen in die Pflicht genommen werden. Auf die in der Vorbemerkung dargestellten diesbezüglichen Maßnahmen der Landesregierung wird hingewiesen. Den konkreten Ergebnissen sollte nicht vorgegriffen werden.

8. Was versteht die Landesregierung unter einer „für die ... Verpflichtungsgeber tragbare(n) Lösung“?

Aus Sicht der Landesregierung sollte durch eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes für den betroffenen Personenkreis geregelt werden, dass die abgegebene Verpflichtungserklärung mit der Schutzanerkennung nach dem Asylgesetz erlischt. Dies hat der Ministerpräsident in seinem Schreiben vom 18.12.2017 an die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel angeregt. Zudem sollte jedenfalls sichergestellt sein, dass vor der Inanspruchnahme der Verpflichtungsgeber unter Berücksichtigung aller Umstände des jeweiligen konkreten Einzelfalles geprüft wird, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Erstattung geltend gemacht werden kann.

9. Hat sich die Landesregierung in den vergangenen fünf Jahren für andere Bürgen bei der Bundesregierung verwendet?

Nein.