

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Ausschuss für Kultur, Bildung und Soziales**
zur Kenntnis im **Integrationsrat**

Betreff: **Bericht über die Arbeit des Ausländeramts**

Bezug:

Anlagen: Anlage zur Vorlage 287

Zusammenfassung:

Die Verwaltung berichtet über die Arbeit des Ausländeramts, insbesondere über die Entwicklung in den letzten Jahren. Vor der Corona-Pandemie waren die Besucherzahlen aufgrund des barrierefreien Zugangs permanent hoch. Die Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes konnten regelmäßig nur durch eine vorzeitige Schließung eingehalten werden.

Durch die Pandemie war der Zugang zum Ausländeramt nur noch in Notfällen möglich. In der Regel wurden die Dienstleistungen auf dem Postweg abgewickelt. Seit Juni ist ein persönlicher Termin wieder in vielen Fällen möglich. Allerdings müssen vor der Vergabe eines Termins die erforderlichen Unterlagen eingereicht werden. Damit können mehrfache Vorsprachen aufgrund fehlender Unterlagen vermieden werden.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Das Ausländeramt ist Kritik hinsichtlich der Erreichbarkeit und der Antwortzeiten ausgesetzt. Vielfach erscheint aus Sicht von Antragstellerinnen und Antragstellern als auch von

Seiten der Arbeitgeber eine unverzügliche Aussage des Ausländeramts erforderlich. In der Zeit vor der Corona-Pandemie konnten entsprechende Bescheinigungen durch einen Besuch ohne vorherige Anmeldung beim Ausländeramt beantragt werden. Oft mussten dabei längere Wartezeiten in den beengten Räumen des Ausländeramts in Kauf genommen werden. Regelmäßig waren die Unterlagen beim ersten Besuch nicht vollständig und es wurde ein weiterer Besuch erforderlich.

Seit Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 ist ein Besuch des Ausländeramts nur noch nach einer Terminvereinbarung möglich. Vorteilhaft daran ist, dass bereits durch ein Telefonat oder Emailkontakt bestimmte Anliegen oder das Erfordernis von Unterlagen geklärt werden können. Die bereits vor der Pandemie sehr angespannte Personalsituation hat in den vergangenen Monaten aber dazu geführt, dass die telefonische Erreichbarkeit nicht durchgängig gegeben war und auch Emails nicht immer zeitnah beantwortet werden konnten. Da derzeit viele Unterlagen durch die Post versendet werden, ist auch hier mit einer Verzögerung in der Abwicklung eines Anliegens zu rechnen.

Mit dieser Vorlage wird dargestellt, welche Anliegen im Ausländeramt in welcher Häufigkeit bearbeitet werden und mit welchen Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten das Ausländeramt derzeit zu kämpfen hat. Außerdem werden auch immer wieder Entscheidungen des Ausländeramts kritisiert; hierauf soll nachfolgend ebenfalls eingegangen werden.

2. Sachstand

Nachfolgend werden einige Punkte angesprochen, die die Arbeit des Ausländeramts prägen. Dabei werden anhand von Zahlen die Aufgaben, die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle und die Personalsituation erläutert.

Die Anzahl der erstmaligen Einreisen und die Entwicklung des Ausländeranteils in der Stadt Tübingen sind in der Anlage dargestellt.

2.1 Öffnungszeiten und telefonische Erreichbarkeit

Das Ausländeramt hatte bis zu dem erhöhten Flüchtlingszustrom großzügige Öffnungszeiten: Montag, Mittwoch, Donnerstag und Freitag von 07.30 bis 13.00 Uhr und Dienstag von 07.30 bis 18.00 Uhr. Die telefonische Erreichbarkeit war jeweils in der Zeit von 8 bis 16 Uhr zu gewährleisten.

Mit der Erhöhung der Besucherzahlen gab es einen erheblichen Überhang an Besucherinnen und Besuchern, die auch noch während der Schließzeiten bedient wurden. Dies hatte zur Folge, dass die Arbeitszeitregeln nicht mehr eingehalten werden konnten. Des Weiteren reduzierte sich dadurch die Zeit für die Fallbearbeitung, während gleichzeitig durch den Anstieg der Fallzahlen weiterer zeitlicher Bedarf an Nacharbeit entstanden ist. Es gab deshalb keine andere Möglichkeit, als die Öffnungszeiten und die telefonische Erreichbarkeit zu verkürzen.

Aufgrund der Vielzahl der Kundenkontakte konnte die telefonische Erreichbarkeit während der Öffnungszeiten nicht mehr gewährleistet werden. Die reduzierten Öffnungszeiten führten dazu, dass eine gleich hohe Anzahl an Besucherinnen und Besuchern die engeren Zeitfenster nutzten. Um die Arbeitszeitregeln einzuhalten, war deshalb das Ausländeramt ge-

zungen, regelmäßig außerplanmäßig früher zu schließen, d.h. keine Personen mehr in den Wartebereich zu lassen.

Momentan ist eine Terminvergabe in folgendem Zeitrahmen möglich:
Montag bis Freitag von 8.00 bis 12.30 Uhr und
dienstags zusätzlich von 14.00 bis 18.00 Uhr.

Die Telefonsprechzeiten sind von
Montag bis Donnerstag von 14.00 bis 16.00 Uhr und
mittwochs zusätzlich von 8.00 bis 12.30 Uhr.

2.2 Räumliche Situation

Aktuell sind die Arbeitsplätze und der Wartebereich des Ausländeramts im gleichen Raum untergebracht. Darüber hinaus befinden sich auf der Galerie die Hintergrundarbeitsplätze und vor allem auch die Telefonzentrale der Stadtverwaltung sowie die Teeküche. Bis auf die Teeküche sind die Bereiche nicht für sich abgeschlossen. Die durch die offene Situation zu hörenden Geräusche und Gespräche führen zu einer gegenseitigen erheblichen Störung und Beeinflussung. Eine gravierend schlechte Situation entsteht dann, wenn Besucherinnen und Besucher mit kleinen Kindern kommen, die während der Wartezeit dann unruhig werden. Die Arbeit der Telefonzentrale hat ebenfalls sehr starken Einfluss auf die Geräuschkulisse. Es bedarf dann erheblicher Anstrengung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter um konzentriert zu bleiben.

Mit dem Zuwachs an Einwohnerinnen und Einwohner (auch mit ausländischer Staatsangehörigkeit) wurde ein erhöhter Personalbedarf festgestellt, der mit einer entsprechenden Stellenmehrung verbunden war. Mittlerweile sind die Arbeitsplätze alle besetzt. Rechnerisch haben nicht alle Beschäftigten in der der Fachabteilung Bürgeramt einen Arbeitsplatz, d.h. einen Schreibtisch, zur Verfügung. Sollte weiteres Personal eingestellt werden müssen, könnte dieses nicht mehr untergebracht werden.

Deshalb plant die Verwaltung den Umbau des Bürgeramtes unter Einbeziehung des EG im Gebäude Fruchtschranne 5. Gleichzeitig soll eine Verbindung der beiden Gebäude geschaffen werden. Damit kann die dringend notwendige Entlastung der mittlerweile unzureichenden räumlichen Situation erreicht werden.

Zudem stellt das Ausländeramt derzeit auf digitale Akten um, weil auch die Entspannung der räumlichen Situation die ca. 15.000 laufenden Fallakten nicht mehr fassen kann. Gleichzeitig bedeutet dieser Digitalisierungsprozess eine Entlastung der Personalbedarfe, die bei der Personalbemessung aber schon Berücksichtigung fand.

2.3 Terminvereinbarung

Die Umstellung auf Terminvereinbarung wurde bereits vor der Pandemie geplant, allerdings durch diese beschleunigt. Seit Juni 2020 sind wieder Terminvergaben in vielen Fällen möglich. Die für die Terminvereinbarung vorgesehenen Zeiten orientieren sich an den oben genannten Öffnungszeiten.

Weiterhin erfolgt eine Abwicklung auf dem Postweg in den Fällen, in denen eine persönliche Vorsprache nicht zwingend erforderlich ist. Dies führt zu einem vermehrten Austausch auf dem Postweg. Es wird – sofern die betroffenen Personen damit einverstanden sind oder es

aus Datenschutzgründen möglich ist – ein Austausch per E-Mail präferiert, um Postlaufzeiten und damit Wartezeiten abzukürzen. Die Antwortzeiten können nicht mehr, wie mindestens beim E-Mail-Verkehr erwartet wird, sehr kurz gehalten werden. Dadurch fragen die Antragstellerinnen und Antragssteller vermehrt nach, was einen weiteren Anstieg des E-Mail- und Postverkehrs mit sich bringt. Eine zusätzliche Belastung leisten dazu auch parallel mehrfache gleiche Anfragen durch (ehrenamtliche) Unterstützende oder den Arbeitgebern.

Eine Maßnahme im Frühsommer war, für Terminanfragen ein separates Postfach bereitzustellen. So können diese Anfragen separiert von der sonstigen Post zügig bearbeitet werden. Eine Umstellung auf Online-Terminvereinbarung ist in Vorbereitung und gestaltet sich aufwändig, weil die Umsetzung eine detaillierte Auflistung der möglichen Anliegen bedingt.

Es ist festzustellen, dass sich mit der Einführung der Terminvergabe die Situation für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Ausländeramt in erheblichem Umfang beruhigt hat. Der enge Wartebereich ist nicht mehr überfüllt und die Beschäftigten können die Termine gut vorbereiten. Dadurch reduziert sich die Anzahl der Vorsprachen und die Wartezeiten für die Kundinnen und Kunden entfällt. Arbeitszeitregeln können derzeit ohne zusätzliche Maßnahmen eingehalten werden.

Es werden außerdem Termine für Eilsachen zeitnah angeboten.

2.4 Personal

Besonders ab 2014 hat sich der Zustrom von Flüchtlingen auch im Ausländeramt bemerkbar gemacht. Eine Auswertung der Besuchszahlen aus dem damals aktiven Aufrufsystem ist leider nicht mehr möglich, aber es gab eine Auswertung aus dem Jahr 2012, die knapp 18.500 Besucherinnen und Besucher zählte. Für 2017 und 2019 wurde aus dem aktuell in Betrieb befindlichen Aufrufsystem eine Besucherzahl von knapp 27.500 ausgewiesen. 2018 lag die Zahl bei ca. 25.000. Dies bedeutet bis zu 50 Besucherinnen und Besucher mehr am Tag als noch im Jahr 2012.

2.4.1 Personalbemessung und -wechsel

Bis 2017 waren 6,5 AK im Ausländeramt beschäftigt. Aufgrund der ansteigenden Fallzahlen wurde Personal aufgestockt. Mittlerweile sind neben der Sachgebietsleitung 9,7 AK im Ausländeramt vorhanden. Diese Aufstockung wurde allerdings durch eine hohe Fluktuation seit 2016 wieder „aufgefressen“. Mit dazu beigetragen haben könnten auch die Arbeitsbedingungen. Dazu zählen der immens hohe Besucherandrang, die offene Raumsituation und die Anforderung während der Sachbearbeitung in den Schließzeiten auch telefonisch erreichbar zu sein, d.h. den Kundenkontakt lückenlos während der gesamten Arbeitszeit aufrecht zu erhalten. Drei ehemalige Beschäftigte, die zu einer anderen Ausländerbehörde gewechselt haben, in der nur mit Terminvereinbarung gearbeitet wird, haben von einer deutlich besseren Arbeitssituation berichtet. In der Zeit seit 2016 haben sechs langjährige Mitarbeiterinnen das Ausländeramt verlassen. In dieser Zeit sind 16 neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Ausländeramt gestoßen, von denen sieben das Ausländeramt nach relativ kurzer Zeit (zum größten Teil innerhalb eines Jahres) wieder verlassen haben. Dieser häufige Wechsel bedingte natürlich erhebliche Anstrengungen, die für die Einarbeitung eingesetzt werden mussten.

2.4.2 Migrationshintergrund ausdrücklich gesucht

Das Team setzt sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusammen, die zu einem großen Teil Migrationshintergrund haben. Daraus ergibt sich eine besondere Sensibilität im Kundenkontakt, vor allem für sprachliche und kulturelle Barrieren. Gleichzeitig verfügt das Amt über

einen ansehnlichen Dolmetscherpool, sodass vielfach die Möglichkeit besteht, Sprachbarrieren zu vermeiden.

Es kann auch deshalb davon ausgegangen werden, dass im Bürgeramt eine Kultur des Respektes gegenüber ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger vorherrscht und die Leitlinien des Amtes ein Miteinander auf Augenhöhe erwarten lässt. In regelmäßigen Dienstbesprechungen werden diese Werte auch präsent gehalten.

2.4.3 Qualifizierung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter

Die Qualifizierung erfolgt durch umfangreiche interne und externe Schulungen. Der Schwerpunkt wird hier zunächst auf die Rechtsanwendung gelegt. Die komplexen und sich in den letzten Jahren ständig ändernden Rechtsgrundlagen stellen eine große Herausforderung dar.

Des Weiteren wird Wert auf interkulturelle Kompetenz gelegt. Es gab hier in der Vergangenheit schon mehrtägige Schulungen, die zum Erwerb eines Zertifikats geführt haben. Derzeit wird dies über das Fortbildungsprogramm der Stadtverwaltung abgedeckt.

In den Stellenausschreibungen wird als Anforderungsprofil ausreichende englische Sprachkenntnisse vorausgesetzt. Darüber hinaus gehende Sprachkenntnisse sind im Auswahlverfahren ein Vorteil. In den letzten Jahren erfolgte ein großer Teil der Kommunikation häufig in englischer Sprache. Neben der Erwerbszuwanderung ist dies vor allem aufgrund der Zuwanderung an die Universität (Wissenschafts- und Studienbetrieb) eine unabdingbare Voraussetzung für die Tätigkeit. Die Weiterqualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgt hier bei Bedarf über das interne Schulungsprogramm. Weitergehende Fremdsprachenvertiefung oder ein weitergehender Erwerb wird über eine Kostenbeteiligung an externen Fortbildungsmaßnahmen gefördert. Zudem sprechen die Beschäftigten zu einem erheblichen Teil noch weitere Fremdsprachen.

2.5 Gesetzliche Änderungen

Die Frequenz gesetzlicher Änderungen ist sehr hoch. Zum einen ist dies bedingt durch Anpassung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften an EU-Recht, zum anderen sind zahlreiche Änderungen im Zusammenhang mit den stark angestiegenen Einreisen von Flüchtlingen erfolgt. Seit 2008 sind insgesamt 64 Gesetzesänderungen zu verzeichnen, davon allein 38 seit 2015. Dies bringt regelmäßig ein hohes Maß an Schulungsbedarf mit sich.

Aspekte der Rechtsanwendung:

- Wesentliche Punkte, die für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vorausgesetzt werden, sind in den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen abgebildet:
 - gesicherter Lebensunterhalt (bei der Berechnung gibt es hier je nach Aufenthaltswert unterschiedliche Herangehensweisen)
 - gesicherte Identität
 - Passpflicht erfüllt
 - kein Ausweisungsinteresse (insbesondere Straftaten)
 - Einreise mit dem erforderlichen Visum
 - keine Falschangaben im Visumverfahren

- „Spurwechsel“ bei Flüchtlingen aus der Aufenthaltsgestattung oder Duldung unterliegt Beschränkungen und ist nur unproblematisch bei Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Hier ist besonders zu beachten, dass ein Rechtsanspruch immer dann nicht vorliegt, wenn das Gesetz einen Beurteilungsspielraum vorsieht.

Besonderheiten:

- Gesetzesänderungen „am laufenden Band“ sowie die hohe Personalfuktuation erschweren einen routinierten Ablauf
- Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels zum 01.09.2011
Mit der Ablösung der Klebeetiketten wird der sog. elektronische Aufenthaltstitel bei der Bundesdruckerei erstellt. Er kann also nicht mehr sofort ausgehändigt werden. Damit ist ein Mehraufwand in der Nacharbeit verbunden.
- Seit 2015 ist ein erheblicher Anstieg von Bearbeitungsfällen im humanitären Bereich zu verzeichnen. Das bedingt einen intensiven Austausch zwischen verschiedenen Behörden (BAMF, Regierungspräsidium Karlsruhe, Landratsamt als Aufnahmebehörde und im Rahmen der Gewährung von Leistungen nach des AsylbLG). Des Weiteren ist ein erheblicher Anstieg von gleichzeitigen Anfragen zu einem Thema durch verschiedene Beteiligte (Antragsteller, Betreuer, Rechtsanwälte usw.) festzustellen.
- Regelmäßige Zu- und Wegzüge
In Tübingen als Standort einer Universität ist eine hohe Zahl an Zu- und Wegzügen zu verzeichnen. Dies bringt einen deutlich erhöhten Arbeitsaufwand zum jeweiligen Semesterbeginn mit sich, in der Zeit davor auch schon durch einen vermehrten Eingang an zu bearbeitenden Visumsanträgen.
- Einführung neuer Aufgaben, wie erkennungsdienstliche Behandlung von Personen, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten
- Stark erhöhter Aufwand für die Pflege des Ausländerzentralregisters
Mittlerweile greifen immer mehr Personen auf den Datenbestand des Ausländerzentralregisters zu. Die Anforderungen an die Datenqualität hat deshalb immens zugenommen und erhöht den Pflegeaufwand. Vom verschiedenen Stellen (BAMF, Bundesverwaltungsamt, Innenministerium) wird auch regelmäßig auf diese Notwendigkeit hingewiesen.

2.6 Erteilte Aufenthaltstitel

Das Diagramm zu den Aufenthaltstiteln entnehmen Sie bitte der beigefügten Anlage.

Am Verlauf der letzten Jahre ist zu erkennen, dass die Anzahl an erteilten Aufenthaltstiteln in den vergangenen Jahren stetig zugenommen hat. So betrug die Gesamtzahl erteilter Aufenthaltstitel im Jahr 2009 noch 3.064 und erreichte im Jahr 2016 den Höchststand von 6.956. In den Jahren 2017 bis 2019 war die Anzahl erteilter Aufenthaltstitel jedoch nur unwesentlich geringer und betrug im Jahr 2019 immer noch 6.728. Es ist damit zu rechnen, dass die Anzahl der Aufenthaltstitel auch zukünftig weiter steigen wird.

Das Diagramm der Humanitären Aufenthaltstitel + Asylfälle finden Sie ebenfalls in der beigefügten Anlage.

Die vorstehende Grafik zeigt einen deutlichen Anstieg an humanitären Aufenthaltstiteln und Aufenthaltsgestattungen von 2009 bis 2019. Besonders stark ausgeprägt war dieser Anstieg in den Jahren 2014 bis 2016. Aber auch nach Abklingen der hohen Zuwanderungszahlen ist die Zahl nach wie vor konstant hoch und liegt weit über dem Niveau von 2013 und den Jahren davor.

2.6.1 Ablehnende Entscheidungen

In Einzelfällen kommt es zu Rückfragen aus den städtischen Gremien oder von Einzelpersonen zu ablehnenden Entscheidungen der Ausländerbehörde. Dabei entsteht für Außenstehende schnell der Eindruck, das Ausländeramt würde eine Vielzahl von Anträgen ablehnen oder Ermessensspielräume nicht nutzen.

Die Anzahl an tatsächlich erfolgten Ablehnungen in den Jahren 2018 und 2019 lag im niedrigen zweistelligen Bereich und prozentual im Promillebereich. Im Jahr 2018 wurden 5.970 Aufenthaltstitel erteilt. Die Zahl der Ablehnungen betrug 18, das entspricht 0,30 % aller Anträge. Im Jahr 2019 wurden 6.728 Aufenthaltstitel erteilt, während 24 Anträge abgelehnt wurden. Dies entsprach 0,36 % der Anträge. Dies umfasst auch die Ablehnung von unbefristeten Aufenthaltstiteln. Mit diesen Ablehnungen ist keine Verpflichtung zur Ausreise verbunden.

2.7 Prognose zur Entwicklung des Ausländeranteils

Derzeit ist davon auszugehen, dass die Flüchtlingszahlen weiter hoch bleiben. Daneben hat die Bundesregierung die Erwartung, dass auch die Arbeitsmigration zunehmen wird. Angesichts des Fachkräftemangels ist mit weiteren Maßnahmen zur Steigerung der Zuwanderung zu rechnen. Dies führt zu weiter steigenden Zahlen.

3. Vorgehen der Verwaltung

- Wirkungsvolle Verbesserung der räumlichen Situation; wie oben ausgeführt, gibt es erste Planungen, die eine vielversprechende Entlastung der Situation bedeutet. Die für den Umbau notwendigen Mittel müssen im Haushalt 2021 eingestellt werden.
- Einführung der e-Akte
Mit der e-Akte können Arbeitsschritte vereinfacht werden. Insbesondere entfällt das zeitaufwändige Erstellen der Papierakten sowie das Erstellen von Sicherungskopien bei Aktenversand an andere Stellen. Den Einsparungen steht allerdings ein Mehraufwand, der mit dem Einscannen von Unterlagen verbunden ist, entgegen. Diese Digitalisierungsmaßnahme wurde in der Personalbemessung bereits berücksichtigt („weniger vom Mehr“).
- Beibehaltung und Verfeinerung der Terminvereinbarung, insbesondere durch Einführung der Online-Variante für Selbstbucher. Damit verbindet sich die Erwartung, dass Mehrfachvorsprachen verringert werden können, weil vorab schon ein Austausch über vorzulegenden Unterlagen stattgefunden hat.
- Vermeidung von Mehrfachanfragen durch Sensibilisierung von Bevollmächtigten und Unterstützern

4. Lösungsvarianten

-/-

5. Klimarelevanz

-/-

