

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Integrationsrat	16.08.2022
Ausschuss für Soziales, Seniorinnen und Senioren	18.08.2022
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	29.08.2022

Zielbild des Ausländeramtes

Bereits im Jahr 2019 wurde in einem Haltungspapier des Ausländeramtes festgelegt, dass dieses dem Selbstverständnis nach mehr ist, als eine reine Ordnungsbehörde.

Auftrag ist es, die gesetzlichen Regelungen des Aufenthaltes und der Einbürgerung auf die in Köln lebenden Menschen anzuwenden. Dies beinhaltet seit der umfassenden Reform des Ausländerrechts von 2005 nicht mehr nur ordnungs-, sondern auch gesellschaftspolitische Aufgaben: von Einreiseverfahren angefangen über die kommunalen Aufgaben im Asylverfahren, die Bearbeitung der ausländerrechtlichen Fragen der Menschen mit sicherem Aufenthaltsstatus, die Prüfung von Duldungsgründen und Bleiberechtsansprüchen bis hin zur Beratung zur freiwilligen Rückkehr oder Durchführung von Abschiebungen.

Das Haltungspapier gestaltet die Amtsziele wie folgt aus:

Wir wollen:

- professionellen Service für in Köln lebende Menschen leisten**
- dauerhafte Bleibeperspektiven für Menschen schaffen, die sich integrieren wollen und können und**
- konsequente Rückführung von Gefährder*innen, Personen aufgrund von (intensiver) Straffälligkeit und Personen die sich dauerhaft der Integration verweigern**

Professioneller Service

Hierunter versteht Amt 33 eine qualifizierte Dienstleistung, die dem Einzelfall gerecht wird, zu einer einheitlichen und ergebnisorientierten Entscheidungspraxis führt und sich zudem durch einen unvoreingenommenen, respektvollen und offenen Umgang mit den in Köln lebenden Menschen auszeichnet. Die Entscheidungen ergehen auf der Grundlage hoher fachlicher Kompetenz und berücksichtigen alle für den Einzelfall bedeutsamen Aspekte, insbesondere auch die für die Beteiligten günstigen Umstände. In der täglichen Praxis arbeiten die Mitarbeitenden von der ersten Kontaktaufnahme mit den Menschen auf eine aufenthaltsrechtliche sinnvolle Lösung des Einzelfalles hin. Die Kolleg*innen versuchen, die persönliche Situation zu erfassen und weisen darauf hin, welche Bedeutung die geklärte Identität, das Erlernen der deutschen Sprache, die Sicherung des Lebensunterhalts durch schulische oder berufliche Ausbildung oder die Ausübung eines Berufs sowie die Integration in die Gesellschaft haben.

Durch Einführung eines Beschwerdemanagements werden vielfältig eingehende Beschwerden gebündelt und unabhängig der für den Einzelfall zuständigen Fachbereiche betrachtet und bewertet.

Erkenntnisse aus Beschwerden werden hierbei immer auch als Steuerungsinstrument für eine serviceorientierte Weiterentwicklung des Amtes und der fachlichen Ausrichtung genutzt.

Schaffung von Bleibeperspektiven

Hierbei geht es zunächst um die Unterstützung der Menschen mit gesichertem Status. Bei gut integrierten Geduldeten helfen die Mitarbeitenden durch Nutzung vorhandener gesetzlicher Entscheidungsspielräume, eine gesicherte Perspektive zu schaffen. In den Fällen, in denen die Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel noch nicht erfüllt sind, eine Rückführung aber mittelfristig nicht realisierbar ist, werden die Menschen mit Unterstützung von externen Beratenden motiviert, für sich selbst Verantwortung zu übernehmen.

Das Projekt „Bleiberecht für Langzeitgeduldete“ ist als Modellversuch gestartet und seit Mai 2021 als erfolgreiches Bleiberechtsprogramm und wichtiger Bestandteil der Integration mit Beschluss des Rates dauerhaft etabliert worden. Es zeigt, wie es unter Bewegung aller Beteiligten gelingen kann, für die Menschen einen realistischen Plan zu entwickeln, der Schritt für Schritt die Integration in die Gesellschaft ermöglicht.

Hier ist die externe Begleitung durch die anerkannten Dienstleister der Träger mit ihrer Fachexpertise insbesondere in der interkulturellen Kompetenz ein wichtiger Baustein für die erfolgreiche Umsetzung des Programms.

Derzeit ist der erste Gesetzesentwurf zur Chancen-AE (Chancen-Aufenthaltsrechtsgesetz – ChAR-Gesetz) in der Abstimmung. Diese Gesetzesinitiative begrüßt das Ausländeramt uneingeschränkt, da es Aufenthaltsperspektiven für Menschen mit bisher ungesichertem Aufenthaltsstatus bringt, ohne dass bereits alle Integrationsvoraussetzungen aus den Bleiberechtsregelungen erfüllt sein müssen. Damit erhält das Kölner Bleiberechtsprogramm eine Bestätigung und mit der Gesetzesänderung wird die noch frühzeitigere Integrationsbegleitung ermöglicht.

Konsequente Rückführung

Eine Ausreisepflicht tritt ein, wenn eine schutzsuchende Person durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht als Asylberechtigte*r anerkannt wird, eine Person unerlaubt ohne erforderlichen Aufenthaltstitel in das Bundesgebiet einreist und sich darin aufhält oder eine Person z.B. wegen Straffälligkeit ausgewiesen wird.

Der Bund ist zuständig für Prüfung und Entscheidung über asylrechtliche Fragen im Rahmen eines Asylverfahrens. Dies beinhaltet die

- Zuerkennung einer Flüchtlingseigenschaft bei begründeter Flucht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe,
- Gewährung von subsidiärem Schutz bei drohendem, ernsthaftem Schaden im Herkunftsland (z.B. bei drohender Todesstrafe, Folter, erniedrigender Behandlung und individueller Bedrohung des Lebens),
- der Feststellung von Rückführungsverboten bei erheblicher konkreter Gefahr für Leib, Leben oder Gesundheit sowie
- die Ausgestaltung des Aufenthalts- und Asylgesetzes. Die Bundesebene setzt damit die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Aufenthaltsgewährung und auch der Aufenthaltsbeendigung.

Die Länderebene konkretisiert, wie das Aufenthaltsgesetz anzuwenden ist, sofern ein Ermessen oder eine Ausgestaltung zulässig ist. Der kommunalen Ausländerbehörde obliegen im Rahmen der gesetzlichen Normen die Entscheidungen über die mögliche Erteilung eines Bleiberechts oder die Aussetzung der Rückführung, wenn Duldungsgründe vorliegen.

Beispielsweise können Bleiberechte wegen guter Integration gewährt werden, wenn die Ausreisepflichtigen sich bereits vier bis acht Jahre in Deutschland aufhalten, sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen (was sich durch Straffreiheit zeigen kann), der eigene Lebensunter-

halt überwiegend durch Erwerbstätigkeit gesichert werden kann und hinreichend mündliche Deutschkenntnisse vorliegen. Eine Rückführung kann nur dann ausgesetzt werden, wenn tatsächliche oder rechtliche Hindernisse vorliegen. Gründe für eine Aussetzung können z.B. fehlende Reisedokumente, familiäre Bindungen, medizinische Gründe, eine Ausbildung oder eine Beschäftigung sein.

Liegen keine Bleiberechte oder keine tatsächlichen oder rechtlichen Abschiebehindernisse vor, ist die Durchsetzung einer Ausreisepflichtung zwingend gesetzlich vorgesehen. Derartige Entscheidungen werden unter Berücksichtigung aller für den Einzelfall bedeutsamen Aspekte getroffen, insbesondere auch die für die Beteiligten günstigen Umstände. Hierbei werden die Handlungsspielräume aus Gesetzen und Erlassen genutzt, sofern gesetzlich Bleibeperspektiven eröffnet sind. Liegen diese nicht vor, ist ein Ausreiseverfahren zu betreiben. Hier besteht für die Ausländerbehörde kein Ermessensspielraum.

Hierbei werden die Rückführungskapazitäten auf Gefährder*innen, Personen aufgrund von (intensiver) Straffälligkeit und sonstige Personen, die sich dauerhaft der Integration verweigern, konzentriert. Auch ist es die gesetzliche Aufgabe, auf Fälle von unerlaubter Einreise unmittelbar mit dem Ziel einer schnellen Wiederausreise zu reagieren und die Ausreisepflicht der Menschen zu begleiten, die kein Bleiberecht erhalten können.

Im Jahr 2021 lebten in Köln ca. 5.400 Personen, welche grundsätzlich ausreisepflichtig sind, deren Rückführung jedoch aus verschiedensten Gründen vorübergehend ausgesetzt war. Etwa 2.580 ausreisepflichtigen Personen wurden in den vergangenen Jahren ein Bleiberecht wegen guter Integration oder wegen tatsächlicher oder rechtlicher Unmöglichkeit der Rückführung, zur Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erteilt. Allein 2021 wurden etwa 500 Personen weniger geduldet, hier konnten humanitäre Aufenthaltstitel und Bleiberechte erteilt werden.

Die Anzahl der notwendigen Rückführungen sind hingegen im Vergleich zu den Vorjahren in Ihrer Anzahl gleichbleibend, es werden in etwa jährlich 4 % ausreisepflichtige geduldete Personen rückgeführt. Im Jahr 2021 mussten 215 Personen rückgeführt werden, davon 69 Personen aufgrund Straffälligkeit und eine als Gefährder eingestufte Person. 164 Personen reisten freiwillig aus, 57 davon nahmen staatliche, im Rahmen der Rückberatung bereitgestellte Fördermittel in Anspruch.

Das Ausländeramt Köln berät vor Einleitung einer Rückführungsmaßnahme über die Möglichkeiten einer freiwilligen Ausreise und informiert individuell über Fördermöglichkeiten und die Verbesserung von Perspektiven im Heimatland durch Rückkehr- und Qualifizierungsprogramme.

Das Ausländeramt Köln handelt stets im Bewusstsein, dass Rückführungen in die Lebenswirklichkeit und -perspektive der Betroffenen eingreifen und es darüber hinaus ein einschneidendes und emotionales Erlebnis für rückzuführende Personen ist. Daher werden sämtliche Grundlagen / Voraussetzungen für aufenthaltsbeendende Maßnahmen vor Durchführung sorgfältig geprüft. Rückführungen werden immer im Rahmen der Verhältnismäßigkeit, mit geschultem Personal der Ausländerbehörde und der in der Situation gebotenen Sensibilität betrieben.

Bezirksausländerämter

Die pandemiebedingten Einschränkungen – insbesondere von 2020 bis Mitte 2021 – hinsichtlich der notwendigen persönlichen Vorsprachen von Ausländer*innen konnten mit abteilungsübergreifender Unterstützung weitestgehend bis Ende 2021 aufgearbeitet werden.

Ab Juli 2021 wurde die Bearbeitung der auslaufenden Titel auf die sog. „Zukunftsliste“ umgestellt. Zielsetzung ist, mit diesem Vorlaufsystem auf ein Serviceverfahren umzustellen. Der angestrebte Zeitvorlauf für die Kontaktaufnahme von etwa zwei bis drei Monaten wird derzeit in den Bezirksausländerämtern noch nicht erreicht.

Die Beschwerdelage hat sich aber dennoch schon auf ein deutlich geringes Maß reduziert.

Im März wurde die organisatorische Betrachtung der Bezirksausländerämter mit dem Personal- und Verwaltungsmanagement gestartet. Erste geschäftsoptimierte Prozesse wurden schon implementiert. Zur besseren Erreichbarkeit wurde im November 2021 eine telefonische Hotline für die Bezirke Kalk, Mülheim, Porz und Ehrenfeld eingerichtet. Weiteres Personal wurde zunächst befristet bis Dezember 2022 für die Bereinigung der Datensätze. eingestellt.

Aufnahme von geflüchteten Menschen aus der Ukraine

Seit Beginn des Krieges in der Ukraine sind etwa 12.000 Ukrainer*innen nach Köln gekommen. Bis zum Ablauf ihrer Visaberechtigung am 31.08.2022 müssen alle Geflüchteten einen aufenthaltsrechtlichen Titel erhalten. Für die Zahl von etwa 200 aus der Ukraine eingereisten Drittstaatlern wird es unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben individuelle Beratungsangebote und Entscheidungen geben.

Die zahlreichen ausländerrechtlichen Anpassungen, Erfassungsvorgaben der Bundes- und Landesbehörden mit einem zusätzlichen Registrierungserfordernis aller aus der Ukraine Geflüchteten und letztlich der Rechtskreiswechsel zum 01.06.2022 von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II und XII ist weiterhin eine Herausforderung in der zeitnahen Umsetzung. Diese wird von den Mitarbeitenden des Ausländeramtes mit der Anordnung von Mehrarbeitsstunden und mit einem hohen Engagement gemeistert.

Ein extra für die Ukrainer*innen eingerichtetes Terminsystem ermöglicht seit Mitte März gut 500 Termine in der Woche anzubieten. Für vulnerable Gruppen können separate Termine vereinbart werden. In der Arbeitsmigration erhalten alle Ukrainer*innen mit einem konkreten Arbeitsangebot nach Vorlage der Unterlagen einen separaten Termin für die gesamte Familie. So soll eine zeitnahe Arbeitsaufnahme ermöglicht werden.

Bis heute konnten ca. 11.000 Ukrainer*innen erfasst und bereits ca. 7.000 Aufenthaltstitel erteilt werden.

Zusammenarbeit

Die ämterübergreifende Zusammenarbeit – insbesondere mit dem Amt für Integration und Vielfalt – ist eine Grundlage für ein gutes Serviceangebot. Eine wichtige Säule ist ferner die Zusammenarbeit mit den Trägern und den unzähligen Ehrenamtler*innen, die mit ihrem Engagement und ihrer fachlichen Expertise einen unschätzbaren Beitrag zur Integration und Betreuung der Ausländer*innen beitragen.

Das Amt sieht die Zusammenarbeit mit den Ehrenamtler*innen als transparenten, vertrauensvollen Dialog zum Wohl der Betroffenen. An Informationsveranstaltungen von und mit Ehrenamtler*innen und Trägern nehmen Mitarbeitende regelmäßig teil und initiieren zu besonderen Themen eigene Arbeitskreise. Der Lenkungskreis des Bleiberechtsprogramms ist z.B. ein wesentlicher Bestandteil für den Erfolg des Programms. Die Teilnahme an den Sitzungen des Integrationsrates und des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen bieten ebenfalls eine wichtige Plattform, um aktuelle Informationen zu geben und Rückfragen zu beantworten. Die ausländerrechtliche Beratungskommission ermöglicht besondere Einzelfälle hinsichtlich einer noch möglichen Integration zu betrachten. Darüber hinaus finden in problematischen Einzelfällen Erörterungsgespräche über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Perspektiven mit bevollmächtigten Interessenvertretungen und Ehrenamtler*innen statt.

Gerne nehmen die Kolleg*innen des Amtes 33 weiterhin Anregungen und Hinweise der Ehrenamtler*innen auf, um den Service zu verbessern.

Digitalisierungsprojekte

Bis Anfang 2021 wurde für alle Bereiche des Ausländeramtes die E-Akte eingeführt. Dies ist Grundvoraussetzung, um auch abteilungsübergreifend arbeiten zu können. Die dazugehörigen Arbeitsabläufe wie E-Post usw. werden noch weiter optimiert.

Neben den bereits bestehenden Informationen auf den Internetseiten der Stadt Köln wurde das Kontaktformular, z.B. mit der Möglichkeit Unterlagen hochzuladen, verbessert. Erstanträge und Anträge auf Verlängerung von Aufenthaltstiteln wurden zur vereinfachten Kommunikation ebenfalls eingestellt. Hierbei konnten z. B. die Erfahrungen und Hinweise der Ehrenamtler*innen einfließen.

Signature-Pads zur Vereinfachung der Unterschriftenerfassung werden derzeit, nachdem sie sich in einer Erprobung bewährt haben, in den Bezirksausländerämtern installiert.

Das (Onlinezugangsgesetz) OZG-Projekt Aufenthaltstitel wird seitens des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI NRW), des Amtes für Informationsverarbeitung und des Ausländeramtes aufbereitet. Dieses auf Bundesebene initiierte Projekt wird federführend vom Land Brandenburg vorbereitet. Das Ausländeramt Köln begleitet die fach-

liche und inhaltliche Ausgestaltung der Online-Anträge. Zielsetzung ist die Produktivschaltung in mehreren Sprachen nach Klärung der technischen, finanziellen und vertraglichen Voraussetzungen.

Die guten Erfahrungen mit dem eingeführten Terminsystem für die Ukrainer*innen werden in die weiteren Überlegungen bei der Geschäftsprozessoptimierung der Bezirke mit einfließen. Denkbar wäre, zunächst pilotiert, eine Terminbuchung für die Übertragung der Niederlassungserlaubnisse auf die neuen Nationalpässe anzulegen, da fast alle Konsulate und Botschaften inzwischen tausende biometrische Pässe monatlich neu ausstellen.

Die telefonische Hotline soll durch eine neue Software ein erweitertes Angebot mit Informationsansagen u.a. erhalten. Bis zum 31.07.2022 soll dazu der Probetrieb installiert werden.

Die Nutzung der Fotoautomaten für biometrische Fotos in den Bezirksrathäusern, die derzeit nur für die Kund*innen der Kundenzentren nutzbar sind, sollen nach Klärung der technischen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen auch für die Kund*innen der Bezirksausländerämter genutzt werden können.

Weiterer Ausblick

Priorität hat in den nächsten Monaten – neben der konsequenten Akquise von Personal für die erhöhte Anzahl der vakanten Stellen in allen Bereichen des Ausländeramtes – die Versorgung der geflüchteten Ukrainer*innen mit den notwendigen Aufenthaltstiteln. Dabei soll möglichst weitestgehend der Service für die bereits in Köln lebenden Ausländer*innen aufrechterhalten werden. Dennoch werden Rückstände nicht zu vermeiden sein, deren Aufarbeitung im Anschluss, in Abhängigkeit von der weiteren Zahl der Geflüchteten aus der Ukraine, sichergestellt werden muss.

Die Digitalisierungsprojekte werden weiter konsequent fortgeführt.

Nach Vorlage der Gesetzesänderung Chancen-AE (Chancen-Aufenthaltsrechtsgesetz – ChAR-Gesetz) wird die Zielgruppe des Bleiberechtsprogramms erweitert und die neuen Rahmenbedingungen mit den Trägern in der Lenkungsgruppe abgestimmt.

Die organisatorische Betrachtung der Bezirksausländerämter soll bis zum Frühjahr 2023 abgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang ist – nach Prüfung der Geschäftsprozessoptimierung in der Antragsbearbeitung – als eine Möglichkeit angedacht, z.B. die Verlängerungsanträge für die Gruppe der Geflüchteten von Lotsen (z.B. Ehrenamtler*innen, Träger) begleiten zu lassen. Dazu bedarf es eines Kooperationsvertrages bzw. ggfls. Förderrichtlinie. Zielsetzung wäre, die vertrauensvolle Bindung der Betroffenen an das Ehrenamt im Rahmen der sowieso schon geleisteten Beratung in anderen Angelegenheiten für die Unterstützung bei der Antragstellung zu fördern.

Sofern gewünscht, kann regelmäßig (z.B. halbjährlich) über die Ergebnisse, den aktuellen Sachstand und neue Vorhaben berichtet werden.

Es stehen somit vielfältige Herausforderungen an, die in den kommenden Monaten zu bewältigen sind. Die Kolleg*innen des Amtes 33 sind motiviert und engagiert, diese Herausforderungen anzunehmen und entsprechende Maßnahmen umzusetzen.

Den Führungskräften und Mitarbeitenden ist bewusst, dass in diesem Zusammenhang die parallele Erreichung der Amtsziele einen großen Kraftakt darstellt und die damit verbundenen Erwartungen aktuell nicht immer vollständig erfüllt werden konnten. Alle Kolleg*innen arbeiten laufend daran, die geäußerte Kritik dahingehend zu beleuchten, welche Erkenntnisse zur Weiterentwicklung des Service und der Leistungsfähigkeit des Ausländeramtes gewonnen werden können.

Gez. Blome