

Beschlussvorlagezur Behandlung im: **Gemeinderat**Vorberatung im: **Verwaltungsausschuss**Mitteilung im: **Sozialausschuss**

Betreff: Neufassung des Zuwanderungsgesetzes; Konsequenzen

Bezug:

Anlagen: Bezeichnung:

Beschlussantrag:

Im Stellenplan 2007 wird im Unterabschnitt 1.1100 eine neue Stelle (A10) mit 50% Arbeitsumfang zur Verstärkung der Wahrnehmung der Integrationsaufgaben nach dem Aufenthaltsgesetz vorbehaltlich der Entscheidung über den HH 2007 geschaffen.

Zusammenfassung:

Mit dem In – Kraft - Treten des Zuwanderungsgesetzes sind nicht nur eine Reihe von neuen Aufgaben auf die Ausländerbehörde zugekommen, sondern mit ihm wurde auch ein Integrationsauftrag erteilt, der sich nicht nur an die Zuwanderer, sondern auch an die Ausländerbehörde richtet. Dies führt zu einer Änderung sowohl in der Arbeitsweise als auch dem Selbstverständnis der Ausländerbehörde.

Finanzielle Auswirkungen		Jahr: 2007	Folgej.:
Investitionskosten:	€	€	€
bei HHStelle veranschlagt:			
Aufwand	€ 24.701,87	Ab: € 24.701,87	€ 24.701,87

Ziel:

Mit der Vorlage sollen dem Gemeinderat der Umfang der Gesetzesänderung und dessen Konsequenzen in rechtlicher und personeller Hinsicht zur Kenntnis gebracht werden. Gleichzeitig soll eine Vorentscheidung darüber getroffen werden, ob für die neu hinzugekommenen Aufgaben zusätzliches Personal bereitgestellt wird.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Am 01.01.2005 ist das Zuwanderungsgesetz in Kraft getreten. Mit diesem wurde das bisherige Ausländergesetz durch das Aufenthaltsgesetz abgelöst sowie zahlreiche Verordnungen aufgehoben, geändert oder neu erlassen. Die Änderungen haben nicht nur das eigentliche Ausländerrecht betroffen, vielmehr sollten auch die Verfahren und Verfahrensabläufe vereinfacht werden, den Zuwanderern nach Möglichkeit nur eine Anlaufstelle (alles aus einer Hand) angeboten werden und die Integration der Zuwanderer und der bereits hier lebenden ausländischen Mitbürger/innen gefördert werden.

Die Verwaltung hat mit einem Bericht für den Gemeinderat abgewartet um erste Erfahrungen zu sammeln und die Konsequenzen der Neuregelung insbesondere auch in personeller Hinsicht anhand dieser Erfahrungen beurteilen zu können. Bereits vor Erlass oder gleich nach dem Erlass der gesetzlichen Neuregelung haben viele Ausländerbehörden anderer Städte im Hinblick auf die vermutete Arbeitsmehrbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre personellen Kapazitäten aufgestockt. So haben nach einer Umfrage des Städtetags Baden-Württemberg im Juli 2005 unter anderem folgende Städte ihren Personalbestand erhöht : Böblingen (1 Teilezeitstelle mit 50%), Esslingen (1 Teilzeitstelle 60%), Heidelberg (1 Teilzeitstelle 50% und Aufstockung einer Stelle um 6 Wochenstunden), Sindelfingen (1 Teilzeitstelle 50%). Die Verwaltung der Universitätsstadt Tübingen hat zum damaligen Zeitpunkt einen solchen Antrag nicht gestellt, da gleich nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes nicht absehbar war, welche Arbeiterleichterungen den Aufwand für die hinzugekommenen Aufgaben eventuell wieder ausgleichen würden.

Nach nunmehr mehr als einem Jahr der praktischen Erfahrung muss festgestellt werden, dass die Ausländerbehörde der Stadtverwaltung Tübingen die vom neuen Zuwanderungsgesetz angestrebten Ziele mit dem vorhandenen Personal nicht erreichen kann. Hierzu werden im Folgenden zunächst die gesetzlichen Änderungen und im Anschluss daran die sich hieraus ergebenden zeitlichen und personellen Konsequenzen dargestellt.

2. Sachstand

2.1 Zusätzliche Aufgaben

2.1.1 Förderung der Integration

Die wesentlichste Änderung in der Zielrichtung des neuen Zuwanderungsgesetzes ist die Integration der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger. Hierzu sollen nicht nur deren Sprachkenntnisse gefördert werden, sondern durch einen zusätzlichen Orientierungskurs vertiefte Kenntnisse über Recht, Kultur und Geschichte vermittelt werden. Die Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz sind ein staatliches Grundangebot zur Integration, die wenigstens ein Minimum an Sprachkenntnissen und ein Verständnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung, der Kultur, der Geschichte und der Lebensverhältnisse in Deutschland gewährleisten sollen. Im Vordergrund stehen dabei die Sprache und die für eine eigenständige Alltagsorientierung in unserer Gesellschaft notwendige Kenntnisse über Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger.

Bisher reduzierten sich die Aufgaben der Ausländerbehörden allein auf die Erteilung oder Ablehnung von Aufenthaltstiteln bzw. die rein verwaltungstechnische Behandlung von Rechtsfällen. Der Auftrag des neuen Zuwanderungsgesetzes geht über diese rein verwal-

tungstechnischen Vorgänge hinaus und setzt eine umfassende Beratung sowohl der neuen Zuwanderer als auch der bereits hier lebenden ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger voraus; dies sowohl was die rechtlichen Bestimmungen als auch die bestehenden Möglichkeiten zur Förderung der Integration anbelangt.

So haben Migrantinnen und Migranten unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs, teilweise sind sie auch zur Teilnahme an solchen Kursen verpflichtet. Aufgabe der Ausländerbehörde ist es, im einen Fall die Anspruchsberechtigten über die Anspruchsvoraussetzungen zu informieren und sie bei der Auswahl zu beraten und ihnen anschließend einen entsprechenden Berechtigungsschein auszustellen. Neu Einreisende, die keine Deutschkenntnisse besitzen oder Bezieher von ALG II, welche auf Anregung der Arbeitsagentur sich um bessere Deutschkenntnisse bemühen sollen, können bzw. müssen zur Teilnahme an Integrationskursen verpflichtet werden. Hierbei reicht es jedoch nicht aus, eine Person durch einen formalen Verwaltungsakt zu verpflichten. Vielmehr ist es hier erforderlich eine umfassende Aufklärung über die Vorteile der Absolvierung eines Integrationskurses durchzuführen und Sinn und Zweck dieser Maßnahme den Betroffenen verständlich und umfassend zu vermitteln. Diese Gespräche sind oft umfangreich und zeitaufwändig. Daneben sind regelmäßige Abstimmungsgespräche mit dem „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“, den Kursanbietern und der Arbeitsagentur durchzuführen. Hier hat sich gezeigt, dass die derzeitige personelle Ausstattung nicht ausreicht, um diese Aufgabe dem Gesetzeszweck entsprechend zu erledigen.

Die Tätigkeit im direkten Kundenverkehr, die von sechs Vollzeitstellen in BAT Vc (TVöD E 8) erledigt wird, wird lediglich durch eine mit 50% besetzte Stelle im gehobenen Dienst (A10) ergänzt. Darüber hinaus gehende Aufgaben im Ausländerrecht übernimmt in schwierigeren Fällen der Leiter der Abteilung Bürgerdienste, der jedoch gleichzeitig Leiter des Bürgeramtes, des Standesamtes und der Abteilung Ausländerrecht ist. Die zuvor dargestellte Beratungsaufgabe, insbesondere aber die Pflege der notwendigen Kontakte zu Arbeitsagentur, „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ sowie den Trägern der Integrationskurse kann von diesen beiden Personen nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden. Hinzu kommt, dass es auch wünschenswert wäre, dass eine Person regelmäßig den Kontakt zu Ausländervereinen und auf diesem Gebiet tätigen Unterstützungsvereinen halten könnte um gegebenenfalls notwendige oder wünschenswerte Entwicklungen im Bereich der Integration von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern anzustoßen, zu unterstützen oder zu begleiten.

2.1.2 Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Bis zum 31.12.2004 war die Ausländerbehörde für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und die Agentur für Arbeit für die Erteilung der Arbeitserlaubnis zuständig. Seit Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes erhalten Migrantinnen und Migranten aus Vereinfachungsgründen nur noch eine Erlaubnis, in der auch die Berechtigung zur Arbeit mit geregelt ist. Zuständig ist nunmehr für beide Entscheidungen die Ausländerbehörde; diese regelt nunmehr auch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Art und Umfang im Zusammenhang mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Allerdings ist die Arbeitsagentur in den meisten Fällen intern zu beteiligen. Hierzu hat die Ausländerbehörde die Anträge auf Gestattung einer Erwerbstätigkeit entgegen zu nehmen und mit einer Stellungnahme an die Arbeitsverwaltung weiterzuleiten sofern die Prüfung ergeben hat, dass eine Zustimmung der Arbeitsverwaltung erforderlich ist. Die von den Arbeitgebern ausgefüllten Anträge sind zur Vermeidung von Verfahrensverzögerungen auf Vollständigkeit zu überprüfen. Stimmt die Arbeitsverwaltung nicht zu, hat die Ausländerbehörde einen ablehnenden Bescheid zu erlassen

und diesen dem Betroffenen zu erläutern. Nach altem Recht war es Aufgabe der Arbeitsverwaltung eine Arbeiterlaubnis abzulehnen; hiervon wurde die Ausländerbehörde lediglich mit einer Mehrfertigung unterrichtet.

2.1.3 Anfragen bei Sicherheitsbehörden

Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz wurden auch sogenannte Sicherheitsbefragungen eingeführt. Diese dienen der Vorbeugung gegen terroristische Anschläge. Es ist Aufgabe der Ausländerbehörde in begründeten Fällen und vor der Erteilung von Niederlassungserlaubnissen Anfragen an die Sicherheitsbehörden zu richten. Die Unterlagen der Ausländerbehörde sind mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes mehr als bisher üblich auf sicherheitsrelevante Merkmale durchzuarbeiten. Liegen den Sicherheitsbehörden entsprechende Erkenntnisse vor, sind die Ausländerbehörden verpflichtet Sicherheitsbefragungen und Sicherheitsgespräche durchzuführen, welche anschließend im Hinblick auf aufenthaltsrechtliche Konsequenzen bewertet und beschieden werden müssen. Ist eine Sicherheitsbefragung und ein Sicherheitsgespräch durchzuführen, findet dies in der Regel unter Beteiligung der Sicherheitsbehörden statt. Hierfür muss regelmäßig ein ganzer Arbeitstag angesetzt werden.

2.1.4 Einrichtung einer Härtefallkommission

Das Land Baden-Württemberg hat die im Aufenthaltsgesetz als Option vorgesehene Härtefallkommission eingerichtet. Sie soll die Erteilung eines Aufenthaltstitels in besonderen Fällen vorschlagen können, wenn die Ausländerbehörde keinen rechtlichen Handlungsspielraum mehr hat. In diesem Zusammenhang sind die Ausländerbehörden verpflichtet ausführliche Stellungnahmen gegenüber der Härtefallkommission abzugeben, aus denen sich die bisherige ausländerrechtliche Situation ergibt. Neben den durchzuführenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren und Petitionsverfahren ist somit ein weiteres, sehr zeitaufwändiges Verfahren von den kommunalen Ausländerbehörden zu betreuen.

2.1.5 Lichtbildintegration in Aufenthaltstiteln (seit 01.01.2006)

Auch in technischer Hinsicht sind die Anforderungen an die Genauigkeit und Beweissicherheit von Dokumenten gestiegen. So müssen Passfotos, die bestimmten Vorgaben (biometrische Merkmale) genügen müssen, angefordert, eingescannt und in die Aufenthaltstitel übernommen werden. Um Probleme beim Grenzübertritt oder polizeilichen Kontrollen zu vermeiden, muss auf eine sehr sorgfältige Bearbeitung geachtet werden. Auch dies wirkt sich zeitlich bei der Bearbeitung erheblich aus.

2.2. Arbeitserleichterungen

Gleichzeitig gab es in den vergangenen Jahren jedoch auch Arbeitserleichterungen, die sich aufwandsmindernd auswirkten:

2.2.1 EU-Osterweiterung

Durch die Aufnahme der Mittel- und Osteuropäischen Staaten in EU zum 01.05.2004 ist bei diesem Personenkreis (insbesondere bei Studenten) das aufwendige Verfahren zur Verlängerungen von Aufenthaltserlaubnissen weggefallen. Ihnen wird lediglich noch einmalig eine Freizügigkeitsbescheinigung-EU ausgestellt.

2.2.2 Asylbewerber

Die Anzahl der Asylbewerber ist weiter rückläufig, so dass weniger Personen der Stadt Tübingen zugewiesen werden und demgemäß hierdurch weniger Arbeit anfällt. Für diesen Personenkreis hat sich der Arbeitsaufwand bisher schon in Grenzen gehalten, so dass der weitere Rückgang nicht wesentlich ins Gewicht fällt. Nach wie vor hoch ist der zeitliche Aufwand bei den Personen, die schon lange hier geduldet sind (Bearbeitung von Anträgen auf Aufenthaltserlaubnisse, Petitionsverfahren mit entsprechenden Stellungnahmen usw.)

2.3 Fazit

Das Zuwanderungsgesetz hat das ausländerrechtliche Verfahren nur unwesentlich vereinfacht. Nach wie vor besteht große Unsicherheit bei den Migrantinnen und Migranten. Der Beratungsaufwand hat sich im Hinblick auf die Änderungen noch erhöht. Der Arbeitsaufwand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist durch das neue Aufenthaltsgesetz sowohl quantitativ als auch qualitativ gestiegen. Darüber hinaus haben sich auch die Anforderungen an eine moderne Verwaltung in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Auch die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger erwarten, dass die Verwaltung ihnen nicht nur als Genehmigungs- oder Ablehnungsbehörde gegenüber tritt, sondern sie über ihre Rechtsposition und über ihre Möglichkeiten informiert. Hierzu gehört, dass das eingesetzte Personal entsprechend geschult und weitergebildet wird um diesen Ansprüchen gerecht zu werden. Hierzu gehört aber auch, dass das benötigte Personal zur Verfügung gestellt wird.

Im Bereich der rein verwaltungstechnischen Abwicklung sieht die Verwaltung derzeit keinen unbedingt notwendigen (wenn auch wünschenswerten) Bedarf zur Aufstockung der Personalkapazitäten. Insbesondere durch die Verlängerung der Arbeitszeit auf 39 Wochenstunden seit 01.05.2006 sowie nach Verbesserung der technischen Ausstattung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Schaltern (Ausstattung aller Schalter mit einem Scanner sowie Tintenstrahldruckern zur Beschleunigung der Bearbeitung) glaubt die Verwaltung, dass die Mehrbelastung in diesem Bereich aufgewogen werden kann.

Im Bereich der Beratungstätigkeit, der Integrationsaufgaben sowie den zusätzlichen Verfahren, wie die Verfahren vor der Härtefallkommission, sieht die Verwaltung jedoch den Bedarf für einen „kleinen Integrationsbeauftragten“.

3. Lösungsvarianten

- 3.1 Im Stellenplan wird eine neue Stelle geschaffen, die neben bzw. zusammen mit dem Leiter der Abteilung Bürgerdienste den Integrationsauftrag des neuen Zuwanderungsgesetzes umsetzt.
- 3.2 Die Stadtverwaltung Tübingen verfährt wie bisher und kommt diesem Gesetzesauftrag nicht nach.

4. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung schlägt vor, im Stellenplan eine zusätzliche Stelle für den gehobenen Verwaltungsdienst (A10 vorbehaltlich der Bewertung) mit einem Arbeitszeitumfang von 50% der regelmäßigen Arbeitszeit zu schaffen um den Gesetzesauftrag des Zuwanderungsgesetzes zu erfüllen. Die Begründung ergibt sich aus den Ausführung unter Ziff. 2.

Die Verwaltung beabsichtigt diese Aufgaben stufenweise anzugehen, nachdem der Abteilungsleiter der Abteilung Bürgerdienste nach seiner Rückkehr aus dem Erziehungsurlaub lediglich eine Teilzeitbeschäftigung anstrebt, voraussichtlich mit 70%. Seine derzeitige Stellvertreterin ist ebenfalls aus Gründen der Kinderziehung lediglich mit 50 % beschäftigt, so dass von den beantragten 50% zunächst nur 20% besetzt werden sollen. Auf diese Weise können die anstehenden Aufgaben erst sukzessive angegangen werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für die vorgeschlagene neue Stelle betragen jährlich ca. € 24.701,87.