

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Bleibereichtsperspektiven für langjährig geduldete Menschen in Köln

Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Integrationsrat	05.03.2018
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	12.03.2018
Finanzausschuss	19.03.2018
Rat	20.03.2018

Beschluss:

1. Der Rat bekräftigt die Beschlüsse des Hauptausschusses vom 9.1.2017 und 31.7.2017 und beauftragt die Verwaltung das Projekt, zunächst auf 2 Jahre befristet, umzusetzen
2. Zur Umsetzung der Beschlüsse des Hauptausschusses stehen im Haushaltsjahr 2018 Mittel in Höhe von 175.000,- zur Verfügung, die wie folgt den betreuenden Trägern zugewiesen werden:
jährlich € 63.000,- Rom e.V., 28.000,- Caritas, 28.000,- Diakonie, 28.000,- KFR e.V., 28.000,- agisra.
Zum 31.12.2018 ist zu prüfen, ob dieser Verteilungsmodus zwischen den Trägern geändert werden muss.
3. Zum Stellenplan 2019 ergeben sich folgende Änderungen:
+ 2,0 Planstellen Sozialpädagogen EG S 12 TVöD-SuE,
+ 2,0 Planstellen Verwaltung Laufbahngruppe 1 EG 8 TVöD bzw. BGr. A 8 LGr. 1 LBesG NRW.

Haushaltsmäßige Auswirkungen

<input type="checkbox"/>	Nein			
<input type="checkbox"/>	Ja, investiv	Investitionsauszahlungen	_____€	
		Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %
<input checked="" type="checkbox"/>	Ja, ergebniswirksam	Aufwendungen für die Maßnahme	<u>520.000,--€</u>	
		Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %

Jährliche Folgeaufwendungen (ergebniswirksam):	ab Haushaltsjahr:	<u>2019</u>
a) Personalaufwendungen		<u>300.000,--€</u>
b) Sachaufwendungen etc.		<u>175.000,--€</u>
c) bilanzielle Abschreibungen		_____€

Jährliche Folgeerträge (ergebniswirksam):	ab Haushaltsjahr:	
a) Erträge		_____€
b) Erträge aus der Auflösung Sonderposten		_____€

Einsparungen:	ab Haushaltsjahr:	
a) Personalaufwendungen		_____€
b) Sachaufwendungen etc.		_____€

Beginn, Dauer _____

Begründung

Zur Umsetzung des Hauptausschussbeschlusses vom 09.01.2017 richtet die Verwaltung eine Projektgruppe „Bleiberechtsprüfung für Langzeitgeduldete“ ein. Ziel ist 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. Die Menschen, die sich einer Integration dauerhaft verweigern, werden hinsichtlich der Möglichkeiten einer freiwilligen Rückkehr beraten.

Im Sinne des Hauptausschussbeschlusses sind umgekehrt in solchen Fällen, in denen sich langjährig geduldete Menschen der Integration verweigern oder bei denen ausländerrechtlich zwingende Abschiebegründe, z.B. aufgrund von Straftaten, vorliegen, auch die Voraussetzungen des Projekts nicht gegeben. In einem ersten Schritt werden dieser Gruppe die Möglichkeiten einer freiwilligen Rückkehr aufgezeigt. Sofern eine freiwillige Rückkehr abgelehnt wird, soll das gesetzliche Rückführungsverfahren angewendet werden.

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. Zudem ist das Projekt zunächst auf zwei Jahre angelegt.

Für die Projektgruppe sollen fünf Stellen bereitgestellt werden (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 soll durch Träger erfolgen. Es stehen Haushaltsmittel in Höhe von 170.000 € pro Jahr zur Verfügung.

Die von der Verwaltung geplante Vorgehensweise wurde in der Ausländerrechtlichen Beratungskommission und im Runden Tisch für Flüchtlingsfragen vorgestellt und diskutiert. Die Zuweisung der Mittel für die Betreuung durch die Träger wurde mit den Beratungseinrichtungen erarbeitet und abgestimmt.

1. Ausgangslage

Der Hauptausschuss hat am 9.1.2017 beschlossen, alle Initiativen zu fördern, die darauf hinwirken, für langjährig geduldete Menschen in Köln eine sichere Aufenthaltsperspektive zu schaffen. Dabei soll vorausgesetzt werden, dass sich die langjährig geduldeten Menschen aktiv um ihre Integration bemühen und bei ihnen keine ausländerrechtlich zwingenden Abschiebegründe, z.B. aufgrund von Straftaten, vorliegen.

In Köln leben derzeit ca. 6000 Menschen im ausländerrechtlichen Status der sog. Duldung. Dies bedeutet, dass sie z.B. nach Ablauf eines Visums oder Aufenthaltstitels, Ablehnung ihres Asylantrages oder aufgrund unerlaubter Einreise grundsätzlich ausreisepflichtig sind, die Abschiebung aber aus individuellen Gründen nicht vollzogen werden darf und daher vorübergehend ausgesetzt ist. Die Zahl der geduldeten Menschen in Köln hat sich damit seit Ende 2014 fast verdoppelt.

Ca. 1100 Personen leben seit mehr als acht Jahren mit diesem Duldungsstatus in Köln, davon 73 % aus dem ehemaligen Jugoslawien. 25 % dieser langzeitgeduldeten Menschen sind minderjährig, weitere 25 % zwischen achtzehn und dreißig Jahren alt. Häufigster Grund für die Aussetzung der Ausreisepflicht ist das Fehlen von Reisedokumenten. In ca. 30 % der Fälle sind es allein die fehlenden Papiere. Ursache ist oftmals die ungeklärte und in vielen Fällen nicht zu klärende Staatsangehörigkeit.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

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) oder einer Erlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zwecke der Beschäftigung 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 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.

Zudem hat der Gesetzgeber als Vorstufe für ein Bleiberecht mit der sog. Ausbildungsduldung (§ 60a Abs. 2 AufenthG) eine Perspektive geschaffen, die nach erfolgreichem Absolvieren einer dreijährigen Ausbildung mit anschließender zweijähriger beruflicher Tätigkeit den Weg in eine nachhaltige Integration und damit in ein gesetzliches Bleiberecht ermöglicht.

In der Praxis bleiben die Fallzahlen hinter den Erwartungen zurück. Das gesetzgeberische Ziel, über diese Vorschriften die Bleibeperspektiven der lange hier lebenden, gut integrierten Menschen zu verbessern, ist bis jetzt nicht erreicht worden. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass zum einen ein intensiverer Austausch der Verwaltung mit den Menschen über Integrationserfolge und -bemühungen erforderlich ist und zum anderen die Betroffenen Unterstützung auf dem Weg in die Integration und das Bleiberecht durch Beratungseinrichtungen benötigen.

3. Projektbeschreibung

Die Verwaltung arbeitet seit dem Beschluss des Hauptausschusses in Beratungen mit der Ausländerrechtliche Beratungskommission daran, wie durch Schaffung von Kriterien die bestehenden gesetzlichen Spielräume besser ausgeschöpft werden können. Dabei ist auch deutlich geworden, dass die Anwendung der Vorschriften eine intensivere Kommunikation zwischen Behörden, Beratungsstellen und den betroffenen Menschen voraussetzt.

An dieser Stelle setzt das hier vorgestellte Projekt an. Ziel ist eine konsequente Anwendung des Aufenthaltsrechts. Die Menschen, die seit langer Zeit hier leben und sich bereits gut integriert haben oder jetzt integrieren wollen, sollen 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.

3.1. Arbeitsansatz und Schwerpunktsetzung

Voraussetzung für einen Projekterfolg ist eine intensivere Kommunikation zwischen der Ausländerbehörde und den ausländischen Menschen sowie den betreuenden Trägern. Ausländerrechtliche Fachkompetenz ist zwingend erforderlich, reicht aber nicht aus. Der Ausländerbehörde fehlen häufig wichtige Informationen, um den Einzelfall so bewerten zu können, dass alle Gestaltungsspielräume ausgefüllt werden können. Ein Beispiel: Ob und wie lange Kinder zur Schule gehen, gerät häufig nicht ausreichend in den Blick, da sich die Bearbeitung zunächst auf die Eltern konzentriert.

Zudem gilt es, die Menschen davon zu überzeugen, dass die neuen gesetzlichen Regelungen Bleiberechtsperspektiven eröffnen, wenn die Bereitschaft zur Kooperation mit den staatlichen Behörden besteht. Unrichtige Angaben waren bislang teilweise auch dem Umstand geschuldet, dass die Menschen glauben, z.B. durch Identitätstauschung oder fehlende Mitwirkung bei der Passbeschaffung ihre Chancen für einen Aufenthalt in Deutschland zu verbessern, im Land bleiben zu können, weil sie dann angeblich nicht abgeschoben werden können. Hier gilt es Vertrauen aufzubauen. Die Identitätsklärung ist eine Grundvoraussetzung einer Integration. Nach dem Willen des Gesetzgebers ist die aktuelle Mitwirkungsbereitschaft maßgeblich. Die Bleiberechtsregelungen ermöglichen keine Amnestie, aber Fehlverhalten aus der Vergangenheit kann unberücksichtigt bleiben, wenn es nicht allein kausal für die lange Aufenthaltsdauer war.

Das Projektteam soll durch zwei Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter aus dem Bereich Soziale Arbeit/Sozialpädagogik ergänzt werden, um in der Kommunikation mit den Betroffenen die Informationen vollständiger zu ermitteln, aber auch die Bedeutung der Eigenverantwortung für eine erfolgreiche Integration in unsere Gesellschaft bewusst zu machen. Dieser Personenkreis braucht auch die Unterstützung auf dem Weg zur Erfüllung der Integrationsverpflichtungen. Diese Unterstützung sollen freie Träger leisten, die aus ihrer bisherigen Arbeit heraus einen besonderen Zugang zu dieser Zielgruppe haben.

Die Verwaltung will bei dem Projekt bewusst auch die zweite Generation stärker in den Blick nehmen. Fast 50% der langzeitgeduldeten Menschen sind jünger als 30 Jahre. Während schon bisher die Anwendung des § 25 Abs. 5 AufenthG im Zusammenhang mit Langzeitgeduldeten eine Rolle spielt, sind z.B. die Möglichkeiten der §§ 25a und 60a Abs. II AufenthG in dieser Zielgruppe nicht ausgeschöpft.

3.2. Bildung von Fallkonstellationen

In einem ersten Schritt werden die ca. 1100 identifizierten Fälle aus der normalen Sachbearbeitung herausgenommen und dem Projektteam zugeteilt. Die Fälle werden einer ersten Perspektivprüfung unterzogen mit dem Ziel, sie zur verbesserten Bearbeitung in drei Fallgruppen aufteilen zu können:

„grün“: gesetzliche Bleiberechtsvoraussetzungen werden schon oder überwiegend erfüllt,

Titel kann zügig erteilt werden,

„gelb“: Bleiberechtsvoraussetzungen werden noch nicht erfüllt, können aber aufgrund

Integrationsbereitschaft perspektivisch in 1-2 Jahren erfüllt werden,

„rot“: Bleiberechtsvoraussetzungen werden nicht erfüllt und mit Erfüllung ist auch dauerhaft

nicht zu rechnen.

In einem zweiten Schritt sollen dann in den grünen Fällen schnellstmöglich Aufenthaltserlaubnisse erteilt bzw. zugesagt werden, sofern die noch fehlenden Voraussetzungen dann erfüllt sind. In den gelben Fällen sollen mit den Betroffenen unter Einbeziehung der betreuenden Trägern individuelle Bleiberechtsperspektiven erarbeitet und durch Integrationsvereinbarungen vereinbart werden, damit möglichst in ein bis zwei Jahren die Voraussetzungen der Aufenthaltserlaubnis erfüllt werden. Im Falle der „roten“ Gruppe soll nach Bearbeitung der beiden vorgenannten Fallgruppen gemeinsam mit den Beratungsstellen geprüft werden, ob in der Zwischenzeit Bereitschaft und Perspektive zur Integration festgestellt werden können. Andernfalls ist die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise aufzuzeigen und über bestehende Unterstützungsmöglichkeiten zu informieren. Sofern einer freiwilligen Ausreise nicht zugestimmt wird, wird die Ausländerbehörde das gesetzliche vorgesehene Verfahren der Ausreise durch Abschiebung einleiten.

4. Relevanz des Projektes

Zielsetzung ist es in erster Linie, 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.

Ziel ist es auch, langwierige Verwaltungsverfahren effektiver zu gestalten und zum Abschluss zu bringen. Gesellschaftspolitisch, aber auch finanziell ist es zudem im Interesse von Stadt und Stadtgesellschaft, die 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. Es gilt, die Menschen darin zu unterstützen, sich durch Schule, Ausbildung, Studium oder Beruf, Verantwortung für das eigene Leben und den Lebensunterhalt zu übernehmen.

5. Mittelzuweisung

Zur Umsetzung des Beschlusses hat der Rat beginnend mit dem Haushalt 2018 Mittel in Höhe von 170.000,- bereitgestellt. Ursprünglich war eine Bereitstellung von 175.000,- € vorgesehen, aber in den Haushaltsplanberatungen nicht umgesetzt worden. Die fehlende Restsumme von 5.000,- € kann im Rahmen der Bewirtschaftung für 2018 bereit gestellt werden. Für die folgenden Haushaltsjahre erfolgt eine korrekte Veranschlagung im Rahmen des vorhandenen Budgets im Ausländerbereich.

Da die Maßnahme bereits im Jahr 2018 startet, wird um entsprechende Verlagerung gebeten.

Hinsichtlich der benötigten zusätzlichen konsumtiven Aufwände in der Teilplanzeile 11, Personalaufwendungen, wird eine Kompensation durch unterjährig entstehende Stellenvakanzen bzw. alternativ aus dem Sachkostenbudget im Teilergebnisplan erreicht. Arbeitsplatzkosten ergeben sich nicht, da vorhandene Arbeitsplätze genutzt werden.

In Abstimmung mit den Trägern hat die Verwaltung folgenden Zuweisungsvorschlag erarbeitet und abgestimmt:

Jährlich € 63.000,- Rom e.V., € 28.000,- Caritas, € 28.000,- Diakonie, € 28.000,- KFR e.V., € 28.000,- agisra.

Zum 31.12.2018 ist zu prüfen, ob dieser Aufteilung den auf die einzelnen Träger entfallenden Aufwände entspricht oder angepasst werden muss.

6. Begründung der Dringlichkeit

Die Vorlage ist für den Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen sowie den Rat noch fristgerecht, soll aber vorberatend auch in den Integrationsrat. Um die im Haushalt 2018 bereit gestellten Mittel in der o.g. Verteilung umgehend an die Träger auszahlen zu können und damit das Projekt jetzt schnellstmöglich zu starten, ist eine Beschlussfassung in der Ratssitzung 20.3.2018 unter Vorberatung der genannten Gremien erforderlich.