

In der Senatssitzung am 10. November 2020 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport
Der Senator für Inneres

Bremen, den 23.09.2020

Vorlage für die Sitzung des Senats am 10.11.2020

„Landesaufnahmeanordnung nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz für syrische Geflüchtete“

A. Problem

Angesichts des andauernden Bürgerkrieges in Syrien und des daraus resultierenden anhaltend hohen Zuganges von Geflüchteten in den Anrainerstaaten sowie in Ägypten, Libyen, Türkei und Griechenland haben sich die regierungsbildenden Parteien in Bremen darauf verständigt, das Landesaufnahmeprogramm für syrische Geflüchtete neu aufzulegen. Der Senator für Inneres beabsichtigt daher eine Anordnung nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) zu erlassen, damit zunächst bis zu 100 syrische Familienangehörige bei ihren in Bremen lebenden Verwandten aufgenommen werden können.

Inhaltlich handelt es sich um die Wiederaufnahme des 2015 ausgelaufenen Landesaufnahmeprogramms. Die Situation syrischer Geflüchteter in den Anrainerstaaten Syriens hatte in den Jahren 2013 bis 2015 den Bund und die Länder zu mehreren Aufnahmeaktionen veranlasst. Neben der Aufnahme von 20.000 syrischen Geflüchteten durch den Bund haben damals Bremen und die meisten anderen Länder Aufnahmeanordnungen erlassen, die syrischen Geflüchteten die Einreise zu ihren in Deutschland lebenden Verwandten ermöglichte. Eine grundlegende Voraussetzung für die Einreise war die Sicherstellung des Lebensunterhalts und der Krankheitskosten durch die hier lebenden Verwandten. Bislang wurden aufgrund der Aufnahmeprogramme der Länder ca. 25.000 Visa erteilt. Der Anteil Bremens liegt mit 315 Visa bei 1,26%.

Der Senator für Inneres plante 2015 eine Verlängerung der Aufnahmeanordnung. Da das Bundesministerium des Innern sein gem. § 23 Abs. 1 Satz 3 AufenthG erforderliches Einvernehmen an die Bedingung geknüpft hatte, dass Bremen haushälterische Vorsorge leistet und ggf. bei den über das Programm aufgenommenen Personen staatlicherseits anfallende Kosten – für die gesamte Dauer des Aufenthalts aufgrund des Krieges im Heimatland – auskömmlich finanziert, wurde wegen der finanziellen Risiken und der unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu diesem Vorbehalt von der Verlängerung Abstand genommen.

Hintergrund für die Entscheidung des Bundesministeriums war, dass viele der aufgenommenen Personen nach der Einreise einen Asylantrag stellten, der regelmäßig zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch das BAMF führte und ihnen dann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG erteilt werden musste. Dadurch wurde ein Zugang zu öffentlichen Leistungen aus dem Bundeshaushalt eröffnet, obwohl die Länder die Aufnahmen der Geflüchteten verantworteten und der Bezug von öffentlichen Leistungen durch die Verpflichtungserklärung eigentlich ausgeschlossen werden sollte.

Mit dem Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 wurde die Klarstellung ins Aufenthaltsgesetz aufgenommen, dass eine Verpflichtungserklärung nicht durch eine asylrechtliche Anerkennung oder der Erteilung eines anderen humanitären Aufenthaltstitels erlischt. Damit

die finanzielle Belastung der Verpflichtungsgeber*innen nicht zu einem unkalkulierbaren Risiko wird, ist die Gültigkeit der Verpflichtungserklärungen gleichzeitig auf die Dauer von fünf Jahren beschränkt worden.

Die Länder Berlin, Hamburg, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen führen ihre Landesaufnahmeprogramme bis heute fort. Durch die vorgenannte Rechtsänderung wurde ihnen die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern wesentlich erleichtert.

Bis auf Thüringen haben die Länder eine Verständigung in der Innenministerkonferenz aus dem Jahr 2014 übernommen, nach der zur Vereinheitlichung der ländereigenen Aufnahmeprogramme die Krankheitskosten aus dem Umfang der Verpflichtungserklärungen ausgenommen werden sollen.

Syrische Geflüchtete, die wegen des Krieges in ihrem Heimatland eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs.1 AufenthG besitzen, zählen zum Kreis der Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), jedoch greift bei Abgabe einer Verpflichtungserklärung der Nachranggrundsatz des § 8 Abs.1 Satz1 AsylbLG.

Die Verpflichtungserklärung ist durch die aufnahmewilligen Verwandten oder dritter Personen gegenüber der Ausländerbehörde abzugeben. Mit Abgabe dieser Verpflichtungserklärung gemäß § 68 Abs. 1 AufenthG verpflichten sich die Verpflichtungsgeber, den gesamten Lebensunterhalt der einreisenden Personen sicherzustellen. Das beinhaltet neben Unterkunft und Verpflegung auch die Versorgung im Krankheitsfall, bei Behinderung und bei Pflegebedürftigkeit.

Für nachzugswillige Syrer*innen besteht keine nachrangige Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Sämtliche Kosten bei Krankenbehandlung, Pflegebedürftigkeit und Behinderung sind damit im Rahmen einer von Verwandten oder Dritten abzugebenden Verpflichtungserklärung zu tragen. Die Kosten einer privaten Krankenversicherung insbesondere für ältere Menschen oder Menschen mit Vorerkrankungen sind teilweise extrem hoch oder diese kann erst gar nicht abgeschlossen werden. Deshalb kann für Verpflichtungsgeber*innen ein unabsehbares, ruinöses Risiko entstehen. Die Praxis hat gezeigt, dass viele Angehörige eine Verpflichtungserklärung in diesem Umfang nicht abgeben konnten.

B. Lösung

Der Senator für Inneres erlässt nach der Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern die anliegende Aufnahmeanordnung.

Zur Gewährleistung des humanitären Charakters der neuen Aufnahmeanordnung wird die Freie Hansestadt Bremen die Kosten für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft, Geburt, Pflegebedürftigkeit und Behinderung in dem sich aus §§ 4 und 6 AsylbLG ergebenden Leistungsumfang für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven übernehmen. Diese Regelung gilt für die über die anliegende Aufnahmeanordnung aufgenommenen Personen mit Wirkung für die Zukunft und ist maximal für die Dauer der Geltung der jeweiligen Verpflichtungserklärung bzw. der Leistungsberechtigung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz befristet.

Da im Unterschied zu den Aufnahmeanordnungen der Jahre 2013 – 2015 eine Beschränkung der Anzahl der Aufnahmen auf zunächst 100 Personen vorgesehen ist, wird der begünstigte Personenkreis neu bestimmt.

Begünstigt werden sollen nahe Familienangehörige, die nicht nach den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes im Rahmen des Familiennachzugs einreisen können. Der

Familiennachzug ist grundsätzlich auf die Kernfamilie, also auf Eltern von hier lebenden minderjährigen Kindern und auf minderjährige Kinder hier lebender Personen beschränkt.

Unter Berücksichtigung familiärer Strukturen soll die Aufnahme auf folgende Angehörigen der erweiterten Kernfamilie bezogen werden:

Angehörige einer oder eines umA oder eines als umA eingereisten jungen Menschen bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres:

- Ledige Geschwister bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres und deren minderjährige ledige Kinder und
- Eltern, sofern sie nicht die Voraussetzungen für einen Familiennachzug nach dem Aufenthaltsgesetz erfüllen. Soweit keine Eltern mehr leben: Ein verheiratetes Geschwister, dessen Ehegatte oder Ehegattin und deren minderjährige ledige Kinder

Angehörige einer oder eines in Bremen lebenden Erwachsenen oder eines Ehepaares:

- Volljährige ledige Kinder bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres und deren minderjährige ledige Kinder

Die Durchführung des Aufnahmeverfahrens wird sich an der bewährten Praxis der Jahre 2013 – 2015 orientieren. Initiiert wird die Aufnahme durch einen Antrag der hier lebenden Verwandten, die dabei bereits den verwandtschaftlichen Bezug und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit einer dritten Person nachweisen müssen. Im Falle einer positiven Prüfung der Voraussetzungen wird die zuständige Ausländerbehörde eine sogenannte Vorabzustimmung zur Erteilung des Visums an die zuständige deutsche Auslandsvertretung senden. Die Auslandsvertretung wird die erforderlichen Prüfungen vornehmen, die sich auf die Person des oder der Geflüchteten beziehen (insbesondere Identitäts- und Sicherheitsprüfung). Nach der Einreise wird den Betroffenen durch die zuständige Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeit von bis zu zwei Jahren erteilt. Die Verlängerung erfolgt nach den entsprechenden allgemeinen Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes. Da die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt, ist damit zu rechnen, dass viele Betroffene diese Möglichkeit nutzen und eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung aufnehmen. Dadurch werden zum einen die Verpflichtungsgeber entlastet und zum anderen die Mehrausgaben für die Krankenhilfe gesenkt (s. unter Punkt D.).

Angestrebt wird eine Verteilung der Plätze im Verhältnis 80:20 zwischen den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, wobei abzuwarten bleibt, ob die Antragszahlen und die Prüfungsergebnisse diesem Verhältnis entsprechen.

C. Alternativen

Es werden keine Alternativen vorgeschlagen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Mehrausgaben werden abhängig sein von der Anzahl der von dieser Regelung erfassten Personen, ihrem individuellen Gesundheitszustand, ihrer Aufenthaltsdauer und der Erfüllung eines Pflichtversicherungstatbestands in der gesetzlichen Krankenversicherung oder dem Einsatz von eigenem Einkommen oder Vermögen. Vor diesem Hintergrund stehen valide Daten für eine Berechnung von Mehrausgaben nicht zur Verfügung, so dass eine Schätzung erfolgt.

Vorgesehen ist, dass im Geltungszeitraum von voraussichtlich dem 01.12.2020 bis zum 31.12.2021 bis zu 100 syrische Familienangehörige bei ihren in Bremen lebenden Verwandten aufgenommen werden können.

Die AOK Bremen/Bremerhaven gewährt dem Personenkreis nach §§ 1 und 1a AsylbLG im Rahmen einer Betreuung nach § 264 SGB V Krankenhilfe entsprechend der Vorgaben der §§ 4 und 6 AsylbLG. Nach der Hochschätzung des Haushaltsreferates der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport für das II. Quartal 2020 ergeben sich für die Stadtgemeinde Bremen durchschnittliche jährliche Behandlungskosten in Höhe von etwa EURO 2.871,6 pro Person. Ob und in welcher Höhe Leistungen für Hilfe zur Pflege und bei Behinderung anfallen werden, kann zurzeit nicht prognostiziert werden. Hilfsweise werden daher die durchschnittlichen Kosten nach § 6 Asylbewerberleistungsgesetz (u. a. sonstige Hilfen zur Gesundheit) mit einem jährlichen Betrag von EURO 354,84 angesetzt. Insgesamt also EURO 3.226,44.

Die landesinterne Verteilung an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven soll in Verteilungsmaßstab 80:20 erfolgen.

Für das Jahr 2021 könnten sich Mehrausgaben von **135.000 €** ergeben. Diese können über die Rücklage der Sozialleistungen abgedeckt werden. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Ankunft in Bremen wegen des notwendigen Visaverfahrens frühestens im II. Quartal 2021 beginnt. Bei der Berechnung wurde ein kontinuierlicher linearer Zugang zu Grunde gelegt.

Ab **2022 bis 2026** errechnen sich jeweils jährliche Mehrausgaben für Krankenhilfe bis zur Höhe von **322.644 €**. Diese Ausgaben sollen innerhalb des bestehenden Budgets der Sozialleistungen dargestellt und sichergestellt werden.

Bei den Aufwendungen handelt es sich um Aufwendungen des jeweiligen kommunalen Trägers. Die Konnexitätsregel greift hier nicht unmittelbar, da es sich um eine freiwillige Leistung handelt und nicht um eine gesetzliche Aufgabenübertragung. Jedoch wird in analoger Anwendung der Konnexitätsregel eine Erstattung der Kosten an die kommunalen Träger vorgeschlagen.

Mögliche weitere Mehrausgaben aufgrund von Behinderung oder Pflegebedürftigkeit lassen sich aus den zuvor genannten Gründen nicht verlässlich ermitteln. Eine Abdeckung dieser potentiellen Mehrbedarfe soll innerhalb des bestehenden Sozialleistungsbudgets des Landes erfolgen.

Personalwirtschaftliche Auswirkungen sind kurzfristig bei den Ausländerbehörden zu erwarten. Diese können jedoch nicht abschließend dargestellt werden, da sie abhängig sind von der Anzahl der gestellten Anträge. Es wird davon ausgegangen, dass die Antragszahl mindestens fünf Mal so hoch wie die Anzahl der aufzunehmenden Personen sein wird. Für die Bearbeitung eines Antrags nebst Beratung, Prüfung aller Unterlagen, Beteiligung im Visumverfahren sowie Erteilung der ersten Aufenthaltserlaubnis werden etwa 180 Minuten veranschlagt, für die Bearbeitung eines Antrags, der abgelehnt wird, etwa 60 Minuten. Da die Anträge sich auf einen relativ kurzen Zeitraum beschränken werden, sind für diesen Zeitraum in 2021 (ca. 8 Monate) 0,5 VZE in EG 8 TV-L erforderlich. Hierdurch werden Personalkosten in Höhe von 18.625 Euro entstehen. Diese im Migrationsamt Bremen zusätzlich entstehenden Personalkosten werden für den genannten Zeitraum aus dem Budget des Senators für Inneres getragen.

Genderbezogene Auswirkungen ergeben sich nicht; die vorgeschlagene Regelung begünstigt beide Geschlechter gleichermaßen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Abstimmung mit dem Senator für Finanzen ist eingeleitet. Die Vorlage ist mit dem Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt die Vorbereitungen des Senators für Inneres für eine Landesaufnahmeanordnung für bis zu 100 syrische Geflüchtete zur Kenntnis.
2. Der Senat stimmt der vorgeschlagenen Regelung zu, aufgrund humanitärer Erwägungen bei der Aufnahme syrischer Bürgerkriegsflüchtlinge von in Bremen lebenden Angehörigen dadurch zu gewährleisten, dass die Übernahme der Kosten für die Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft, Geburt, Pflegebedürftigkeit und Behinderung von SJIS im Rahmen der §§ 4 und 6 AsylbLG sichergestellt wird. Die Finanzierung entstehender Aufwendungen wird von der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport im Rahmen der bestehenden Budgets der Sozialleistungen des Landes sichergestellt.