

Vorlage für die Sitzung des Senats am 07.03.2023

„Situation des Migrationsamtes und des Bürgeramtes in Bezug auf die Ukraine-Krise“

A. Problem

1. Vorwort

Das Migrationsamt nimmt die Funktion einer Ausländer- als auch die einer Einbürgerungsbehörde wahr und leistet im Integrationsprozess für viele Bremer:innen einen wichtigen Anteil an einem gelungenen Start in der neuen Heimat. Diese besondere Verantwortung erfordert transparente Prozesse und Entscheidungswege. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei ein niedrigschwelliger und schneller Bürgerservice.

Aktuell ist die Situation im Migrationsamt Bremen mehr als problematisch. Die deutlich gestiegene Arbeitsbelastung und eine angespannte Personalsituation führen zu Verzögerungen und Einschränkungen in der Sachbearbeitung, der telefonischen und elektronischen Erreichbarkeit. Neben der ständig wachsenden Zahl von Bremer:innen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und verschärft durch die Covid- 19 Pandemie und die Anzahl ukrainischer Geflüchteter in diesem Jahr haben sich die Fallzahlen im Migrationsamt Bremen deutlich erhöht. Fast 9.000 Ausländer:innen sind allein im Zuge des Massenzustroms aus der Ukraine in die Stadtgemeinde Bremen geflohen.

Auf die Forderungen der Länder und Kommunen um Unterstützung des Bundes bei der Unterbringung von Schutzsuchenden hat Bundesinnenministerin Faeser mit der Ausrichtung eines weiteren Flüchtlingsgipfels reagiert. Doch im Rahmen dieses Gipfels wurden keine Maßnahmen zur Entlastung der Ausländerbehörden beschlossen, sondern in erster Linie Arbeitsgruppen gebildet, bei deren Ergebnissen aber voraussichtlich auch eher finanzielle Aspekte und die Nutzung bundeseigener Immobilien eine Rolle spielen.

Mit der jetzigen personellen Ausstattung ist das Migrationsamt nicht in der Lage, den Anstieg der Fallzahlen infolge der Ukraine Krise zusätzlich eingetretene Belastung zu bewältigen. U.a. stellt sich als besonders aufwändig die Fallbearbeitung von Drittstaatsangehörigen dar, die früher in der Ukraine gelebt haben und nicht die Aufnahmekriterien nach der Massenzustrom-Richtlinie der EU erfüllen und daher keine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Aufenthaltsgesetz erhalten können. Das Migrationsamt muss individuell prüfen, ob sie die Voraussetzungen für einen anderen Aufenthaltsweg wie zum Beispiel eines Studiums erfüllen oder humanitäre Gründe den weiteren Aufenthalt rechtfertigen. Dabei ist insbesondere die Frage zu beantworten, ob ihnen eine sichere und dauerhafte Rückkehr in ihr Heimatland möglich ist. Beim Migrationsamt sind ca. 800 dieser Drittstaatsangehörigen erfasst. Allein diese Größenordnung macht deutlich, dass die Verfahren nicht kurzfristig abschließend bearbeitet werden können. Es ist daher dringend notwendig, Möglichkeiten zur Entlastung zu schaffen, damit gewährleistet werden kann, dass das Migrationsamt weiterhin seinem gesetzlichen Auftrag in der vorgesehenen Art und Weise nachkommen kann.

Die Zahl der vom Migrationsamt zu betreuenden Ausländerinnen und Ausländer ist allein durch den Massenzustrom aus der Ukraine bis zum 31.12.2022 um 7,5 % auf 123.720 Personen gestiegen. Die Zahlen sind unabhängig vom weiter anhaltenden Fluchtgeschehen

steigend, da es auch zu Zuzügen aus dem Bundesgebiet oder dem europäischen Ausland kommt.

Zahlreiche Flüchtlinge benötigen weiterhin Beratung und fachliche Unterstützung zu Fragen der Arbeitsaufnahme, der Wohnsitznahme, der vorübergehenden oder endgültigen Rückkehr in die Ukraine. Sie benötigen aufenthaltsrechtliche Dokumente und Bescheinigungen oder müssen solche ändern lassen.

Damit verbunden ist ein erheblicher Arbeitsmehraufwand im Migrationsamt entstanden, der sich in der digitalen und telefonischen Kommunikation, vor allem aber im täglichen Kundenkontakt niederschlägt und die spärlich vorhandenen Ressourcen zunehmend bis zur Überforderung bindet.

Gleiches gilt für das Bürgeramt Bremen. Das Bürgeramt stellt aktuell zu wenig (kurzfristige) Termine zu Verfügung. Zur Beantragung von Personalausweisen usw. lassen sich in der Onlinovergabe sogar immer wieder vorübergehend keine Vorsprachenblöcke mehr aufrufen. Dem Wunsch der Bürger:innen nach einer schnellen Bearbeitung kann somit in vielerlei Hinsicht nicht Rechnung getragen werden.

In den letzten Monaten hat der Krieg in der Ukraine das Bürgeramt vor erhebliche Anforderungen gestellt. So mussten etwa für die aus der Ukraine geflüchteten Personen kurzfristig Termine für Wohnsitzanmeldungen vergeben werden. Insgesamt waren damit bisher mehr als 6.000 Zuzüge zusätzlich zu verarbeiten. Die dadurch verursachte Mehrbelastung hat sich unmittelbar nachteilig auf das übrige Terminangebot ausgewirkt. Da ein wesentlicher Anteil der geflüchteten Personen in vorübergehenden Unterkünften untergekommen ist, ergeben sich fortlaufend entsprechende Folgetermine. Zudem erfolgt nach wie vor ein Zuzug und die dynamische Lage in der Ukraine erfordert es, das Bürgeramt kurzfristig so auszustatten, dass durch weitere Zuzüge ausgelöste Mehrbelastungen auch tatsächlich aufgefangen werden können (kurzfristige Sicherstellung einer in Bezug auf die Ukrainekrise erforderlichen Krisenresilienz). Das Bundesmeldegesetz regelt zudem, dass Personen sich innerhalb von zwei Wochen nach Einzug bei der Meldebehörde des Wohnortes anmelden müssen. Termine müssen daher entsprechend kurzfristig angeboten werden. Eine Dringlichkeit hinsichtlich der Kurzfristigkeit von Anmeldungen ergibt sich auch vor dem Hintergrund, dass Bürger:innen eine Anmeldung für verschiedene staatliche Leistungen benötigen sowie zur Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit oder die Einrichtung von Konten.

2. Personalentwicklung

Der Personalaufwuchs aufgrund des Senatsbeschlusses vom 06.12.2022 zur Umverteilung unerlaubt eingereister Ausländer:innen in der ZAST an der jetzigen Situation im Migrationsamt nichts ändert. Dieser dient allein der Bewältigung eines stark gestiegenen Migrationsgeschehens im Bereich der unerlaubten Einreise und der Verteilung derjenigen ukrainischen Flüchtlinge, die nicht in Bremen verweilen werden. Die Mitarbeitenden stehen dem Migrationsamt daher nicht zur Bearbeitung der in Bremen verbleibenden ukrainischen Flüchtlingen zur Verfügung; die Kräfte werden vor Ort bei der ZAST in Bremen-Nord eingesetzt.

Das gleiche gilt für den Personalaufwuchs in der Einbürgerungsbehörde. Auch dieses Personal steht - bereits fachlich - nicht zur Verfügung.

Die Folgen in der Ukraine-Krise sind in den gesamten Bereichen der beiden Ämter: Bearbeitungsrückstände, lange Wartezeiten auf Vorsprachetermine und eine zunehmende Beschwerdelage, die permanente Überlastung des Personals sowie als Konsequenz ein hoher Krankenstand, eine hohe Fluktuation und eine zunehmend fehlende Erreichbarkeit.

3. Sofortmaßnahmen

3.1 Ausländerbehörde

Seit Beginn des Massenzustroms hat das Migrationsamt von allen Seiten eine große personelle Unterstützung erfahren. Mitarbeitende verschiedener Ämter und auch senatorischer Dienststellen wurden eingesetzt, um erste E-Mails zu beantworten und einfache Auskünfte zu geben. Vorübergehend wurden externe Kräfte für einfache Tätigkeiten im Rahmen der Sachbearbeitung eingesetzt.

Aktuell wird am Einsatz von übergangsweise tätigen studentischen Hilfskräften gearbeitet, die aufgrund ihrer geringen Stundenzahlen aber keinen äquivalenten Ersatz zu fest eingestelltem Personal darstellen.

3.2 Bürgeramt

Zur akuten Problembewältigung wurden in den letzten Wochen und Monaten im Bürgeramt bereits folgende Maßnahmen umgesetzt bzw. eingeleitet:

- zusätzliche Personaleinstellungen unter Ausnutzung der begrenzt möglichen ressortweiten Personalbudgetsteuerung
- Einstellung von Unterstützungskräften (Zeitarbeit und studentische Hilfskräfte)
- Zusammen mit dem Sozialressort: Einrichtung eines konzentrierten Verfahrens zur Anmeldung von Geflüchteten für die beteiligten Institutionen mit festen Ansprechpersonen und Abläufen

B. Lösung

Es bedarf als Sofortmaßnahme zur Bewältigung der Ukraine-Krise im Migrationsamt einer Unterstützung durch zusätzliches Personal in 2023. Um eine weiterhin kundengerechte Bearbeitung der Anliegen der ukrainischen Flüchtlinge zu gewährleisten, sollen 15 VZE in 2023 aus den Globalmitteln "Ukraine-Krieg/Energiekrise" im Rahmen des Nachtragshaushalt 2023 finanziert werden.

Um die Funktionsfähigkeit des Bürgeramtes in Zeiten der Ukraine-Krise zu gewährleisten, bedarf es einer Erhöhung der personellen Kapazitäten in 2023. Um die gegenwärtigen Herausforderungen abfedern zu können, sollen 15 VZE in 2023 aus den Globalmitteln "Ukraine-Krieg/Energiekrise" im Rahmen des Nachtragshaushalt 2023 finanziert werden.

C. Alternativen

Ohne eine personelle Verstärkung wird eine sachgerechte Bearbeitung der Kund:innen im Sinne eines echten Bürgerservice zur Bewältigung der Ukraine-Krise im Migrationsamt und im Bürgeramt nicht mehr zu leisten sein. Alternativen werden daher nicht empfohlen.

D. Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Es ist folgende Personalausstattung für das Migrationsamt vorgesehen:

- 1 x Führungskraft (EG 12 TV-L)
- 2 x stellvertretende Führungskraft (EG 11 TV-L)
- 2 x gehobene Sachbearbeitung (EG 10 TV-L)
- 10 x Sachbearbeitung (EG 9a TV-L)

Nach entsprechender Ausschreibung und Auswahl ist von einer Einstellung ab 01.05.2023 auszugehen. In 2023 werden somit folgende Personalhauptkosten anfallen:

	PHK 2023 (8 Mon.)
1 x EG 12 TV-L	58.200
2 x EG 11 TV-L	104.964
2 x EG 10 TV-L	96.803
10 x EG 9a TV-L	408.687
gesamt	668.654

Darüber hinaus entstehen pro VZE im Jahr pauschal kalkulierte Arbeitsplatzkosten in Höhe von 9.700 €.

	2023 (anteilig)	nachrichtlich: 2024
Arbeitsplatzkosten	97.000	145.500

Für das Bürgeramt ist folgende Personalausstattung vorgesehen:

- 15 x Sachbearbeitung (EG 8 TV-L)

Nach entsprechender Ausschreibung und Auswahl ist von einer Einstellung ab 01.05.2023 auszugehen. In 2023 werden somit folgende Personalhauptkosten anfallen:

	PHK 2023 (8 Mon.)
15 x EG 8 TV-L	563.330

Darüber hinaus entstehen pro VZE im Jahr pauschal kalkulierte Arbeitsplatzkosten in Höhe von 9.700 €.

	2023 (anteilig)	nachrichtlich: 2024
Arbeitsplatzkosten	97.000	145.500

Die Finanzierung der Personal- und Arbeitsplatzkosten ist innerhalb der Ressortbudgets Inneres (Stadt) wegen der hohen Belastung durch bestehende laufende Verpflichtungen und den allgemeinen Preissteigerungen in 2023 voraussichtlich nicht möglich. Die Finanzierung für die benötigten Mittel in 2023 soll temporär aus den vom Senat im Kontext „Umgang mit den Folgen des Ukraine-Krieges“ beschlossenen Globalmitteln erfolgen. Diese sind Gegenstand des vom Senat eingebrachten Nachtragshaushalts vom 17.01.2023 und werden mit Verkündung des Nachtragshaushaltes vorauss. ab April 2023 bereitstehen.

Der Senator für Inneres wird ungeachtet dessen, anderweitige, sich ggf. im weiteren Jahresverlauf ergebende Möglichkeiten zur Abdeckung der Mittelbedarfe innerhalb des Ressortbudgets sowie durch mögliche Bundes- und EU-Mittel im Rahmen des Controllings prüfen; diese werden vorrangig vor einer Kreditfinanzierung eingesetzt.

Für 2024 ff. ist die Finanzierung in der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen.

Die Vorlage betrifft Frauen und Männer gleichermaßen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Abstimmung mit dem Senator für Finanzen und der Senatskanzlei ist erfolgt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung geeignet. Nach Beschlussfassung durch den Senat erfolgt die Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister.

G. Beschluss:

1. Der Senat nimmt den Situationsbericht zur Fallzahlenentwicklung und zum Personalbestand zum Migrationsamt und Bürgeramt zur Kenntnis.
2. Der Senat stimmt im Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen des Angriffskrieges gegen die Ukraine vorbehaltlich des Beschlusses der Bürgerschaft über den Nachtragshaushalt der Einstellung von 15 VZE in 2023 im Migrationsamt sowie von 15 VZE in 2023 im Bürgeramt zu.
3. Der Senat stimmt vorbehaltlich des Beschlusses der Bürgerschaft über den Nachtragshaushalt 2023 der Finanzierung der dargestellten Personalbedarfe in 2023 aus den vom Senat geplanten 500 Mio. € Globalmitteln zur Bewältigung der Folgen des Ukraine-Kriegs zu.
4. Der Senat bittet den Senator für Inneres, prioritär sich im weiteren Jahresverlauf ergebende Möglichkeiten zur Abdeckung der Mittelbedarfe innerhalb des Ressortbudgets anzustreben sowie den Einsatz möglicher Bundes- und EU-Mittel im Rahmen des Controllings zu prüfen. Diese sind vorrangig vor einer Kreditfinanzierung einzusetzen.
5. Der Senat bittet den Senator für Inneres in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen den ab 2024 bestehenden Mehrbedarf bis zu den Haushaltsberatungen 2024 zu ermitteln und prioritär in die Haushaltsberatungen 2024/25 einzubringen.
6. Der Senat bittet den Senator für Inneres die städtische Deputation für Inneres zu befragen und die erforderlichen haushaltsrechtlichen Beschlüsse des Haushalts- und Finanzausschusses (S) nach Beschluss des Nachtragshaushalts 2023 über den Senator für Finanzen einzuholen.