

Bleiberechtperspektive für Langzeitgeduldete

Konzept

- Entwurf -



Ausländeramt Köln, 2020

Inhalt

1. Ausgangssituation.....	3
2. Ziel des Projektes.....	4
3. Rechtliche Voraussetzungen.....	4
4. Personenkreis.....	5
5. Fallgruppen / sozialpädagogische Beratung.....	6
6. Trägerbegleitung und Zusammenarbeit.....	7
7. Anhänge.....	8

1. Ausgangssituation

Aktuell leben in Köln ca. 6100 Menschen im ausländerrechtlichen Status der Duldung. Dies bedeutet, dass sie z.B. nach Ablauf eines Visums oder einer Aufenthaltserlaubnis, Ablehnung ihres Asylantrages oder aufgrund unerlaubter Einreise grundsätzlich ausreisepflichtig sind, die Abschiebung aber aus individuellen Gründen nicht vollzogen werden kann und daher vorübergehend ausgesetzt ist.

Ca. 1100 Personen leben seit mehr als 8 Jahren mit diesem Duldungsstatus in Köln. Ein überwiegender Teil (75%) 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.

Häufigster Grund für die Aussetzung der Abschiebung ist das Fehlen von Reisedokumenten und die ungeklärte und in vielen Fällen nicht zu klärende Staatsangehörigkeit.

Die Folgen der langjährigen Duldung sind sowohl für die Menschen selber, als auch für die Stadtgesellschaft negativ.

Der Kölner Flüchtlingsrat hat gemeinsam mit dem Rom e.V. und dem Runden Tisch für Integration in 2016 eine Initiative gestartet, um langjährig Geduldeten eine Bleibeperspektive zu eröffnen. Die Initiative wandte sich im Januar 2017 mit einem offenen Brief an die Mitglieder des Rates der Stadt Köln und an die Zivilgesellschaft und bewirkte, dass noch im selben Monat der Beschluss im Hauptausschuss des Rates der Stadt Köln gefasst wurde, alle Initiativen durch die Verwaltung zu fördern, die darauf hinwirken, für langjährig geduldete Menschen in Köln eine sichere Aufenthaltsperspektive zu schaffen. Voraussetzung hierfür war, dass die betroffenen Menschen sich aktiv um ihre Integration bemühen und keine ausländerrechtlich zwingenden Abschiebegründe, z.B. aufgrund von Straftaten, vorliegen.

Im März 2018 stimmte der Rat der Stadt Köln der Umsetzung eines zweijährigen Projektes „Bleibereichtsperspektiven für langjährig geduldete Menschen in Köln“ zu, um primär Menschen mit achtjährigem bzw. längerem Aufenthalt in Deutschland erstmals oder neu zu motivieren, sich für einen sichereren Aufenthaltstitel und bessere Perspektiven in Deutschland zu engagieren.

Von den beabsichtigten fünf wurden zu diesem Zweck für die Projektgruppe sechs Stellen bereitgestellt (zwei neue Stellen Soziale Arbeit/Sozialpädagogik, zwei neue Stellen im mittleren nichttechnischen Dienst sowie zwei Stellen im gehobenen nichttechnischen Dienst aus dem jetzigen Bestand).

Die intensive Betreuung der in das Projekt aufgenommenen Langzeitgeduldeten soll zusätzlich durch Träger erfolgen, die zu diesem Zweck auch finanziell unterstützt werden, und zwar mit Haushaltsmitteln in Höhe von zurzeit insgesamt 175.000 € pro Jahr.

Beteiligte Träger sind: AGISRA, Caritas, Diakonie, Kölner Flüchtlingsrat und Rom e.V.

Die Federführung für das Projekt hat das Ausländeramt der Stadt Köln, das in Kooperation mit fünf Beratungsstellen freier Träger eng zusammenarbeitet.

Das Projekt richtet sich zunächst auf die Fallgruppe der Menschen aus, die zum Stichtag 31.12.2018 bereits seit mehr als acht Jahren in Deutschland lebt und sich im Status der Duldung befindet.

2. Zielsetzung

Primäres **Ziel des Projektes** ist es, den Menschen, die seit mehr als acht Jahren in Köln mit dem ungesicherten Status der Duldung leben, **eine sichere Aufenthaltsperspektive zu ermöglichen**.

Durch eine konsequente Anwendung des Aufenthaltsrechts und eine bessere Ausschöpfung der bestehenden gesetzlichen Spielräume sollen Menschen, die seit langer Zeit in Köln leben und sich bereits gut integriert haben oder jetzt integrieren wollen, ein gesetzliches Bleiberecht erhalten. Andererseits soll bei dauerhaften Integrationsverweigerern, die insbesondere die hier geltenden Regeln nicht akzeptieren die gesetzlich vorgesehene Konsequenz der Ausreise umgesetzt werden.

Gesellschaftspolitisch, aber auch finanziell ist es zudem im Interesse von Stadt und Stadtgesellschaft, die Menschen aus dem Schwebezustand 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. Jeder Fall, der aus der Duldung in ein Bleiberecht überführt werden kann, entlastet den städtischen Haushalt und führt damit zu Ressourceneinsparungen.

Schließlich soll dieses Projekt als Best-Practice-Beispiel dienen. Bei erfolgreicher Durchführung des Projektes und positiver Entwicklung der geförderten Personen, kann das Projektergebnis dazu genutzt werden, um auf Landes- und Bundesebene ein Umdenken anzustoßen und beispielsweise die Integrationsförderung im Rahmen einer ähnlich gestalteten multidisziplinären Beratung und Betreuung (Ausländeramt – Sozialarbeiter – Träger) auch in anderen Ausländerbehörden einzuführen und weiterzuentwickeln.

ZIELE:

- 1) Schaffung einer verlässlichen Bleibeperspektive für Geduldete, die integrationsfähig und integrationswillig sind**
- 2) Konsequente Rückführung von Gefährdern und Straftätern**
- 3) Entwicklung neuer Betreuungsansätze im Rahmen der vom Gesetzgeber vorgesehenen Integrationsförderung**

3. Rechtliche Voraussetzungen

Der Gesetzgeber hat im Aufenthaltsrecht gesetzliche Grundlagen geschaffen, um bei festgestellter nachhaltiger Integration nach langjährigem Aufenthalt ein sicheres Bleiberecht in Form eines Aufenthaltstitels gewähren zu können.

Neben der bereits länger bestehenden Möglichkeit eines Aufenthaltstitels **aus humanitären Gründen bei Vorliegen eines unverschuldeten Ausreisehindernisses (§ 25 Abs. 5 AufenthG)** sind nun auch Aufenthaltsgewährungen bei **gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25 a AufenthG)** sowie eine Aufenthaltsgewährung bei **nachhaltiger Integration (§ 25 b AufenthG)** möglich.

Mit dem § 25a AufenthG will der Gesetzgeber bei Jugendlichen (ab 14 Jahren), das Bleiberecht von verzichtbaren bürokratischen Hemmnissen bereinigen und nur auf die tatsächliche Integrationsleistung abstellen. Maßgeblich ist, ob der Jugendliche die Schule

erfolgreich abgeschlossen oder mindestens vier Jahre besucht (hat) und ein erfolgreicher Schulabschluss prognostiziert werden kann.

Mit dem § 25b AufenthG soll nach dem Willen des Gesetzgebers bei feststellbarer nachhaltiger Integration in die Gesellschaft die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Indikatoren für eine faktisch vollzogene Integration sind ein Aufenthalt von acht (bzw. bei Familien sechs) Jahren, die Sicherung des Lebensunterhalts durch aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt, hinreichende deutsche Sprachkenntnisse, das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung und **Straffreiheit**.¹

Der sog. **Bleiberechtserlass** des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration NRW vom März 2019 zur Prüfung des Bleiberechts nach § 25 b AufenthG bekräftigt die Zielsetzung des Projekts und die im Projekt praktizierte Anwendung der gesetzlichen Regelungen. Insbesondere stellt der Erlass klar, dass

- auch Voraufenthaltszeiten aus Aufenthaltstiteln anzurechnen sind, auch wenn die Antragstellerin/der Antragsteller sich nun im Status der Duldung befindet und
- Mitwirkungsverstöße in der Vergangenheit nicht zwingend zur Ablehnung eines Bleiberechts führen. Die Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung sind in einer umfassenden Einzelabwägung zu bewerten. Zug-um-Zug Vereinbarung zur Passbeschaffung werden als zulässiger und gangbarer Weg zur Erfüllung dieser Erteilungsvoraussetzung ausdrücklich befürwortet.

Schließlich hat der Gesetzgeber als Vorstufe für ein Bleiberecht mit der sog. **Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG)** eine Perspektive geschaffen, die nach erfolgreichem Absolvieren einer Ausbildung mit anschließender beruflicher Tätigkeit den Weg in eine nachhaltige Integration und damit in ein gesetzliches Bleiberecht ermöglicht.

4. Personenkreis

Das Projekt „Langzeitgeduldete“ soll zunächst auf die Fallgruppe der Menschen ausgerichtet werden, die bereits **seit mehr als acht Jahren hier in Köln im Status der Duldung** leben. Die Akquise des Personenkreises erfolgt durch die Ausländerbehörde. Aufgrund der Informationen zum bislang dokumentierten Aufenthalt kann eine Vorprüfung stattfinden und der Personenkreis nach dem Kriterium der Dauer des geduldeten Aufenthalts selektiert werden.

Eine weitere Selektion findet nach dem sog. **Ampelsystem** statt. Dabei werden die Fälle einer ersten Perspektivprüfung unterzogen mit dem Ziel, sie zur verbesserten Bearbeitung in drei Fallgruppen aufteilen zu können:

<p>„grün“: gesetzliche Bleiberechtsvoraussetzungen werden schon oder überwiegend erfüllt, Titel kann zügig erteilt werden,</p> <p>„gelb“: Bleiberechtsvoraussetzungen werden noch nicht erfüllt, können aber aufgrund Integrationsbereitschaft perspektivisch in 1-2 Jahren erfüllt werden,</p> <p>„rot“: Bleiberechtsvoraussetzungen werden nicht erfüllt und mit Erfüllung ist auch dauerhaft nicht zu rechnen.</p>
--

In einem zweiten Schritt sollen in den „**grünen**“ Fällen schnellstmöglich Aufenthaltserlaubnisse erteilt bzw. zugesagt werden, sofern die noch fehlenden Voraussetzungen dann erfüllt sind.

¹ siehe hierzu *DA zur Straffälligkeit im Projekt* im Anhang.

In den „gelben“ Fällen sollen mit den Betroffenen unter Einbeziehung der betreuenden Trägern individuelle Bleiberechtigkeitsperspektiven erarbeitet und durch Integrationsvereinbarungen vereinbart werden, damit möglichst in ein bis zwei Jahren die Voraussetzungen der Aufenthaltserlaubnis erfüllt werden und diese somit erteilt werden kann.

Im Falle der „roten“ Gruppe soll, nach Bearbeitung der beiden vorgenannten Fallgruppen gemeinsam mit den Beratungsstellen geprüft werden, ob in der Zwischenzeit die Bereitschaft und Perspektive zur Integration festgestellt werden können. Andernfalls ist der Ausschluss aus dem Projekt vorzunehmen und die Rückgabe in die normale Sachbearbeitung zu veranlassen.

5. Fallgruppen / sozialpädagogische Beratung

In dem Projekt werden gesetzliche Auslegungsmöglichkeiten des Aufenthaltsrechts aktiv genutzt und umgesetzt. Voraussetzung hierfür ist eine intensive Kommunikation zwischen dem Ausländeramt, den Betroffenen und den betreuenden Trägern. Nur so können alle ausländerrechtlich relevanten Aspekte der Lebensführung gewürdigt werden und damit im besten Fall zu einer aufenthaltsrechtlichen Klärung gelangen.

Allerdings ist die Gruppe der seit über acht Jahren geduldeten Menschen sehr heterogen. Problemlagen, die bisher der Schaffung einer verlässlichen Bleibeperspektive entgegenstanden sind sowohl individueller als auch struktureller Natur:

Individuell:

- Nicht ausreichende Deutschkenntnisse (zum Teil nicht integrationskursberechtigt),
- Fehlende Identitätspapiere,
- Geringe schulische und berufliche Ausbildung / Qualifizierung,
- Verlernen mitgebrachter Qualifikationen und Handlungskompetenzen,
- Fehlende Kinderbetreuung,
- Fehlende Motivation aufgrund negativer Zukunftsperspektiven,
- Fehlende Anbindung/ Misstrauen an Gesellschaftsnormen und Werte,
- Lernentwöhnung,
- Straffälligkeit.

Strukturell

- Zusammenspiel aller Akteure nicht optimal,
- Eingeschränkte Mobilität,
- Langwierige Prüfungsverfahren,
- Unsicherheit der Arbeitgeber.

Daher wird in einem ganzheitlichen Einzelfallansatz für die Schaffung guter Bedingungen für eine bessere Bleibeperspektive **hausinterne sozialpädagogische Unterstützung** angeboten.

Zwei Sozialarbeiter/innen im Ausländeramt Köln und die fünf beteiligten Träger stehen den betroffenen Menschen hierbei zur Seite.

Die Schaffung der sozialpädagogischen Beratung direkt in der Behörde, soll die „Hand in Hand“- Sachbearbeitung und einen neuen ganzheitlichen Ansatz gewährleisten.

Der Vorteil hierin besteht, dass den Teilnehmern des Projektes u.a. die Verwaltungsvorgänge kontinuierlich verständlich gemacht werden und die Erarbeitung bzw. Bearbeitung der vorliegenden Hemmnisse zügig vorankommen.

Auch durch die räumliche Anbindung wird diesem neuen Arbeitsansatz im Ausländeramt Rechnung getragen. Das Servicebüro, wo z.B. die Duldungsverlängerungen stattfinden liegt direkt neben dem neu eingerichteten Beratungsbüro. So werden direkte und zeitgleiche Absprachen beider Professionen (Verwaltung + Sozialpädagogik) ermöglicht. Im Interesse der Kunden entstehen so kurze Wege und Synergien.

Der Fokus der sozialpädagogischen Beratung im Amt 33 liegt hierbei auf den **Fallgruppen**:

- Alleinerziehende
- Über-60-Jährige
- Junge Menschen zwischen 14 und 18 Jahren im Übergang Schule/ Beruf

Hier sehen die gesetzlichen Regelungen eine Erteilung eines Aufenthalts unter abgesenkten Voraussetzungen vor.

Durch die engmaschige Beratung innerhalb der Behörde soll erreicht werden, dass eine zügige Bearbeitung des Falles gewährleistet wird. Eine freie Trägerwahl besteht weiterhin. Die Menschen, bei denen die obige Kategorisierung nicht zutrifft, werden an die Träger weitergeleitet.²

Die Fokussierung ist nicht starr. Einzel- und Sonderfälle werden ebenfalls beraten.

Jede/r Sozialarbeiter/in soll in der Regel 150 Menschen betreuen.

6. Trägerbegleitung und Zusammenarbeit

Neben der sozialpädagogischen Betreuung in der Behörde haben die Projektteilnehmer die Möglichkeit, bei einem der fünf beteiligten Träger Unterstützung in Form von intensiver Beratung und Betreuung zu finden.

Zu diesem Zweck erhalten die Beratungseinrichtungen Rom e.V., Caritas, Diakonie, Flüchtlingsrat und Agisra gemäß Ratsbeschluss insgesamt 175.000 € Fördermittel. Gefördert wird die Einrichtung einer Beratungsstelle bzw. der Ausbau einer bereits bestehenden Beratungseinheit pro Träger, mit der Zielvorgabe:

- a) Beratung und Begleitung der Projektteilnehmenden geduldeten Menschen zur Herstellung der Voraussetzungen auf ein gesetzliches Bleiberecht.
- b) Konstruktiver und intensiver Austausch mit dem Ausländeramt der Stadt Köln und anderen Netzwerkpartnern zur Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation der Teilnehmenden.
- c) Dokumentation der geleisteten Unterstützung zur Identifikation von Schwierigkeiten der gesetzlichen Regelungen und Weiterentwicklung der behördlichen Anwendungspraxis.

Nach Vorlage des Sachberichts der Träger zur Verwendung der Mittel zum 31.03. des nächsten Jahres wird die Verwaltung erneut prüfen, ob der Auszahlungsschlüssel angepasst werden muss. Rechtzeitig vor Projektende wird zu entscheiden sein, ob das Projekt

² Zu den Hauptthemen in der sozialpädagogischen Beratung im Bleiberechtsprojekt siehe im Anhang den ersten sozialpädagogischen Bericht für den Zeitraum November 2018 – Juli 2019.

fortgeführt wird und dann ab dem dritten Jahr ein Förderprogramm aufgelegt wird, aus welchem die Träger unmittelbar Fördermittel abrufen können.

Die Projektteilnehmer entscheiden, welcher der Träger ihre Teilnahme aktiv begleiten soll.

Aus individuellen und praktischen Gründen sind auch Betreuungswechsel möglich, wenn hierdurch ein positiver Verlauf der Unterstützung gefördert werden kann.

Das Verfahren ist lernend und agil.

Die Integrationsfortschritte sollen fortlaufend dokumentiert werden.

Eine Betreuung sowohl durch die Sozialarbeiter der Behörde als auch durch Träger gleichzeitig ist ausgeschlossen.

Zwischen den Trägern und dem Ausländeramt soll es zu regelmäßigen Fallkonferenzen und Erfahrungsaustauschen kommen. Zu diesem Zweck wird eine Kooperationsvereinbarung angefertigt.³

Die ausländerrechtliche Beratungskommission der Stadt Köln⁴ hat es sich außerdem im **Arbeitskreis** „Aufenthaltsgesetz“ (ABK-AK) zur Aufgabe gemacht, die rechtlichen Anforderungen für ein Bleiberecht, dokumentiert im Aufenthaltsgesetz und interpretiert in den hierzu vorliegenden Erlassen des Bundes und des Landes, für die konkrete Anwendung in Köln zu präzisieren. Ziel ist es, Beratende bei den Trägern und Sachbearbeiter im Ausländeramt im Umgang mit Einzelfällen zu unterstützen. Ermessensspielräume sollen konkreter gefasst werden, damit schnell geprüft werden kann, ob eine Bleibeperspektive bei entsprechenden Integrationsleistungen bzw. Integrationswilligkeit aktuell schon besteht oder in einer angemessenen Überbrückungszeit bei entsprechendem Engagement hergestellt werden kann. Ein weiteres Ziel ist es, ein Verfahren zu etablieren, das eine intensive und effiziente Kommunikation zwischen der Ausländerbehörde und den ausländischen Menschen sowie den beteiligten Beratungseinrichtungen ermöglicht. Das Hauptziel ist es dabei stets, geduldeten Menschen Sicherheit über ihre weitere Aufenthaltsperspektive zu geben.

Der ABK-AK beschäftigt sich mit folgenden Themen:

- Lebensunterhaltssicherung
- Passbeschaffung
- Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention
- Gesundheit / Krankheit
- Umgang mit Straftaten

Entstanden sind Leitsätze, die auch als konkrete Handlungsanweisungen verstanden werden können und sollen.⁵

Außerdem werden alle wichtigen Angelegenheiten hinsichtlich der Interessen der Kölner Migrantinnen und Migranten auch im Rahmen des sog. Integrationsrats Köln besprochen. Der Integrationsrat, der sich als kommunale Interessensvertretung aller Kölnerinnen und Kölner und kommunales Fachgremium zur Begleitung des Prozesses für Chancengerechtigkeit und gleichberechtigte Teilhabe von Migrantinnen und Migranten versteht, wird regelmäßig über die Projektumsetzung und weitere Entwicklung informiert.

³ siehe Anhang.

⁴ Der Rat der Stadt Köln hat mit Beschluss vom 15.12.2005 eine ausländerrechtliche Beratungskommission eingerichtet, um Aufenthaltsrechte der langjährig Geduldeten in Köln zu klären. Die ABK setzt sich aus zwölf Mitgliedern zusammen, von welchen fünf stimmberechtigt sind und von den Fraktionen des Rates benannt werden.

⁵ siehe im Anhang *Leitlinien zum Umgang mit den gesetzlichen Bleiberechten*.

7. Anhänge