



Sachstand

Verpflichtungserklärungen im Rahmen von Aufnahmeprogrammen der Länder nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz

Verpflichtungserklärungen im Rahmen von Aufnahmeprogrammen der Länder nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 054/17
Abschluss der Arbeit: 08.03.2017
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Nach § 23 Abs. 1 S. 1, 3 AufenthG kann die **oberste Landesbehörde** im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern u.a. aus humanitären Gründen **anordnen**, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (Landesaufnahmeprogramm). Die Anordnung der obersten Landesbehörde kann dabei nach § 23 Abs. 1 S. 2 AufenthG unter der Maßgabe erfolgen, dass für die aufzunehmenden Ausländer **Verpflichtungserklärungen** gemäß § 68 AufenthG abgegeben werden. Die Verpflichtungserklärungen wiederum sichern die Übernahme der Lebensunterhaltungskosten der Ausländer durch die Verpflichtungsgeber.

Vor dem Hintergrund eines **Landesaufnahmeprogramms für syrische Flüchtlinge** werden Fragen zur **Dauer der Haftung** aus Verpflichtungserklärungen gestellt. Konkret geht es dabei um die Fallkonstellation, dass syrischen Flüchtlingen, die dank einer Verpflichtungserklärung nach Deutschland einreisen durften und eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, **zudem eine asylrechtliche Schutzberechtigung** gewährt wurde, z.B. durch Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Gefragt wird, ob mit der Gewährung einer asylrechtlichen Schutzberechtigung die Haftung aus der Verpflichtungserklärung endet und welche Behörden die Verpflichtungsgeber aus ihren Verpflichtungen „entlassen“ können.

2. Begründung der Haftung aus einer Verpflichtungserklärung

Die Regelung zur Verpflichtungserklärung in § 68 Abs. 1 S. 1 AufenthG sieht vor, dass der Verpflichtungsgeber die **Haftung** für die **Kosten des Lebensunterhalts** des betroffenen Ausländers, einschließlich der Versorgung mit Wohnraum, der Versorgung im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit übernimmt. Begründet wird die Haftung durch eine **Verpflichtungserklärung** gegenüber der **Ausländerbehörde** oder einer Auslandsvertretung, die der Schriftform bedarf, § 68 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 AufenthG. Als einseitige, empfangsbedürftige öffentlich-rechtliche **Willenserklärung** bedarf der Inhalt einer Verpflichtungserklärung – über die gesetzliche Vorformung in § 68 Abs. 1 AufenthG hinaus – der Auslegung in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 Bürgerliches Gesetzbuch.¹ Voraussetzung für die Wirksamkeit von Verpflichtungserklärungen ist ihre inhaltliche Bestimmtheit.² Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Verpflichtungserklärung gemäß § 68 AufenthG nicht unmittelbar den Ausländer begünstigt, sondern eine Haftung gegenüber denjenigen öffentlichen Stellen begründet, die öffentliche Mittel für den Lebensunterhalt des Ausländers aufgewendet haben, § 68 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 2 AufenthG. Die erstattungsberechtigten Stellen sind befugt, ihre Ansprüche durch Verwaltungsakt geltend zu machen.³

1 BVerwG NVwZ 1999, 779 f.

2 Vgl. Hailbronner, Ausländerrecht (Stand: Oktober 2016), Rn. 9, 22 zu § 68 AufenthG.

3 Vgl. Hailbronner (Fn. 2), Rn. 6 zu § 68 AufenthG m.w.N.

3. Dauer der Haftung aus einer Verpflichtungserklärung

Maßgeblich für die Dauer der Haftung ist zunächst der **Inhalt der Verpflichtungserklärung**, der durch **Auslegung** zu ermitteln ist. Dementsprechend endet nach der Rechtsprechung des **Bundesverwaltungsgerichts** die Haftung aus einer Verpflichtungserklärung, „wenn sie nicht ausdrücklich **befristet** ist, nach Maßgabe der Auslegung im Einzelfall mit dem Ende des vorgesehenen Aufenthalts oder dann, wenn der **ursprüngliche Aufenthaltzweck** durch einen anderen **ersetzt** und dies aufenthaltsrechtlich anerkannt worden ist.“⁴ Darüber hinaus gelten die gesetzlichen Fristen der §§ 68 Abs. 1, 68a AufenthG.⁵

3.1. Gesetzliche Fristen

Um die Verpflichtungsgeber vor unabsehbaren finanziellen Belastungen zu schützen, wurde die Haftung durch Verpflichtungserklärungen im Rahmen des Integrationsgesetzes von 2016⁶ zeitlich begrenzt. Für Verpflichtungserklärungen gilt nach § 68 Abs. 1 S. 4 AufenthG eine Haftungsbeschränkung für den Zeitraum von **fünf Jahren** ab Einreise des Ausländers.⁷ Die Vorschrift des § 68a AufenthG enthält darüber hinaus eine (rückwirkende) Haftungsbeschränkung von **drei Jahren** für Verpflichtungserklärungen, die vor dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes abgegeben wurden.⁸

3.2. Aufenthaltzweckwechsel

Anknüpfungspunkt für eine Begrenzung der Haftung für den Fall, dass der ursprüngliche Aufenthaltzweck durch einen anderen ersetzt wird, ist die **Verpflichtungserklärung**. Diese enthält in der Regel den Hinweis darauf, dass die Haftung „bis zur Erteilung eines Aufenthaltstitels für einen anderen Aufenthaltzweck“ gilt.⁹ Wann ein solcher **Aufenthaltzweckwechsel** vorliegt, kann im konkreten Fall schwierig zu beurteilen sein. Der Gesetzgeber hat im Rahmen des Integrationsgesetzes insoweit eine Klarstellung vorgenommen, als die Erteilung eines **humanitären Aufenthaltstitels** die

4 BVerwG NVwZ 1999, 779 f., Hervorhebungen nicht im Original.

5 Siehe dazu auch Hailbronner (Fn. 2), Rn. 19 zu § 68 AufenthG.

6 Integrationsgesetz vom 31.07.2016, BGBl. I, 1939 ff.

7 Siehe BR-Drs. 266/16, 3: „Die Praxis der Landesaufnahmeprogramme für syrische Schutzsuchende hat zum Teil zur Überforderung von Verpflichtungsgebern geführt. Die Begrenzung der Geltungsdauer von Verpflichtungserklärungen in § 68 AufenthG sowie die Altfallregelung in § 68a AufenthG sollen Verpflichtungsgeber vor unabsehbaren finanziellen Belastungen schützen.“

8 Vgl. dazu BT-Drs. 18/9090, 26: „Um weitergehende Entlastungen für sog. Altfälle (Verpflichtungserklärungen, die vor dem Tag des Inkrafttretens nach Artikel 8 Absatz 1 dieses Gesetzes abgegeben wurden) zu schaffen, wird insbesondere mit Blick auf die Landesaufnahmeprogramme für syrische Schutzsuchende geregelt, dass ein kürzerer Zeitraum von drei Jahren gilt.“

9 Siehe dazu Ziff. 68.1.1.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz, abrufbar unter: <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf>.

Dauer der **Haftung nicht verkürzt**.¹⁰ In diesem Sinne erlischt die Verpflichtungserklärung gemäß § 68 Abs. 1 S. 4 AufenthG vor Ablauf der fünfjährigen Geltungsdauer nicht durch Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Abschnitt 5 des Kapitels 2 des Aufenthaltsgesetzes oder durch die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder der international subsidiären Schutzberechtigung nach den §§ 3, 4 Asylgesetz. Die Gewährung einer asylrechtlichen Schutzberechtigung, z.B. die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft stellt demnach keinen relevanten Aufenthaltswertwechsel dar und begründet als solche keine Beendigung der Haftung. Dies gilt jedenfalls für die Haftung aus solchen Verpflichtungserklärungen, die nach dem Inkrafttreten der Regelung in § 68 Abs. 1 S. 4 AufenthG im August 2016 abgegeben wurden.

Für Verpflichtungserklärungen, die vor dem Inkrafttreten des § 68 Abs. 1 S. 4 AufenthG abgegeben wurden, ist die Frage des **relevanten Aufenthaltswertwechsels** bei Gewährung einer asylrechtlichen Schutzberechtigung in Rechtsprechung und Literatur **umstritten**. Teilweise wird – zugunsten der Verpflichtungsgeber – darauf abgestellt, dass der Ausländer mit der Gewährung einer asylrechtlichen Schutzberechtigung einen **anderen Aufenthaltstitel** erwirbt, der gerade nicht mehr von der Sicherung des Lebensunterhalts abhängig sei¹¹ und sich auch im Übrigen wesentlich von dem im Rahmen eines Landaufnahmeprogramms erteilten Aufenthaltstitel unterscheidet.¹² Auf der anderen Seite wird – zu Lasten der Verpflichtungsgeber – argumentiert, der Aufenthaltswert bestehe auch bei der Zuerkennung einer asylrechtlichen Schutzberechtigung darin, **syrischen Flüchtlingen humanitären Schutz** zu gewähren, so dass sich der **ursprüngliche humanitäre Aufenthaltswert** im Rahmen eines Landaufnahmeprogramms **nicht von einer später gewährten asylrechtlichen Schutzberechtigung unterscheidet**.¹³ In diesem Sinne hat auch jüngst das **Bundesverwaltungsgericht** entschieden. Aus der **Pressemitteilung** zu der bisher unveröffentlichten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich, dass für die Beurteilung des maßgeblichen Aufenthaltswertes nicht auf einen bestimmten Aufenthaltstitel abzustellen sei, sondern auf den jeweils einschlägigen übergreifenden Aufenthaltswert, so wie er im Aufenthaltsgesetz angelegt sei.¹⁴ Die Aufenthaltstitel, die im Rahmen der Landaufnahmeprogramme und bei Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft „zum Schutz vor den bürgerkriegsbedingten Lebensverhältnissen in Syrien“ erteilt werden, würden

10 BR-Drs. 266/16, 3: „Außerdem soll die Neuregelung auch klarstellen, dass die Erteilung eines (anderen) humanitären Aufenthaltstitels die Haftung des Verpflichtungsgebers aus der Verpflichtungserklärung während der Geltungsdauer der Verpflichtungserklärung unberührt lässt.“

11 LSG Halle ZAR 2015, 75 f.; SG Detmold, Beschluss vom 02. April 2015 – S 2 SO 102/15 ER –, juris, Rn. 20.

12 Ausführlich dazu Hörich/Riebau, Zur Frage der Weitergeltung einer Verpflichtungserklärung für anerkannte Flüchtlinge, ZAR 2015, 253, 256; Bauer, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht (11. Aufl., 2016), Rn. 10 zu § 68 AufenthG.

13 Vgl. dazu VG Düsseldorf, Urteil vom 01.03.2016 – 22 K 7814/15 –, juris, Rn. 33 ff., 58: „Der Aufenthaltswert, auf den die Verpflichtungserklärungen Bezug nehmen, wird bestimmt durch die tatsächlichen Umstände des betreffenden Falles und nicht durch den Katalog der rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.“; VG Köln, Urteil vom 19.04.2016 – 5 K 79/16 –, juris, Rn. 34 ff.; siehe dazu auch die Kleine Anfrage in BT-Drs. 18/3627, 13 f.

14 Zu den im Aufenthaltsgesetz angelegten Aufenthaltswerten vgl. die Abschnitte 3 – 6 des Kapitels 2 (z.B. Zweck der Erwerbstätigkeit, Zweck der Ausbildung, Aufenthalt aus humanitären Gründen).

danach demselben Aufenthaltzweck des Aufenthaltsgesetzes dienen, nämlich einem humanitären Zweck.¹⁵

In der Pressemitteilung wird aber auch darauf verwiesen, dass in dem der Entscheidung zugrunde liegenden Fall keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vorgelegen hätten, von einem **engeren Zweckbegriff** auszugehen. Ebenso hatte das vorinstanzlich befassende Verwaltungsgericht Düsseldorf geprüft, ob die Umstände des konkreten Falls für eine andere Auslegung der Verpflichtungserklärung sprechen.¹⁶ Das **Präjudiz des Bundesverwaltungsgerichts** dürfte sich demnach auf solche Fälle beschränken, in denen die Verpflichtungserklärung nach den **Umständen des Einzelfalls** so auszulegen ist, dass sie ohne weitere Einschränkungen humanitären Aufenthaltzwecken dienen sollte. Umgekehrt ist damit nicht von vornherein auszuschließen, dass die Umstände des Einzelfalls eine **Auslegung der Verpflichtungserklärung** gebieten, wonach die Haftung nur bis zur Gewährung einer asylrechtlichen Schutzgewährung dauern soll. Insoweit könnten z.B. entsprechende Äußerungen der beteiligten Behörden zur beschränkten Geltungsdauer der Verpflichtungserklärung von Bedeutung sein, die bei der Abgabe der Verpflichtungserklärung erkennbar zugrunde gelegt worden sind.¹⁷

Von den Umständen des Einzelfalls hängt es ferner ab, ob eine Anfechtung der Verpflichtungserklärung oder ein Wegfall der Geschäftsgrundlage – ihre Anwendbarkeit unterstellt¹⁸ – in Betracht gezogen werden können. Schließlich sind mögliche **Einschränkungen** bei der **Geltendmachung der Erstattungsansprüche** zu beachten. Grundsätzlich sind die zur Erstattung berechtigten Behörden dazu verpflichtet, ihre Ansprüche aus der Verpflichtungserklärung geltend zu machen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können allerdings in **atypischen Fällen Einschränkungen** bei der **Erstattung** aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geboten sein:

„Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das Gebot, bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu

-
- 15 Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts zum Urteil vom 26.01.2017, abrufbar unter: <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2017&nr=3>: „‘Aufenthaltzweck‘ im Sinne der Verpflichtungserklärung umfasst daher jeden Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen, wie sie - unter dieser Überschrift - vom Gesetzgeber im Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes zusammengefasst sind. Die Unterschiede der einzelnen Aufenthaltserlaubnisse bei den Gewährungsvoraussetzungen und den Rechtsfolgen verändern hier qualitativ nicht den gemeinsamen, übergreifenden Aufenthaltzweck.“
- 16 Siehe VG Düsseldorf (Fn. 13), juris, Rn. 43: „Eine in dem vorgenannten Sinne einschränkende Auslegung der Verpflichtungserklärungen kommt vor diesem Hintergrund nur dann in Betracht, wenn diese absehbar erhebliche Einschränkung der übernommenen Verpflichtung objektiv erkennbar im Wortlaut der Erklärungen oder aus dem Zusammenhang der Erklärungen mit den betreffenden Aufnahmeanordnungen zum Ausdruck gekommen wäre.“
- 17 In der Entscheidung des VG Köln (Fn. 13), Rn. 56, kam es auf die in einem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom April 2015 geäußerte Rechtsansicht eines Aufenthaltzweckwechsel für den Fall der asylrechtlichen Schutzgewährung nicht an, da der Runderlass der seinerzeitigen Verpflichtungserklärung im Jahr 2014 schon zeitlich nicht zugrunde gelegen haben konnte. Der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 24.04.2015 ist abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2603&bes_id=30164&val=30164&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1.
- 18 Siehe dazu Stiegeler, in: Hofmann, Ausländerrecht (2. Aufl., 2016), Rn. 7 zu § 68 AufenthG; gegen eine Überprüfung der Verpflichtungserklärung am Maßstab des § 138 Bürgerliches Gesetzbuch BVerwG NVwZ 1999, 779, 781.

beachten (...), verlangen in der Regel, dass die öffentliche Hand ihr zustehende Geldleistungsansprüche durchzusetzen hat (...). Die Rechtsordnung sieht aber zugleich, wenn auch rechtstechnisch in unterschiedlichen Ausformungen, durchweg vor, dass von dieser Regel bei Vorliegen **atypischer Gegebenheiten** abgewichen werden kann. (...) Demgemäß ist der Verpflichtende im Regelfall zur Erstattung heranzuziehen, ohne dass es dahingehender Ermessenserwägungen bedürfte. Ein Regelfall wird vorliegen, wenn die Voraussetzungen der Aufenthaltsgenehmigung einschließlich der finanziellen Belastbarkeit des Verpflichteten im Verwaltungsverfahren voll und individuell geprüft worden sind und nichts dafür spricht, dass die Heranziehung zu einer unzumutbaren Belastung des Verpflichteten führen könnte. Hingegen hat die erstattungsberechtigte Stelle bei atypischen Gegebenheiten im Wege des Ermessens zu entscheiden, in welchem Umfang der Anspruch geltend gemacht wird und welche Zahlungserleichterungen dem Verpflichteten etwa eingeräumt werden. Wann in diesem Sinne ein Ausnahmefall vorliegt, ist anhand einer wertenden Betrachtung aller Umstände des Einzelfalls zu entscheiden und unterliegt voller gerichtlicher Nachprüfung.“¹⁹

4. Behördliche „Entlassung“ aus der Haftung?

Die Haftung aus der Verpflichtungserklärung erlischt kraft Gesetzes mit Ablauf der o.g. Drei- oder Fünfjahresfrist oder durch Eintritt eines in der Verpflichtungserklärung enthaltenen Grundes für das Haftungsende. Eine darüber hinausgehende behördliche Entscheidung, die die „Entlassung“ aus der Haftung zum Gegenstand hätte, sieht § 68 AufenthG nicht vor. Insbesondere bedarf es keiner (rechtsverbindlichen) Feststellung durch die Ausländerbehörde, um das Ende der Haftung zu begründen. Vielmehr wird das Ende der Haftung im Verhältnis zu denjenigen Behörden relevant, die Kosten für den Lebensunterhalt des Ausländers aufgewendet haben und sich auf die Erstattungspflicht des Verpflichtungsgebers berufen.

19 BVerwG NVwZ 1999, 779, 782 f., Hervorhebungen nicht im Original. Siehe dazu auch BVerwG NVwZ 2013, 1339, 1342.