

Der Senator für Inneres

Bremen, den 20.12.2021

Tischvorlage für die Sitzung des Senats am 21.12.2021

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

A. Problem

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält es angesichts der nach der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan entstandenen humanitären Katastrophe für geboten, afghanischen Staatsangehörigen, die vom Krieg in ihrem Heimatland betroffen sind, den Weg zu einer Aufenthaltserlaubnis zu ermöglichen, sofern sie enge verwandtschaftliche Beziehungen zu in Bremen aufenthaltsberechtigten Personen haben, die selbst oder durch Dritte bereit und in der Lage sind, den Lebensunterhalt ihrer Verwandten während des Aufenthalts in Deutschland zu sichern.

Der Senator für Inneres beabsichtigt daher eine Anordnung nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) zu erlassen, damit afghanische Familienangehörige bei ihren in Bremen lebenden Verwandten aufgenommen werden können. Die Anordnung bedarf des Einvernehmens mit dem Bundesinnenministerium.

Afghanische Geflüchtete, die wegen der nach der Machtübernahme der Taliban entstandenen humanitären und politischen Situation in ihrem Herkunftsland 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 dritte 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 die nachzugswilligen afghanischen Familienangehörigen 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.

Die Anzahl der Aufnahmen soll nicht beschränkt werden. Sobald jedoch 90 Personen aufgenommen wurden, wird dem Senat berichtet.

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 Ehegatten, auf Eltern von hier lebenden minderjährigen Kindern und auf minderjährige Kinder hier lebender Personen beschränkt.

Unter Berücksichtigung familiärer Strukturen soll die Aufnahme auch auf Angehörige der erweiterten Kernfamilie bezogen werden. Dazu zählen Großeltern, Enkel und Geschwister sowie andere Personensorgeberechtigte von begünstigten minderjährigen Kindern.

Die Durchführung des Aufnahmeverfahrens wird sich an der bewährten Praxis 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.

Da bei der Abgabe einer Verpflichtungserklärung die hohen Pfändungsfreigrenzen, die der Sicherung des Existenzminimums des Verpflichtungsgebers dienen, zu beachten sind, stellt diese Anforderung einen hohen limitierenden Faktor dar, der den Erfolg des Programms in Frage stellen könnte. Daher soll für dieses Aufnahmeprogramm erstmals zugelassen werden, dass sich zwei Personen gesamtschuldnerisch zur Sicherstellung des Lebensunterhalts und der Unterkunft verpflichten können.

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 Pflichtversichertentatbestands 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.

Die Berechnung für die entstehenden Kosten basiert zwar auf 100 afghanischen Familienangehörigen, die bei ihren in Bremen lebenden Verwandten aufgenommen werden können. Der Annahme liegt aber keine Begrenzung des Aufnahmeprogramms zu Grunde. Die Auswertung des Aufnahmeprogramms für Personen aus Syrien und Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen jedoch, dass auch bei einem vereinfachten Verfahren verschiedene limitierende Faktoren, wie etwa das Einkommen der Verpflichtungsgeber, die Zahl der erfolgreichen Anträge beeinflussen. Die Kosten, die durch die Übernahme der Krankenhilfe sowie der Hilfe zur Pflege und bei Behinderung anfallen, können nur geschätzt werden. Dafür wird – vergleichbar mit dem Aufnahmeprogramm für syrische Familienangehörige - ein jährlicher Betrag von 3.230 Euro pro Person angenommen. Es entstehen damit mögliche Mehrkosten von 323.000 Euro pro Jahr.

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. Analog einer für das LAP zur Aufnahme syrischer Familienangehöriger erfolgten Hochschätzung des Haushaltsreferates der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport für das I. Quartal 2020 ergeben sich für die Stadtgemeinde Bremen durchschnittliche jährliche Behandlungskosten in Höhe von etwa EURO 2.871,60 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.

Ab **2022 bis 2026** können sich jeweils – bei einer Aufnahme von 100 Personen - jährliche Mehrausgaben für Krankenhilfe bis zur Höhe von **323.000 €** ergeben. Diese noch nicht im Rahmen des Haushalts bei den Sozialleistungen berücksichtigten Mehrausgaben sollen im Rahmen des Haushaltsvollzugs innerhalb des bestehenden Produktplanbudgets der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport realisiert werden. Bei einer tatsächlich höheren Aufnahme fehlt es an einer ausreichenden Deckung, diese wäre dann im Rahmen des Gesamthaushalts zu finden.

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.

Personalwirtschaftliche Auswirkungen werden bei den Ausländerbehörden eintreten, sobald das BMI das Einvernehmen erklärt hat und die Aufnahmeanordnung in Kraft getreten ist.

Im Rahmen des Landesaufnahmeprogramms Syrien aus diesem Jahr haben das Migrationsamt über 1.000 Anfragen erreicht. Bei diesem Programm ist mit einem mindestens ähnlichen, eher höheren Volumen zu rechnen. Die Erfahrungen zeigen zudem, dass gerade die aufnahmewilligen Personen, die aus verschiedenen Gründen (z.B. gehören nicht zum begünstigten Personenkreis, fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit) nach erfolgter Prüfung

dann leider doch nicht „zum Zuge“ kommen können, im Durchschnitt einen mindestens doppelt so hohen Prüf- und Bearbeitungsaufwand verursachen als die für das Landesaufnahmeprogramm Syrien kalkulierten 60 Min. Insbesondere in diesen Fällen ist sehr häufig ein sehr hoher Beratungs-, Erklärungs- und Prüfaufwand zu leisten.

Der Aufwand bei den positiv zu bescheidenden Fällen liegt bei ca. 240 Minuten. Es ist hier zu berücksichtigen, dass gerade die Aufwände, die z.B. durch die Aufnahme einer Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG im Rahmen eines persönlichen Termins entstehen, doch recht beträchtlich sind. Diese Aufwände steigen aller Voraussicht nach, sollte die vorgesehene gesamtschuldnerische Verpflichtungsabgabe vom BMI nicht beanstandet werden -.

Der Aufwand des Migrationsamtes wird wie folgt prognostiziert:

900 „Ablehnungen“	x	120 Min	=	108.000 Minuten
100 Zustimmungen	x	240 Min	=	24.000 Minuten
				130.000 Minuten

Richtwert der KGSt: Normalarbeitskraft (Vollzeit; Tarifbeschäftigte): ca. 86.200 Jahresarbeitsminuten; entspricht also etwa 1,5 VZE.

Die Aufgabenwahrnehmung erfordert Kenntnisse des Aufenthaltsrechts, die - wie die übrigen Tätigkeiten im Referat 11 des Migrationsamtes - mit EG 9a TV-L bewertet sind. Es ist daher die Tarifgruppe EG 9a TV-L zugrunde zu legen.

Der Zeitraum der personellen Unterstützung muss sich unter Vorbehalt der Zustimmung des BMI zu der vorgeschlagenen Aufnahmeanordnung erfahrungsgemäß auf einen befristeten Zeitraum von mindestens 12 Monaten erstrecken. Hierdurch werden Personalkosten in Höhe von circa 1,5 VZE 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 Vorlage ist abgestimmt mit dem Senator für Finanzen, der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport. Die Abstimmung mit dem Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven ist eingeleitet.

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 stimmt der vorgeschlagenen Aufnahmeanordnung unter Vorbehalt des noch durch den Senator für Inneres einzuholenden Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern zu.
2. Der Senat stimmt aufgrund humanitärer Erwägungen insbesondere der vorgeschlagenen Regelung zu, bei der Aufnahme von afghanischen Geflüchteten durch ihre in Bremen lebenden Angehörigen die Übernahme der Kosten für die Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft, Geburt, Pflegebedürftigkeit und

Behinderung durch die Senatorin für Soziales, Jugend und Integration im Rahmen der §§ 4 und 6 AsylbLG zu gewährleisten. Die Finanzierung entstehender Aufwendungen wird von der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport im Rahmen der bestehenden Budgets der Sozialleistungen des Landes sichergestellt.

3. Der Senator für Inneres und die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport werden gebeten, den Senat zu unterrichten, sobald 90 Aufnahmen erfolgt sind.