

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Bleibereichtsperspektiven für langjährig geduldete Menschen in Köln

Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Integrationsrat	18.08.2020
Ausschuss Soziales und Senioren	20.08.2020
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	31.08.2020
Finanzausschuss	07.09.2020
Rat	10.09.2020

Beschluss:

1. Der Rat bekräftigt seinen Beschluss vom 20.03.2018 über die Einrichtung des Projektes und beauftragt die Verwaltung die Aufgabe dauerhaft fort zu führen und jährlich über den Sachstand zu berichten.
2. Der Rat beschließt zur dauerhaften Fortführung der Aufgabe jährlich Aufwandsermächtigungen in Höhe von 256.800 € für Personal sowie 175.000 € für Fördermittel nach Förderprogramm bereit zu stellen. Die Personal- und Sachkosten sind im Doppelhaushalt 2020/2021 einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 entsprechend veranschlagt bzw. eingeplant.

Haushaltsmäßige Auswirkungen **Nein**

<input type="checkbox"/> Ja, investiv	Investitionsauszahlungen	_____ €	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %
<input type="checkbox"/> Ja, ergebniswirksam	Aufwendungen für die Maßnahme	_____ €	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %

Jährliche Folgeaufwendungen (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr: 2022

a) Personalaufwendungen	<u>256.800</u> €
b) Sachaufwendungen etc.	<u>175.000</u> €
c) bilanzielle Abschreibungen	_____ €

Jährliche Folgerträge (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Erträge	_____ €
b) Erträge aus der Auflösung Sonderposten	_____ €

Einsparungen: ab Haushaltsjahr: 2019

a) Personalaufwendungen	_____ €
b) Sachaufwendungen etc.	<u>900.000</u> €

Beginn, Dauer 2019 kumuliert jährlich**Auswirkungen auf den Klimaschutz**

- Nein
- Ja, positiv (Erläuterung siehe Begründung)
- Ja, negativ (Erläuterung siehe Begründung)

Begründung

Zur Umsetzung des Ratsbeschlusses vom 20.03.2018 richtete die Verwaltung ab Ende 2018 die Projektgruppe „Bleiberechtsprüfung für Langzeitgeduldete“ ein. Ziel war es primär, den Menschen, die seit vielen Jahren in Köln im Status der Duldung leben, sich aber dauerhaft integrieren wollen, ein Bleiberecht einzuräumen bzw. gemeinsam mit betreuenden Trägern eine Bleiberechtsperspektive aufzubauen.

Umgekehrt sind in Fällen, in denen sich langjährig geduldete Menschen der Integration nachhaltig verweigern oder bei denen ausländerrechtlich zwingende Abschiebegründe, z.B. aufgrund von Straftaten, vorliegen, auch die Voraussetzungen des Projekts nicht gegeben.

Das Projekt „Langzeitgeduldete“ wurde zunächst auf die Fallgruppe der Menschen ausgerichtet, die bereits seit mehr als acht Jahren in Köln im Status der Duldung leben. Zudem wurde das Projekt zunächst auf zwei Jahre angelegt.

Für die Projektgruppe wurden fünf Stellen bereitgestellt (zwei neue Stellen Soziale Arbeit/ Sozialpädagogik, zwei neue Stellen im mittleren nichttechnischen Dienst sowie eine Stelle im gehobenen nichttechnischen Dienst aus dem jetzigen Bestand). Die intensive Betreuung der in das Projekt aufgenommenen Langzeitgeduldeten sollte sowohl durch die Sozialpädagogen als auch durch Träger erfolgen. Es standen hierfür Haushaltsmittel in Höhe von 175.000 € pro Jahr zur Verfügung.

1. Ausgangslage

Das Projekt ist im Herbst 2018 mit 1104 Fällen aus der Regelsachbearbeitung gestartet. Bis Ende 2019 wurden 60 Personen wegen Inhaftierung, schwerer Straffälligkeit und/oder akuter Wiederholungsgefahr aus dem Projekt ausgeschlossen und in die Regelsachbearbeitung zurückgegeben. Die gleiche Anzahl Personen wurde in das Projekt nachgemeldet.

Im Herbst 2019 wurden zusätzlich 115 Personen in das Projekt aufgenommen, bei denen die Grundvoraussetzung eines mindestens 8 Jahre geduldeten Aufenthalts im Bundesgebiet vorlag.

Derzeit nehmen 1065 Personen am Projekt teil. Ein überwiegender Teil (85%) davon stammt aus dem ehemaligen Jugoslawien und gehört der ethnischen Gruppe der Roma an.

25% dieser Menschen sind minderjährig, weitere 25% zwischen 18 und 30 Jahren alt. Gemeinsam mit den fünf Beratungseinrichtungen (Rom e.V., Caritas, Diakonie, Flüchtlingsrat und Agisra) werden zur Zeit 536 Personen aktiv beraten.

In der Beratung hat sich die Verwaltung zunächst auf die drei Fallgruppen Alleinerziehende, Über-60-Jährige und junge Menschen zwischen 14 und 18 Jahren im Übergang Schule/Beruf konzentriert. Hier sehen die gesetzlichen Regelungen eine Erteilung eines Aufenthalts unter erleichterten Voraussetzungen vor (zu der Auswahl des Personenkreises und den rechtlichen Rahmenbedingungen siehe Konzept Bleiberechtsprojekt in der Anlage).

Bis zum Stichtag 01.05.2020 konnte bei 154 Personen nach Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen ein Aufenthaltstitel erteilt werden. Diese schlüsseln sich im Einzelnen wie folgt auf:

- 17 Fälle § 25a AufenthG (gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende)
- 74 Fälle § 25b AufenthG (nachhaltige Integration)
- 51 Fälle § 25 Abs. 5 AufenthG (humanitärer Aufenthalt)
- 7 Fälle § 28 Abs.1 .S1 Nr.3 AufenthG (Eltern von aufenthaltsberechtigten Minderjährigen)
- 5 Fälle § 33 AufenthG (Kinder von aufenthaltsberechtigten Eltern)

2. Interdisziplinäre Beratungsarbeit

Die Verfahren laufen weiterhin wie folgt ab: Im Anschluss an den Vorsprachetermin zur Verlängerung der Duldung findet im persönlichen Gespräch eine aktuelle Aufnahme der Potenziale und Bedürfnisse der Menschen statt.

In diesem oder einem der Folgegespräche wird ein Integrationsfahrplan vereinbart, der in internen Fallkonferenzen vorbereitet wird.

Während der Projektlaufzeit haben Stand April 2020 bereits 741 solcher sozialpädagogischen Beratungen inkl. Folgeberatungen von 403 Personen durch die direkt bei der Stadt Köln angestellten Sozialarbeiterinnen stattgefunden.

Nach wie vor stellen fehlende Pässe und Straffälligkeit die größten Erteilungshindernisse dar. Ca. 80% der Teilnehmenden des Projekts haben keinen Nationalpass vorgelegt. Nach eingehender Beratung wurden zum Stichtag 30.04.2020 79, vorher nicht bekannte Pässe vorgelegt.

Die Sicherung des Lebensunterhalts ist häufig problematisch, da viele Teilnehmenden aufgrund fehlender Berufsausbildung, Berufserfahrung oder Arbeitserlaubnis bislang über kein eigenes Einkommen verfügen.

Weitere Hindernisse stellen fehlende Deutschkenntnisse, Analphabetismus sowie Nichterfüllung der Vollzeitschulpflicht dar.

Ebenfalls problematisch ist der mangelnde Zugang für Duldungsinhaber zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt.

Positiv ist aus Sicht der Verwaltung, dass die Beratung nach anfänglicher Skepsis und großer Distanz

sehr gut angenommen wird. Das Vertrauen in die Verwaltung wächst und die interdisziplinäre Zusammenarbeit von Sozialarbeit und Verwaltung ermöglicht eine umfassende Gesamtbetrachtung und passgenaue Zielsetzung. Im Ergebnis spiegelt sich dies in kontinuierlicherer Terminwahrnehmung, zeitnaher ämterübergreifender Klärung von Anliegen der Teilnehmenden, zunehmenden Passabgabebahlen und fristgerechterer Einreichung von Unterlagen wieder.

Aus Sicht der Verwaltung bewährt sich die für das Projekt gewählte Konzeption.

Die Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse bestätigt die Annahme, dass die Verwaltung durch Kenntnis bisher fehlender Informationen über Integrationserfolge und durch Beratung und Begleitung weiterer Integrationsschritte in der Lage ist, positive Bleiberechtsentscheidungen zu treffen.

3. Finanzielle Auswirkungen auf die Stadt Köln

Durch diese positiven Entscheidungen gelingt es, die betroffenen Menschen in die Regelsysteme zu bringen und letztlich auch den städtischen Haushalt im Bereich der Transferleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zu entlasten. Die Zielgruppe des Projektes bilden Menschen mit dem ausländerrechtlichen Status „Duldung“. Dieser Personenkreis erhält Leistungen nach dem AsylbLG, welche jedoch nicht erstattungsfähig nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz sind (FlüAG). Ein derartiger Aufenthaltsstatuswechsel ist gleichzeitig mit einem Rechtskreiswechsel verbunden, so dass mit dem Erhalt des Titels „Aufenthaltserlaubnis“ ein Wechsel aus dem Leistungsbezug nach dem AsylbLG in den Leistungsbezug nach dem SGB II erfolgt.

Durch diesen Rechtskreiswechsel werden Lebensunterhalt und ein Teil der Kosten der Unterkunft aus Bundesmitteln finanziert und es verbleibt lediglich ein städtischer Eigenanteil an den Unterkunftskosten. Die durchschnittlichen jährlichen Minderaufwendungen pro Person belaufen sich überschläglich bei einem Wechsel in den Rechtskreis des SGB II auf etwa 9.000 € (netto). In 2019 sind mindestens 100 Personen durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels in den Rechtskreis des SGB II gewechselt, was bedeutet, dass in 2019 eine Einsparung in Höhe von etwa 900.000 € für den städtischen Haushalt realisiert werden konnte.

Die jährlich eingesparten Summen kumulieren im weiteren Projektverlauf, da davon ausgegangen wird, dass nur wenige Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, nach Ablauf ihrer Gültigkeit wieder in den Duldungsstatus zurückfallen.

Die jährlichen Personalaufwendungen in Höhe von 256.800 € sowie 175.000 € Fördermittel nach Förderprogramm sind bereits in der Mittelfristplanung des Haushaltsplans 2020/2021 im Teilergebnisplan 0209 – Ausländerangelegenheiten, Teilplanzeile 11 – Personalaufwendungen bzw. Teilplanzeile 15 – Transferaufwendungen berücksichtigt.

Neben den o. g. positiven Auswirkungen dient die Fortführung des Projektes der Sicherstellung bestehender Strukturen. Die Voraussetzungen der Bewirtschaftungsverfügung vom 25.03.2020 zur Haushaltsbewirtschaftung in der Corona-Krise sind daher erfüllt.

4. Ausblick und Einbindung der Träger

Im nächsten Schritt fokussiert sich die Verwaltung auf die Menschen, die aktuell die Bleiberechtsvoraussetzungen noch in vielen Teilen nicht erfüllen, um sie davon zu überzeugen und zu motivieren, sich aktiv zu beteiligen, mit der Verwaltung und den Trägern zu kooperieren und einen Plan für eine Bleiberechtsperspektive zu erarbeiten.

Die Forderungen müssen für diesen Personenkreis noch gezielter gestellt werden – eine konsequente Mitwirkung bei der Identitätsklärung und Tätigkeitssuche (Vorsprachen bei den Auslandsvertretungen und/oder Behörden in den Heimatländern, Alphabetisierungs- und Weiterbildungskurse, Einbindung in die Maßnahmen zur Heranführung an den Arbeitsmarkt) werden neben der Straffreiheit eben-

falls als Voraussetzungen für den weiteren Verbleib im Projekt festgelegt.

Die Zusammenarbeit mit den fünf Trägern wird weiter optimiert. Zu diesem Zweck wurde am 20.02.2020 eine Kooperationsvereinbarung (siehe Anlage) geschlossen.

Damit auch weiterhin dieser Erfolg und damit einhergehend eine finanzielle Entlastung der Kommune und eine erfolgreiche Integration von Menschen im Langzeitduldungsstatus in Köln (derzeit ca. 6000 Personen) gewährleistet werden kann, wird die Aufgabe dauerhaft fortgesetzt und den Gremien regelmäßig berichtet,

Die Beratungseinrichtungen Rom e.V., Caritas, Diakonie, Flüchtlingsrat und Agisra erhalten auch weiterhin 175.000 € Fördermittel pro Jahr gemäß Ratsbeschluss vom 20.03.2018.

Nach Prüfung der Verwendung der Fördermittel in 2019 und der Beratungserfolgsquote hinsichtlich der erteilten Aufenthaltserlaubnisse (14 bei den Trägern in Beratung befindenden Personen) wird ein Förderprogramm mit einer entsprechenden Förderrichtlinie ab 2021 erstellt, das die Kooperationsvereinbarung ersetzt.

Das finanzielle Volumen des Förderprogramms soll bei 175.000 EUR liegen und wird unter den geeigneten Bewerbungen nach einem noch fest zu legenden Schlüssel verteilt, so dass ein Festbetrag an die jeweiligen Träger gezahlt wird.

5. Relevanz des Projektes

Zielsetzung des Projektes ist es weiterhin, die Perspektive der Menschen, die seit mehr als acht Jahren in Köln mit dem ungesicherten Status der Duldung leben, zu verbessern, sofern möglich, eine Existenzsicherheit zu geben und damit die Integration zu erleichtern. Die Aufnahme der neuen Projektteilnehmenden zum jeweiligen Jahresende erfolgt weiterhin durch die Ausländerbehörde.

Ziel bleibt auch, langwierige Verwaltungsverfahren effektiver zu gestalten und früher zum Abschluss zu bringen. Jeder Fall, der aus der Duldung in ein Bleiberecht überführt werden kann, entlastet nicht nur den städtischen Haushalt und führt damit zu Ressourceneinsparungen, gesellschaftspolitisch ist es zudem im Interesse von Stadt und Stadtgesellschaft, diese Menschen aus dem Schwebestadium der Duldung in ein geregeltes Verfahren zu überführen und sie zu unterstützen, durch Schulbesuch, Ausbildung, Studium oder Beruf, Verantwortung für das eigene Leben und den Lebensunterhalt zu übernehmen.

Schließlich soll dieses Projekt als Best-Practice-Beispiel dienen. In dem Projekt werden die gesetzlichen Möglichkeiten des Aufenthaltsrechts umfassend genutzt und umgesetzt. Das Verfahren ist lernend und agil. Die Integrationsfortschritte der Teilnehmenden werden fortlaufend dokumentiert. Die Implementierung einer sozial-pädagogischen Beratung direkt in der Behörde gewährleistet eine „Hand in Hand“- Sachbearbeitung und einen neuen ganzheitlichen Ansatz, der sich auch auf die Regelsachbearbeitung positiv auswirkt. Durch die engmaschige Fallbegleitung innerhalb der Behörde wird eine zügige und zielführende Bearbeitung gewährleistet.

Das Projektergebnis kann dazu beitragen, auch über Köln hinaus ein Umdenken anzustoßen und beispielsweise die Integrationsförderung im Rahmen einer ähnlich gestalteten multidisziplinären Beratung und Betreuung (Ausländeramt – Sozialarbeiter – Träger) auch in anderen Städten einzuführen und weiter zu entwickeln.

Anlagen:

Konzept Projekt

Kooperationsvereinbarung