

Beitrag aus dem Asylmagazin 4/2019, S. 101–107

Stella Keil

Update zur Haftung aus Verpflichtungserklärungen

Aktualisierung des Beitrags aus Heft 7–8/2018
zu Rechtsprechung und Behördenpraxis

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., April 2019. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autorin sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



Im Asylmagazin 4/2019 finden Sie:

Nachrichten	81
Arbeitshilfen und Stellungnahmen	82
Projekte und Initiativen	83
Katharina Vogt: Erklärung von Paris zu europäischer Asyl- und Flüchtlingspolitik.	83
Beiträge	84
Uwe Berlit: Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte	84
Anne-Marlen Engler: Private Sicherheitsfirmen in Flüchtlingsunterkünften.	94
Stella Keil: Update zur Haftung aus Verpflichtungserklärungen	101
Ländermaterialien.	107
Asylverfahrens- und -prozessrecht	111
BVerfG: Anforderungen an die Abweisung einer Klage im Asylverfahren als offensichtlich unbegründet.	111
BVerwG: BAMF-Unzulässigkeitsentscheidung nach stattgebendem Eilrechtsbeschluss unwirksam	113
BVerwG: Unterbrechung der Dublin-Überstellungsfrist durch behördliche Aussetzung der Vollziehung	117
Aufenthaltsrecht.	119
VG Berlin: Eltern- aber kein Geschwisternachzug zu inzwischen volljährigem anerkannten Flüchtling	119
<i>Rechtsprechungsübersicht von Johanna Mantel zum Elternnachzug zu volljährig Gewordenen</i>	123
OVG Niedersachsen: Keine Haftung aus Verpflichtungserklärung in Niedersachsen	125
Sozialrecht	129
EuGH: Volle Sozialleistungen für anerkannte Flüchtlinge auch mit befristetem Aufenthaltsrecht	129
SG Stade: Vorläufig Anspruch auf angepasste höhere Regelbedarfe nach dem AsylbLG.	130
SG Leipzig: Weder AsylbLG-Grundleistungen noch SGB-Härtefall nach 15 Monaten für Auszubildende.	132
<i>Übersicht von Lea Hupke zu Behördenpraxis und Rechtsprechung zur »Ausbildungsförderungs-Lücke«</i>	135

Redaktionsschluss: 27. März 2019

Impressum:

Herausgeber: Informationsverbund Asyl und Migration e. V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Fax: (0)30/467 93 329, E-Mail: redaktion@asyl.net
Internet: www.asyl.net

V. i. S. d. P. u. Redaktion: Johanna Mantel, Michael Kalkmann
c/o Informationsverbund Asyl und Migration

Abonnementverwaltung, Vertrieb und Herstellung:
Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst,
Daimlerstraße 23, 76185 Karlsruhe
E-Mail: info@vonLoeper.de

Internet: www.vonLoeper.de/Asylmagazin
Abonnement-Preis: 62,- € jährlich (Inland).
© Informationsverbund Asyl und Migration
ISSN 1613-7450

Zitervorschlag: Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings-
u. Migrationsrecht 4/2019

Der Abdruck von bis zu 10 Originalseiten pro Ausgabe ist unter Quellenangabe gegen Belegexemplar generell freigestellt, sofern es sich nicht um namentlich gekennzeichnete Beiträge oder Dokumente handelt. Wir stellen Ihnen gerne Dateien zur Verfügung. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Auffassung des Herausgebers wieder. Alle Dokumente, die mit einer Bestellnummer (z. B. M12143 oder ecoi.net 10543) versehen sind, können Sie bei IBIS e. V. bestellen (s. hintere Umschlagseite). Dokumente mit einer ecoi.net-ID-Nummer (z. B. ID 10543 oder ecoi.net 10543) finden Sie auch bei www.ecoi.net, Gerichtsentscheidungen in der Rechtsprechungsdatenbank auf www.asyl.net. Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den: Informationsverbund Asyl und Migration, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin.

Update zur Haftung aus Verpflichtungserklärungen

Aktualisierung des Beitrags aus Heft 7–8/2018 zu Rechtsprechung und Behördenpraxis

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Die neue Weisung der Bundesagentur für Arbeit
 - 1. Voraussetzungen für den Verzicht auf Erstattungsforderungen
 - 2. Der Verfahrensablauf
 - 3. Erstattung der anwaltlichen und gerichtlichen Kosten?
- III. Aktuelle Entwicklung der Rechtsprechung
 - 1. Zeitliche Begrenzung von Verpflichtungserklärungen durch Bundesländer
 - 2. Begrenzte Gültigkeit wegen versäumter Aufklärung durch Ausländerbehörden
 - 3. Erforderliche Ermessensausübung in atypischen Fällen
- IV. Ausblick

I. Einleitung

Die Dauer der Haftung aus einer Verpflichtungserklärung ist schon lange umstritten.¹ Durch den vermehrten Einsatz solcher Erklärungen im Rahmen der sogenannten Landesaufnahmeprogramme für Schutzsuchende aus Syrien erlangten die Auseinandersetzungen hierzu wieder neue Relevanz.² Viele in Deutschland lebende Familienmitglieder von syrischen Staatsangehörigen, aber auch andere Privatpersonen oder Vereine, verpflichteten sich, die Lebensunterhaltskosten der Schutzsuchenden zu tragen, um ihnen die Einreise zu ermöglichen. Sie wurden aber auch noch zur Erstattung herangezogen, wenn die Betroffenen nach Asylantragstellung und Schutzzuerkennung Sozialleistungen empfangen hatten. Den Kern des Streits um die Erstattungen aufgrund von Verpflichtungserklärungen bildete die Frage, ob die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Schutzzuerkennung zum Ende der Haftung führe. Weder die gesetzliche Neuregelung der Geltungsdauer von Verpflichtungserklärungen³ noch eine Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)⁴ sorgten für eine Klärung der Streitfra-

gen. Zahlreiche Gerichtsentscheidungen nach dem Urteil des BVerwG waren aufgrund der zu entscheidenden Einzelfälle uneinheitlich, jedoch hatten sie gemeinsam, dass die Verpflichtungsgebenden bei Abgabe ihrer Erklärungen von einer Haftungsbegrenzung ausgegangen waren. In einem früheren Beitrag befasste sich die Autorin mit diesen Fragestellungen und den bis dahin ergangenen Gerichtsentscheidungen.⁵ Aufgrund der unklaren Rechtslage war die Politik hier gefordert, eine Lösung zu erarbeiten. Im Januar 2019 einigte sich schließlich der Bund mit den Ländern über eine Kostenbeteiligung, die das Absehen der Erstattungsforderungen nach sich zieht.⁶

Die Einigung zwischen dem Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und den Ländern sorgte bei den »Flüchtlingsbürgen« zu einem ersten Aufatmen. Seit dem 1. März 2019 liegt die Weisung der Bundesagentur für Arbeit (BA) vor, die die Voraussetzungen für den Verzicht auf Erstattungszahlungen regelt.⁷ Zuvor hatte die BA bereits in Abstimmung mit dem BMAS am 26. März 2018 eine Weisung erlassen, wonach zwar die Forderungen aus den Verpflichtungserklärungen festzusetzen, aber vorläufig niederzuschlagen sind.⁸ Das bedeutet, dass die Forderungen zwar weiter bestehen, aber von den Jobcentern nicht beigetrieben werden sollten. Dies erfolgte wegen Rechtsunsicherheiten aufgrund der hierzu ergangenen Rechtsprechung, die vielfach den Klagen gegen Erstattungsforderungen Recht gab. Dieser Aufsatz setzt zum einen den Artikel aus dem Asylmagazin 7–8/2018 fort und stellt die Voraussetzungen und Konsequenzen der aktuellen Weisung der BA dar. Zum anderen werden die relevanten Punkte in den neueren Entscheidungen herausgearbeitet, die weiterhin Bedeutung für Verpflichtungserklärungen haben.

* Die Verfasserin ist Rechtsanwältin und Fachanwältin für Sozialrecht bei Plagemann Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Frankfurt am Main.

¹ Hierzu ausführlich Hörich/Riebau, Der Streit um die Verpflichtungserklärung geht weiter, Asylmagazin 7–8/2017, S. 272–276.

² Hierzu ausführlich Keil, Beschränkte Haftung aus einer Verpflichtungserklärung, Asylmagazin 7–8/2018, S. 243–251.

³ Integrationsgesetz, in Kraft getreten am 6.8.2016, abrufbar auf fluechtlingsrat-berlin.de unter »Recht & Rat/Asyl & Aufenthalt«.

⁴ BVerwG, Urteil vom 26.1.2017 – 1 C 10.16 – asyl.net: M24833, Asylmagazin 5/2017, S. 201 ff.

⁵ Keil, a. a. O. (Fn. 2).

⁶ Presseerklärung des BMAS vom 24.1.2019, »Eine gute Lösung, die hilft«, abrufbar bei www.bmas.de unter »Presse/Presseerklärungen«.

⁷ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201903003 vom 1.3.2019, Umgang mit den Erstattungsforderungen aus Verpflichtungserklärungen nach §§ 68, 68a Aufenthaltsgesetz im Rahmen der Landesaufnahmeprogramme – GR 1 – AZ: II-1101/CF 2 – AZ: 3450 – asyl.net: M27060, Zusammenfassung in diesem Heft auf S. 128., im Folgenden zitiert als »Weisung«.

⁸ Weisung der BA vom 26.3.2018.

II. Die neue Weisung der Bundesagentur für Arbeit

1. Voraussetzungen für den Verzicht auf Erstattungs-forderungen

Mit der Weisung werden die Voraussetzungen formuliert, die vorliegen müssen, damit auf die Erstattung von Forderungen aus Verpflichtungserklärungen verzichtet wird. Laut Nr.2 der Weisung gilt diese Weisung als Handreichung für die nachgeordneten Behörden und soll damit die Bearbeitung der Verfahren vereinfachen.

Zunächst beinhaltet die Weisung zwei Einschränkungen, die gleichzeitig Voraussetzungen für das weitere Verfahren sind: Zum einen profitieren von dieser Weisung nur die Verpflichtungsgebenden, die für Erstattungs-forderungen aufgrund von Leistungen nach dem SGB II (»Hartz IV«) haften. Hier wirkt sich die unterschiedliche Trägerstruktur der Jobcenter aus: Das BMAS ist nämlich nur gegenüber der BA weisungsbefugt, die wiederum nur die Jobcenter anweisen kann, die sogenannte gemeinsame Einrichtungen (gE) sind. Diese werden in gemeinsamer Trägerschaft der Kommune und der Agentur für Arbeit geführt. Davon sind die Jobcenter abzugrenzen, die durch einen zugelassenen kommunalen Träger (zkT) geleitet werden. Das Sozialministerium in Nordrhein-Westfalen (MAGS) hat auf diese Problematik bereits mit einem Erlass an die dortigen kommunalen Jobcenter reagiert.⁹ Laut diesem Erlass ist die Weisung der BA auch auf Leistungen anwendbar, die in Nordrhein-Westfalen durch ein Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft erbracht worden sind. Weiterhin ungeklärt bleibt allerdings die Frage, wie mit der Erstattung von Leistungen umzugehen ist, die durch die Sozialämter nach dem SGB XII (z. B. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) erbracht worden sind.

Zum anderen sind allein die Erstattungs-forderungen in sogenannten Altfällen betroffen. Umfasst sind also nur Verpflichtungserklärungen, die vor dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes am 6. August 2016 und auf der Basis von Landesaufnahmeanordnungen abgegeben worden sind. Die begünstigten syrischen Staatsangehörigen müssen daher mit einem Visum eingereist sein, das auf Grundlage einer Landesaufnahmeanordnung nach §23 Abs. 1 AufenthG erteilt worden ist.

Des Weiteren werden in der Weisung der BA drei Fallgruppen gebildet, bei denen das Ermessen dahingehend auszuüben ist, dass von einer Heranziehung zur Erstattung der gewährten Leistungen abzusehen ist (Abschnitt 3 Ziff. II der Weisung):

1. Beschränkung der Haftung aus Verpflichtungserklärungen bis zum Zeitpunkt der Schutz-zuerkennung

⁹ Sozialministerium Nordrhein-Westfalen, Weisung vom 7.3.2019 – II B 4-7400-VE – asyl.net: M27083.

bzw. der Erteilung eines entsprechenden Aufenthaltstitels im Rahmen der Landesaufnahmeanordnung:¹⁰ Dies gilt auch, wenn Landesbehörden an anderer Stelle vertreten haben, dass die Haftung entsprechend begrenzt sein soll, etwa in entsprechenden Erlassen,¹¹ Antworten auf Anfragen aus dem Landtag,¹² in Verwaltungsvorschriften, in Pressemitteilungen oder auf Bürgeranfragen. Entsprechende Beschränkungen enthalten demnach die Aufnahmeprogramme der Länder Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

2. Abgabe der Verpflichtungserklärung auf dem bundeseinheitlich verwendeten oder einem inhaltlich entsprechenden Formular, welches eine Haftung »bis zur Beendigung des Aufenthaltes [...] oder bis zur Erteilung eines Aufenthaltstitels zu einem anderen Aufenthaltzweck« vorsah. Dies gilt auch bei Anpassungen auf dem Formular, die nicht die Haftungsdauer betrafen. Dies gilt nicht, wenn die Ausländerbehörde die Verpflichtungsgebenden oder die Öffentlichkeit nachweislich darüber aufgeklärt hat, dass die Haftung über den Zeitpunkt der Schutz-zuerkennung hinaus andauert.
3. Keine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit der sich verpflichtenden Person zum Zeitpunkt der Abgabe der Erklärung. Hiervon ist auszugehen, wenn:
 - a) sie bei Abgabe der Verpflichtungserklärung selbst Leistungen nach dem SGB II, SGB XII, AsylbLG oder Kinderzuschlag bezogen hat,
 - b) sie in dem Jahr, in dem sie die Verpflichtungserklärung abgegeben hat, kein zu versteuerndes Einkommen erzielt hat,
 - c) die Summe ihrer eigenen Bedarfe, der ihrer Haushaltsangehörigen und der durch die Verpflichtungserklärung Begünstigten ihr Einkommen in dem Jahr, in dem sie die Erklärung abgegeben hat, deutlich überstieg.

Ein Großteil der Verfahren wird sicherlich von der Fallgruppe 2 umfasst, da Verpflichtungserklärungen meist unter Nutzung des bundeseinheitlichen Formulars abgegeben wurden. In diesen Fällen entschieden die Verwaltungsgerichte bisher regelmäßig, dass die Haftung sich auch auf die Zeit nach der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Schutz-zuerkennung erstreckt.¹³ Die Fallgruppe 3 dient offensichtlich nur der Klarstellung, da die

¹⁰ Unter Bezug auf OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 8.12.2017 – 18 A 1125/16 – asyl.net: M26155 zur rheinland-pfälzischen Aufnahmeanordnung.

¹¹ Unter Bezug auf VG Osnabrück, Urteil vom 4.6.2018 – 7 A 128/17 – asyl.net: M26435.

¹² Unter Bezug auf VG Hannover, Urteil vom 27.4.2018 – 12 A 60/17 – asyl.net: M26265.

¹³ Zum Beispiel: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 8.12.2017 – 18 A 1197/16 – asyl.net: M26198; bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom

Leistungsfähigkeit bei Erstattungsforderungen immer unabhängig von einer Landesaufnahmeverordnung bei der Ermessensausübung berücksichtigt werden muss.

2. Der Verfahrensablauf

Die Weisung der BA legt ferner das behördliche Vorgehen fest. Dabei unterscheidet die BA beim konkreten Verfahrensablauf danach, ob eine Erstattungsforderung schon festgesetzt worden ist oder ob die Festsetzung noch aussteht.

Ist die Erstattungsforderung noch nicht festgesetzt, so hat das Jobcenter den Sachverhalt, insbesondere die Haftungsdauer von Amts wegen zu ermitteln. Das heißt, dass die Verpflichtungserklärung bei der Ausländerbehörde angefordert werden muss, wenn diese noch nicht vorliegt. Sofern Unklarheiten bestehen, die durch vorliegende Informationen nicht beseitigt werden können, ist die verpflichtungsgebende Person anzuhören. Im Fall, dass das bundeseinheitliche Formular genutzt wurde (Fallgruppe 2), ist nach Aktenlage zu entscheiden, wenn keine Anhaltspunkte darüber vorliegen, dass ausdrücklich über die fortdauernde Haftung nach Schutzzuerkennung aufgeklärt worden ist.

Wenn von der Heranziehung abgesehen wird, ist die verpflichtungsgebende Person schriftlich zu informieren. Wenn die Erstattung dennoch geltend gemacht wird, ist zu begründen, warum kein Ermessen auszuüben war.

Wenn die Erstattung bereits durch Bescheid festgesetzt, aber vorübergehend niedergeschlagen worden ist und sich alle o. g. Voraussetzungen für den Verzicht aus der Akte ergeben, ist der Erstattungsbescheid aufzuheben. Andernfalls ist eine Anhörung durchzuführen, um die fehlenden Voraussetzungen zu prüfen. Wenn von der verpflichtungsgebenden Person keine ausreichenden Angaben gemacht werden oder die Prüfung ergibt, dass eine Heranziehung erfolgen soll, wird die Erstattungsforderung beigetrieben (Ziff. IV, Nr. 2). Genauso wird verfahren, wenn ein Widerspruchs- oder Klageverfahren gegen den Erstattungsbescheid anhängig ist und bisher wegen der aufschiebenden Wirkung ruhte (Ziff. IV, Nr. 3).

Wenn eine bereits festgesetzte Forderung ganz oder teilweise beglichen oder beigetrieben worden ist, wird der Erstattungsbescheid nur auf Antrag überprüft. Der Bescheid wird dann nach den bereits genannten Regeln geprüft. Bei erfolgreichem Antrag wird der Bescheid aufgehoben und die geleisteten Zahlungen sind vom Jobcenter zu erstatten. Werden die Voraussetzungen nicht erfüllt, ergeht ein neuer Bescheid, gegen den wieder ein Rechtsbehelf eingelegt werden kann.

Die Fälle, die befristet niedergeschlagen worden sind, werden beim Inkasso-Service der BA nunmehr mit einer

Mahnsperrung versehen. Die Verpflichtungsgebenden haben dadurch bis zur Aufhebung des Erstattungsbescheids keine Vollstreckungsmaßnahmen zu befürchten.

3. Erstattung der anwaltlichen und gerichtlichen Kosten?

Nicht geklärt ist, wie in einzelnen Fallkonstellationen mit den entstandenen anwaltlichen und gerichtlichen Kosten verfahren werden soll. Es ist bekannt, dass hierüber auf Länderebene diskutiert wird, aber vorab natürlich keine Ergebnisse präsentiert werden. Zahlreiche Verpflichtungsgebende haben einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin mit ihrer Vertretung beauftragt. Sie haben grundsätzlich die Kosten für die anwaltliche Vertretung im Anhörungsverfahren zu tragen, da für den Erfolgsfall (also keine Erstattungsforderung per Bescheid) keine gesetzliche Kostenerstattungsregelung vorgesehen ist. Im gerichtlichen Verfahren haben sie die gerichtlichen und außergerichtlichen Kosten (vor allem die anwaltlichen Kosten) zu tragen, soweit sie unterliegen. Diese werden jeweils nach dem Streitwert berechnet.

Für die anhängigen gerichtlichen Verfahren sollten die Gerichte sowohl die anwaltlichen als auch die gerichtlichen Kosten den Jobcentern gemäß § 161 Abs. 2 VwGO auferlegen. Wenn die Jobcenter die anhängigen Bescheide aufheben, so wird der Rechtsstreit für erledigt erklärt. In der Folge entscheidet das Gericht über die Kosten des Verfahrens per Beschluss, wobei der Sach- und Streitstand zu berücksichtigen ist. Dies ist in diesen Fällen die erfolgreiche Aufhebung des streitgegenständlichen Erstattungsbescheids.

In den Fällen, in denen die Verpflichtungsgebenden bereits die Zahlungen nach einem erfolglosen Gerichtsverfahren geleistet haben und nach erneuter erfolgreicher Prüfung durch die Weisung der BA (Ziff. IV, Nr. 2) von der Heranziehung abgesehen wird, ist es nur gerechtfertigt, wenn die gerichtlichen und außergerichtlichen Kosten nach dem Rechtsgedanken des § 161 Abs. 2 VwGO ebenfalls erstattet werden. Den Verpflichtungsgebenden darf kein Nachteil dadurch entstehen, dass erst nach Abschluss ihres Verfahrens eine Weisung ergangen ist.

Ferner ist zu überlegen, ob trotz fehlender gesetzlicher Erstattungsgrundlage die anwaltlichen Kosten (z. B. im Rahmen von Pauschalen) im behördlichen Verfahren von den Behörden übernommen werden sollten, da es angesichts der unübersichtlichen Rechtslage zu Verpflichtungserklärungen und der unterschiedlichen durch Bund und Länder vertretenen Auffassungen gerechtfertigt bzw. erforderlich war, anwaltliche Unterstützung hinzuzuziehen.

20.3.2018, Az.: 1 B 5/18 – asyl.net: M26197; VG Gießen, Urteile vom 12.12.2017, Az.: 6 K 3885/16.Gi – 6 K 2716/16.GI.

III. Aktuelle Entwicklung der Rechtsprechung

Unabhängig von der Weisung der BA bleibt die Rechtsprechung zu Verpflichtungserklärungen weiter relevant. Das gilt sowohl für solche, die nicht auf einer Landesaufnahmeanordnung beruhen, als auch natürlich für die noch offenen Erstattungsfälle der Sozialämter.

Die neuen Entscheidungen stellen das grundlegende Urteil des BVerwG¹⁴ jedenfalls nicht infrage. Gegenstand der hier besprochenen Verfahren sind wieder die Auslegung der Verpflichtungserklärung als Willenserklärung und die Bestimmung eines atypischen Falls im Rahmen der Ermessensausübung. Größere Bedeutung gewinnen nun die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Verpflichtungsgebenden und die Aufklärungspflichten der Behörden.

1. Zeitliche Begrenzung von Verpflichtungserklärungen durch Bundesländer

Das OVG Niedersachsen¹⁵ hat acht klare und wegweisende Urteile zur Geltungsdauer von Verpflichtungserklärungen in Niedersachsen getroffen. Die Auffassung des niedersächsischen Innenministeriums, die in seinen Aufnahmeanordnungen¹⁶ zum Ausdruck gekommen ist, hat damit eine haftungsbegrenzende Wirkung, vor allem auch deshalb, weil diese vor dem Urteil des BVerwG¹⁷ geäußert worden ist.

Die äußeren Umstände, d. h. die damalige niedersächsische Erlasslage und die nachfolgenden Stellungnahmen des niedersächsischen Innenministeriums haben den maßgeblichen Empfängerhorizont der Verpflichtungsgebenden laut OVG wesentlich geprägt. Wie bereits das VG Hannover¹⁸ setzt sich das OVG umfassend mit sämtlichen Unterlagen zu den niedersächsischen Aufnahmeanordnungen auseinander. Es sieht in dem Ergebnis auch keinen Gegensatz zu der Entscheidung des BVerwG. Genau so wie jede Verpflichtungserklärung einen individuellen Erklärungsinhalt hat, sei auch die niedersächsische Landesregierung berechtigt, den politischen Willen zu bilden, die Haftung auf den Zeitraum bis zur Ausstellung eines Aufenthaltstitels bei Schutzuerkennung zu begrenzen.

2. Begrenzte Gültigkeit wegen versäumter Aufklärung durch Ausländerbehörden

Auch das VG Köln¹⁹ ist in zwei Entscheidungen zu dem Ergebnis gekommen, dass die Haftung aus Verpflichtungserklärungen mit Ausstellung einer neuen Aufenthaltserlaubnis nach Schutzuerkennung endet. In beiden Entscheidungen stellte das VG Köln vornehmlich darauf ab, dass die Ausländerbehörde die Verpflichtungsgebenden angesichts der Fallumstände über die Geltungsdauer der Verpflichtungserklärung hätte aufklären müssen.

In der einen Entscheidung²⁰ wurde eine E-Mail des Klägers, die er vor der Abgabe der Verpflichtungserklärung an die Ausländerbehörde geschickt hatte, bei der Auslegung durch das VG berücksichtigt. Darin hatte er mitgeteilt, dass er das Merkblatt zur Verpflichtungserklärung so verstanden hatte, dass die Flüchtlingsanerkennung einen anderen Aufenthaltzweck darstelle, auf deren Grundlage eine neue Aufenthaltserlaubnis erteilt werde. Unter Berücksichtigung der damaligen Situation war es für das VG nicht überraschend, dass der Verpflichtungsgeber diese Auffassung vertrat. Die rechtliche Situation war 2014 noch unklar und über das Internetangebot des nordrhein-westfälischen Innenministeriums konnte man sich nach Recherche des VG nicht darüber informieren, dass die Haftung auch nach Erteilung einer neuen Aufenthaltserlaubnis wegen Schutzuerkennung fortduere.²¹ Die gerichtliche Zeugenvernehmung hatte ergeben, dass der Sachbearbeiter den Verpflichtungsgeber nicht darüber aufgeklärt hatte, dass die Haftung nicht ende.

An der Glaubwürdigkeit des Klägers zweifelte das Gericht nicht, vor allem sah es in seinen Darlegungen keine im Nachhinein aufgestellte Schutzbehauptung, er sei bei Unterzeichnung der Erklärung von einer Haftungsbegrenzung ausgegangen.²² Dabei bezog es sich u. a. auf die Materialien der Innenministerkonferenz²³ vom Dezember 2017, die dokumentieren, dass zahlreiche Verpflichtungsgebende bei der Abgabe der Erklärung von der Haftungsbegrenzung bis zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 AufenthG bei Schutzuerkennung ausgegangen sind.

In dem anderen beim VG Köln entschiedenen Fall²⁴ bestanden ebenfalls mehrere Kontakte des Verpflichtungsgebers zur Ausländerbehörde. Diese hätten nach Überzeugung des Gerichts die Behörde veranlassen müssen, den Verpflichtungsgeber über die Fortdauer der Haftung nach Schutzuerkennung aufzuklären. Da die Behörde

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 26.1.2017, a. a. O. (Fn. 4).

¹⁵ Veröffentlicht sind derzeit: OVG Niedersachsen, Urteile vom 11.2.2019 – 13 LB 435/18 und 13 LB 441/18 – asyl.net: M27057, ausführlich zitiert in diesem Heft ab S. 125.

¹⁶ Erlass vom 30.8.2013, verlängert durch Erlass vom 3.3.2014 – 12230/1-8 –, abrufbar bei www.nds-fluerat.org, unter »Service«.

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 26.1.2017, a. a. O. (Fn. 4)

¹⁸ VG Hannover, Urteil vom; 27.4.2018 – 12 A 60/17 – asyl.net: M26265, Asylmagazin 7–8/2018; siehe auch Keil, a. a. O. (Fn. 2).

¹⁹ VG Köln, Urteile vom 25.9.2018 – 5 K 2237/18 – asyl.net: M26825 und 5 K 2572/18 – asyl.net: M26826.

²⁰ VG Köln, Urteil vom 25.9.2018, Az.: 5 K 2572/18, a. a. O. (Fn. 19)

²¹ VG Köln, ebd.

²² VG Köln, ebd.

²³ Abrufbar bei www.innenministerkonferenz.de unter »Termine, Beschlüsse«.

²⁴ VG Köln, Urteil vom 25.9.2018 – 5 K 2237/18 – a. a. O. (Fn. 19).

den Verpflichtungsgeber im Glauben gelassen hatte, dass seine Haftung mit der Schutzzuerkennung ende, könne die Erklärung in der Folge nicht anders ausgelegt werden. Damit musste der Klage stattgegeben werden.

Das VG Köln betonte, dass die Formulierung in den bundeseinheitlichen Formularvordrucken für Verpflichtungserklärungen nicht selbsterklärend sei und im Zweifel hätte erläutert werden müssen. Dies ergebe sich auch aus dem Umstand, dass seit Oktober 2014 unter den Innenministerien der Länder und des Bundes unterschiedliche rechtliche Auffassungen über die Geltungsdauer von Verpflichtungserklärungen im Rahmen von Aufnahmeprogrammen vertreten worden seien. Daher ist laut VG unerheblich, dass die nordrhein-westfälischen Erlasse keine Haftungsbeschränkung vorgesehen hätten, so das Gericht unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen.²⁵

Die Aufklärungspflicht wird aber nur in den Verfahren relevant sein, in denen Anhaltspunkte vorlagen, dass die sich verpflichtende Person von einem anderen Erklärungsinhalt ausgegangen ist. Die Entscheidungen des VG Gießen²⁶ zeigen zum Beispiel, dass keine Zeugenvernehmung zur weiteren Sachverhaltsermittlung durchgeführt wird, wenn keine stichhaltigen Informationen über eine andere Annahme zum Haftungsumfang vorliegen. Insgesamt wird aber deutlich gemacht, dass die Behörden bei der Annahme der Verpflichtungserklärungen nicht nur einer allgemeinen Aufklärungspflicht unterliegen, sondern auch bei Nachfragen der Verpflichtungsgebenden sehr sorgfältig antworten müssen.

3. Erforderliche Ermessensausübung in atypischen Fällen

Wenn die Behörde Erstattungsbeträge gegenüber Verpflichtungsgebenden geltend macht, muss sie im Regelfall kein Ermessen ausüben, da die Heranziehung durch Verpflichtungserklärungen gerade vorgesehen ist.²⁷ Bei Prüfung der Erstattungsforderung muss aber geprüft werden, ob ein atypischer Fall vorliegt, der dann doch eine Ermessensausübung erfordert. Ist dies zu bejahen, muss zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und Gerechtigkeit im Einzelfall gegebenenfalls die Forderung nur in einem geringeren Umfang geltend gemacht oder eine Ratenzahlung angeboten werden.²⁸ Der atypische Fall bestimmt sich anhand einer wertenden Betrachtung aller Umstände

des Einzelfalls.²⁹ Übt die Behörde kein Ermessen aus, kann sich das im Nachhinein günstig für die sich verpflichtende Person auswirken. Die Behörde ist nicht berechtigt, die Ermessensausübung im gerichtlichen Verfahren nachzuholen (§ 114 S. 2 VwGO).

Mehrere Entscheidungen³⁰ machen sichtbar, dass Ausländerbehörden Verpflichtungserklärungen von Personen entgegengenommen haben, die nicht leistungsfähig waren. Die Motive mögen verschieden gewesen sein, sei es ein großzügiger Umgang, um schnell die Einreise der Angehörigen zu ermöglichen, oder gegebenenfalls auch Nachlässigkeit; im Ergebnis ist es hier irrelevant.

Leitlinie für die Feststellung der Bonität ist das »Bundeseinheitliche Merkblatt zur Verwendung des bundeseinheitlichen Formulars zur Abgabe der Verpflichtungserklärung«³¹. Demzufolge ist die Leistungsfähigkeit einer jeden Person, die eine Verpflichtungserklärung abgibt, im jeweiligen Einzelfall festzustellen. Diese muss den Lebensunterhalt einschließlich Wohnraum für die begünstigten Personen abdecken. Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge von Begünstigten sind normalerweise mit abzudecken, waren aber im Rahmen der Aufnahme von Schutzsuchenden aus Syrien durch (nachträgliche) Erlasse ausgenommen worden.³²

Für die Sicherung des eigenen Lebensunterhaltes der sich verpflichtenden Person sind die gemäß §§ 850 ff. ZPO bestehenden Pfändungsfreigrenzen³³ zu berücksichtigen. Dies vor allem schon deshalb, da unterhalb dieser Freigrenzen nicht aus der Verpflichtungserklärung vollstreckt werden kann. Selbstverständlich können unzumutbare Härtefälle berücksichtigt werden, wie bei engen Verwandtschaftsverhältnissen, in denen Sicherheitsleistungen (wie zum Beispiel ein Sperrvermerk auf dem Sparkonto oder eine Bankbürgschaft) vereinbart werden.

In einer der oben genannten Entscheidungen des VG Köln³⁴ nahm die Ausländerbehörde die Leistungsfähigkeit des Verpflichtungsgebers für die Abgabe von fünf Verpflichtungserklärungen ohne weitere Prüfung an. Laut Schreiben des Steuerberaters lag für das zuvor abgeschlossene Jahr ein Verlust von knapp 20.000 € vor und für die davor liegenden Jahre bestanden stark schwankende Gewinne. Aufgrund dessen ging das VG von einer fehlenden Leistungsfähigkeit aus. Es hat darüber hinaus noch klargestellt,³⁵ dass Eheleute (die nicht als Verpflichtungs-

²⁵ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 8.12.2017, Az.: 18 A 1040/16, entspricht OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 8.12.2017 – 18 A 1197/16 – asyl.net: M 26198

²⁶ VG Gießen, Urteile vom 22.8.2018 – 6 K 6757/17.GI – asyl.net: M26848 und vom 12.12.2017 – 6 K 3885/16.GI.

²⁷ OVG Niedersachsen, Urteile vom 11.2.2019, a. a. O. (Fn. 15), S. 13.

²⁸ VG Lüneburg, Urteil vom 16.7.2018 – 4 A 83/18 – asyl.net: M26425.

²⁹ BVerwG, Urteil vom 26.1.2017, a. a. O. (Fn.4) ; OVG Niedersachsen, Urteil vom 3.5.2018 – 13 LB 2/17 – asyl.net: M26269.

³⁰ VG Köln, Urteile vom 25.9.2018, a. a. O. (Fn. 22); OVG Niedersachsen, Urteil vom 11.2.2019, a. a. O. (Fn. 19).

³¹ Bundesministerium des Innern, Az.: MI 3 – 125 101 – 68/1.

³² Siehe zu der Erlasslage und Urteilen hierzu ausführlich: Keil, a. a. O. (Fn. 2).

³³ Siehe Broschüre »Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen ab 1.7.2017«, abzurufen bei www.bmjv.de unter »Themen, Finanzen und Anlegerschutz«.

³⁴ VG Köln, Urteil vom 25.9.2018, Az.: 5 K 14113/17, a. a. O. (Fn. 18)

³⁵ VG Köln, Ebd.

gebende mit aufgeführt sind) nicht verpflichtet werden können, wenn der gesetzliche Güterstand der Gütertrennung besteht. Gemäß § 1357 BGB können Eheleute nur im Hinblick auf die Forderungen des täglichen Lebens gegeneinander verpflichtet werden, wozu eine Verpflichtungserklärung jedenfalls nicht gehört.

In seiner Entscheidung zog das VG Köln³⁶ zugunsten des Verpflichtungsgebers den Rechtsgedanken des § 8 Abs. 2 AsylbLG heran. Dieser regelt, dass Personen, die sechs Monate oder länger eine Verpflichtung nach § 68 Abs. 1 S. 1 AufenthG gegenüber einer leistungsberechtigten Person erfüllt haben, ein monatlicher Zuschuss bis zum Doppelten des Betrages nach § 3 Abs. 1 S. 8 AsylbLG gewährt wird, wenn außergewöhnliche Umstände in der Person, die sich verpflichtet hat, den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen. Die Beklagte hätte daher im konkreten Fall (Verpflichtungserklärungen für fünf Personen) im Wege der Ermessensausübung einen Betrag von 944 € berücksichtigen und entsprechend von der Erstattungs-forderung abziehen müssen.

Im Fall des VG Lüneburg³⁷ forderte die Ausländerbehörde von dem Verpflichtungsgeber für einen Zeitraum von 29 Monaten einen Betrag von knapp 20.000 € bei einem monatlichen Nettoeinkommen von 900 € zurück. Die Ausländerbehörde bejahte die Leistungsfähigkeit, obwohl sie lediglich den zweifachen Regelbedarf für den Verpflichtungsgeber und den Begünstigten nach § 27a SGB XII in Höhe von jeweils 391 € zugrunde gelegt hatte. Der Bedarf nach dem SGB XII umfasst allerdings auch noch die tatsächlichen Kosten der Unterkunft und Heizung (§ 35 SGB XII) sowie die Kranken- und Pflege-versicherungsbeträge (§ 32 SGB XII). Auch wenn die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge bei dem Verpflichtungsgeber nicht berücksichtigt werden mussten, da sie bereits bei seinem Nettolohn abgezogen waren, so war er mit der Haftung schon bei Unterzeichnung finanziell überfordert.

In diesem Fall wies der Verpflichtungsgeber bereits im Anhörungsverfahren auf seine fehlende Leistungsfähigkeit hin, trotzdem unterließ es die Leistungsbehörde bei Prüfung der Erstattung, die aktuelle Einkommenssituation von Amts wegen zu ermitteln und letzte Einkommensnachweise oder Einkommensteuerbescheide anzufordern. Dabei hätte sie feststellen können, dass sich die Einkommenssituation für kurze Zeit in der Vergangenheit gebessert hatte. Da die Behörde die Erstattung lediglich mit einer Leerformel (»unter Abwägung aller Gesichtspunkte und mangels Anhaltspunkten in Akte und dem Vorbringen für unbillige Härte«) begründete und daran deutlich wird, dass kein Ermessen ausgeübt wurde, ging die Entscheidung wiederum zugunsten des Verpflichtungsgebers aus (siehe oben, § 114 S. 2 VwGO)³⁸.

Als atypische Fälle, die bei Erstattungsprüfung eine Ermessensabwägung erfordern, werden aber auch bereits die unter III.1 und 2 besprochen Umstände eingeordnet: So bezeichnet das OVG Niedersachsen im Fall, dass Landesbehörden von einer zeitlichen Begrenzung der Haftung ausgegangen waren, die fehlerhafte Auslegung ebenfalls als atypischen Fall.³⁹ Genauso stellt das VG Köln fest, dass die fehlende Aufklärung durch die Ausländerbehörde bei Fehlvorstellung der Verpflichtungsgebenden über den Haftungsumfang ein atypischer Fall ist.⁴⁰ Bei Erstattungsprüfung hätte die Sozialbehörde hier weiter von Amts wegen ermitteln müssen und sowohl die Ausländerakten als auch eine dienstliche Stellungnahme des Sachbearbeiters oder der Sachbearbeiterin der Ausländerbehörde einholen müssen.

IV. Ausblick

Mit der Weisung der BA liegt nun ein handhabbares Regelungswerk vor, mit dem die Jobcenter von den Erstattungen absehen können. Die Befürchtung, dass nur Erstattungs-forderungen betroffen sind, die noch nicht bestandskräftig sind, hat sich glücklicherweise nicht bestätigt. Die in der Rechtsprechung streitigen Fälle sind praktikabel in Fallgruppen sortiert worden. Daher ist die vorliegende Weisung zu begrüßen.

Dennoch sind zwei Kritikpunkte anzubringen: Bereits die Zusammensetzung der Bund-Länder-Gruppe ließ erahnen, dass Leistungen, die die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft sowie die kommunalen Sozialämter (Grund-sicherung und Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII) geltend machen, nicht von der Einigung betroffen sein werden. Für den Kreis der Verpflichtungsgebenden, die sich zu solchen Leistungen verpflichtet haben, besteht weiterhin Unsicherheit, ob sie nach Schutzzuerkennung haften. Die zuständigen Behörden in den Bundesländern sind hier aufgefordert, entsprechende Lösungen zu erarbeiten. Bisher ist nur das Land Nordrhein-Westfalen diesbezüglich tätig geworden (s. o. II.1).

Ferner sind bisher noch keine Lösungsansätze in Bezug auf die entstandenen anwaltlichen und gerichtlichen Kosten entwickelt worden. Diese haben keine unerhebliche Bedeutung für die Verpflichtungsgebenden. Es bleibt zu hoffen, dass die Gerichte im Falle der anhängigen Verfahren bei der Erledigung im Interesse der Betroffenen entscheiden. In den rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren müssen die Betroffenen sich – sofern im Nachhinein nicht noch eine günstige Regelung gefunden wird – damit abfinden, dass sie neben der unsicheren Situation in

³⁶ VG Köln, Ebd.

³⁷ VG Lüneburg, Urteil vom 16.7.2018 – 4 A 83/18 – asyl.net: M26425.

³⁸ VG Lüneburg, Ebd.

³⁹ OVG Niedersachsen, Urteil vom 11.2.2019, a. a. O. (Fn.18).

⁴⁰ VG Köln, Urteil vom 25.9.2018, 5 K 14113/17 sowie 5 K 2237/18 – a. a. O. (Fn.22).

den vergangenen Jahren nun auch noch die anwaltlichen und gegebenenfalls gerichtlichen Kosten zu tragen haben.

Die im letzten Dreivierteljahr ergangenen Urteile zeigen weiter, dass viele Erstattungsforderungen rechtswidrig sind, weil Fehler bei der Entgegennahme der Erklärungen durch die Ausländerbehörden gemacht worden sind. Diese betrifft sowohl die Leistungsfähigkeit der Verpflichtungsgebenden als auch die fehlende Aufklärungspflicht der Behörden.

Die Fehler, die bei der Abgabe der Verpflichtungserklärung entstehen, haben weitreichende Konsequenzen: Auf der Grundlage werden später Leistungserstattungen durch die Jobcenter oder Sozialämter gefordert, die sich zunächst nur auf den Wortlaut der Erklärung verlassen.

Die Leistungsträger sind jedoch auch aufgefordert, sofort bei Beginn der Leistung an die Begünstigten die vollständigen Akten bei den Ausländerbehörden betreffend die Verpflichtungserklärung anzufordern und die offensichtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Verpflichtungserklärung (z. B. die Leistungsfähigkeit der sich verpflichtenden Person bei Abgabe der Erklärung) zu überprüfen. Dies muss spätestens im Erstattungsverfahren erfolgen, da andernfalls mit der Aufhebung der Erstattungsforderung im gerichtlichen Verfahren gerechnet werden muss (s. o. III.3).

Diese weiteren Entscheidungen zeigen, dass seinerzeit bei der Abgabe der Verpflichtungserklärungen eine absolut unübersichtliche (rechtliche) Situation bestand, die sämtliche beteiligten Akteure überfordert hat. Dadurch sind nicht nur finanzielle Verpflichtungen eingegangen worden, deren Risiken nicht eingeschätzt werden konnten. Auch auf behördlicher Ebene sind die Fälle nicht mit der erforderlichen Sorgfalt behandelt worden. Die Weisung der BA ist daher ein wichtiger Schritt zur endgültigen Klärung der Verfahren und es bleibt zu hoffen, dass für die Verpflichtungsgebenden, die Leistungen nach dem SGB XII zu erstatten haben, die gleiche Regelung getroffen wird.

Unsere Angebote

Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge aus der Beratungspraxis und zu Rechtsfragen
- Themenschwerpunkte und Beilagen
- Rechtsprechung
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise

Bestellung bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



www.fluechtlingshelfer.info

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



Aktuelle Publikationen

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abruflbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.