Reform der Ausländerbehörde

Antrag der Stadtratsfraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN vom 30.06.2020

I. Einleitung

Am 31.12.2019 waren 535.886 Personen mit Hauptwohnsitz in Nürnberg gemeldet. Hiervon hatten 133.491 Personen keinen deutschen Pass und fielen in die Zuständigkeit der Ausländerbehörde (EP 2). 1.176 Personen fielen in die Zuständigkeit der Zentralen Ausländerbehörde (ZAB) Mittelfranken.

Unter den 133.491 Nürnberger/-innen ohne deutschen Pass waren 64.737 EU-Bürger/-innen. 68.754 Personen waren Ausländer/-innen aus sog. Drittstaaten außerhalb der EU.

Hinsichtlich ihres Aufenthaltsstatus hatten 38.629 Ausländer/-innen einen Daueraufenthalts- und 20.771 Personen einen befristeten Aufenthaltstitel. Zum Vergleich: Unter den Ausländer/-innen befanden sich 2.207 Asylbewerber/-innen (inkl. Asylgesuche); hiervon hatten wiederum 1.685 Personen eine Asylgestattung. Insgesamt hatten 1.221 Personen eine Duldung. 1.790 Personen waren ausreisepflichtig. Duldung und Ausreisepflicht trifft auch auf Personen zu, deren Status abgelaufen ist oder die ausgewiesen sind (z. B. Straftäter).

Beim Versuch, die Gruppe der Geflüchteten einzugrenzen, ergibt sich folgendes Bild:

Personen mit (möglichem) Fluchthintergrund laut Ausländerzentralregister (Stand 31.12.19):

- Personen mit Flüchtlingsschutz (GFK): 5.899
- Personen mit Asylberechtigung: 486
- Personen mit subsidiärem Schutz: 1.348
- Asylantragsstellende: 2.207
- Personen mit Abschiebungsverbot: 617[1]
- Personen mit einer Duldung: 1.221[2]

Im Jahr 2019 wurden 1.203 Personen eingebürgert und nahmen somit die deutsche Staatsbürgerschaft an.

Ausführliche Informationen sind dem Statistischen Jahresbericht 2019 zu entnehmen (siehe Anlage). Hinsichtlich der umfangreichen Zuständig- und Tätigkeiten der Ausländerbehörde sei insbesondere auf die Seiten 26 und 27 hingewiesen.

II. Zum Antrag

Zu den in o. g. Antrag (einzelne Punkte des Antrages jeweils *kursiv*) aufgeführten Punkten ist auszuführen:

---

[1] Bitte beachten: Abschiebeschutz wird im Regelfall im Rahmen des Asylverfahrens durch das BAMF geprüft und gewährt. Ein solcher zielstaatsbezogene Abschiebungsschutz (Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG) kann aber auch ohne Fluchthintergrund ausgesprochen werden, wenn z.B. im Zielstaat für den Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht (z.B. schwerwiegende Erkrankung, die sich im Falle einer Abschiebung wesentlich verschlechtern würde); soweit kein Asylverfahren durchgeführt wurde, hat diese Entscheidung die Ausländerbehörde unter Beteiligung des BAMF zu treffen. Duldungen werden immer dann erteilt, wenn eine gesetzlich durchzuführende Abschiebung u.a. aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist. Solche Vollzugshindernisse können auch bei Personen ohne Fluchthintergrund eintreten, d.h. zur Duldungserteilung führen.

[2] Siehe Fußnote 1

• *„Die Verwaltung erarbeitet ein Gesamtkonzept für die Neuaufstellung- und Ausrichtung der Nürnberger Ausländerbehörde, indem der Selbstbezeichnung Nürnberg Stadt der Menschenrechte Rechnung getragen wird."*

Eine konzeptionelle Neuaufstellung und -ausrichtung der Ausländerbehörde (ABH) in kommunaler Eigenregie ist unzulässig. Die ABH erfüllt gesetzliche Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis, dies bestimmt die Tätigkeit. Gradmesser ist die hierbei die Rechtmäßigkeit unter Kontrolle der Gerichte. Eine „Neuaufstellung" ist damit nicht angezeigt. Es bleibt indes unklar, was mit „Neuausrichtung im Sinne der Selbstbezeichnung…" gemeint ist; die Rechtsordnung, deren Teil auch das Aufenthaltsgesetz ist, basiert auf den verfassungsrechtlichen Grundsätzen. Eine wie auch immer geartete „Umwidmung" der Ausländerbehörde abseits des gesetzlichen Auftrags ist nicht möglich.

• *„Der Reformprozess wird mit breiter zivilgesellschaftlicher Beteiligung entwickelt."*

Aus den o. g. Gründen ist auch kein „Reformprozess" möglich.

• *„Das Konzept umfasst die durchgehende interkulturelle Öffnung der Behörde, inklusive die interkulturelle Schulung der Mitarbeitenden."*

Personalangelegenheiten werden vom Personalamt bearbeitet, interkulturelle Schulungen wie auch Kundenkontakt in englischer Sprache, Menschenrechtsbildung in Kooperation mit dem Menschenrechtsbüro etc. sind seit Jahren Bestandteil der Ausbildung und wurden bereits für alle Beschäftigten durchgeführt. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden in bestimmten Abständen geschult, um eine komplette Schulung des Personalbestandes sicher zu stellen. Das Fortbildungsangebot steht zudem allen offen. Im Einzelnen:

Menschenrechtsbildung: Bereits im Jahr 2011 führte das Menschenrechtsbüro Menschenrechtsseminare[3] [4] für das Einwohneramt (EP) durch, das damals als Vorreiterdienststelle fun-

[3] Inhalt des Menschenrechtsseminars: *„Die Stadt hat an erster Stelle ihres Leitbilds die aktive Verwirklichung der Menschenrechte festgeschrieben. Um dies mit Leben zu füllen, ist es für die Beschäftigten der Stadtverwaltung notwendig, die menschenrechtliche Relevanz des Verwaltungshandelns in den unterschiedlichen Aufgabenreichen zu erkennen und Handlungsspielräume im Sinne der Menschenrechte zu nutzen. Die Teilnehmenden lernen in diesem eintägigen Seminar die Entstehung und Bedeutung der Menschenrechte kennen. Die menschenrechtlichen Prinzipien, an denen sich Verwaltungshandeln orientiert, gehören ebenso zum Inhalt, wie die staatliche Pflichtentrias. In Kleingruppen diskutieren die Teilnehmenden Fallbeispiele aus dem Arbeitsalltag und entwickeln Optionen für Verwaltungshandeln im Sinne des Leitbildes."* (Das Seminar wird vom Menschenrechtsbüro durchgeführt)

[4] Inhalt des Seminars „Diskriminierungsfrei in Nürnberg": „Ziel ist die Sensibilisierung für die unterschiedlichen Formen, Merkmale und Mechanismen von Diskriminierung. Folgende Fragen stehen im Zentrum des Seminars: Was ist Diskriminierung? Wie entsteht Diskriminierung? Wie äußert sich Diskriminierung? Was kann ich tun, wenn ich Opfer einer Diskriminierung werde oder eine Diskriminierung beobachte? Die Nachwuchskräfte lernen die gesetzlichen Regelungen, Abkommen und Konventionen insbesondere das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) kennen. Nachmittags findet eine Vertiefung zu einem Bereich statt, meist mit einem Gast aus der jeweiligen vulnerablen Gruppe beispielsweise zum Thema Flucht, Antiziganismus und Menschen mit Behinderung. Geplant ist, ab Herbst den Schwerpunkt am Nachmittag auf das Thema Antisemitismus zu legen." (Das Seminar wird Menschenrechtsbüro in Zusammenarbeit mit dem Nürnberger Menschenrechtszentrum durchgeführt)

gierte. Andere Dienststellen und Eigenbetriebe, z. B. das Amt für Existenzsicherung und soziale Integration – Sozialamt oder NürnbergStift, folgten. Nach wie vor wird das Menschenrechtsseminar angeboten (buchbar im Fortbildungsprogramm der Städteakademie) und steht damit allen, also auch den Mitarbeitenden von EP, offen. Darüber hinaus gibt es verpflichtende Bildungsmodule zum Thema Menschenrechte und Antidiskriminierung für die Nachwuchskräfte der Stadt Nürnberg (siehe unten).

Interkulturelle Kompetenz und Öffnung: Die Förderung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeitenden in der Stadtverwaltung erfolgt sowohl durch eine Sensibilisierung der Beschäftigten als auch durch gezielte Qualifizierungsmaßnahmen. Die Umsetzung von interkulturellen Schulungen in den Bürgerdienststellen wurde verstärkt mit der Durchführung des XENOS-PIK-Projekts (Programm zur interkulturellen Öffnung der Kommunen) aufgegriffen. Das Projekt war für die Dauer von drei Jahren angelegt und wurde mit Ende des Förderzeitraums am 31.12.2014 abgeschlossen. Dabei kooperierten die Kommunen Erlangen und Nürnberg. Ziel der im Projekt konzipierten Workshops war die Kompetenzentwicklung anhand konkreter Arbeitssituationen der Teilnehmenden, die überwiegend in bürgernahen Dienststellen tätig sind. In den Jahren 2013 und 2014 nahmen insgesamt 230 Nürnberger Beschäftigte (davon nahezu alle Mitarbeitende des Einwohneramtes) an 26 Workshops teil. Zum Ende des ESF-geförderten XENOS-PIK Projektes wurde dafür geworben, dass neue Mitarbeitende der Bürgerdienststellen über die Städteakademie entweder an dem interkulturellen Workshop oder dem Seminar „Interkulturelle Vielfalt“ teilnehmen. In den Jahren 2018 und 2019 haben beispielsweise jeweils knapp 100 Mitarbeitende an interkulturellen Seminaren teilgenommen, dabei vor allem neue Mitarbeitende des Einwohneramtes. Die Schulungen wurden auf freiwilliger Basis besucht. Corona-bedingt konnte der Workshop in diesem Jahr leider nicht stattfinden.

Im aktuellen Programm der Städteakademie werden zwölf Seminare zur Interkulturellen Kompetenz angeboten (siehe Anlage). Diese stehen auch allen Mitarbeitenden der Ausländerbehörde offen. In der Evaluation der interkulturellen Seminare und Workshops zeigte sich, dass in bestimmten Dienststellen (z. B. Einwohner- und Ordnungsamt) weiterhin eine Nachfrage nach einer Vermittlung von länder- oder kulturspezifischem Wissen besteht. Neben dem arbeitsplatznahen interkulturellen Workshop und dem Seminar „Interkulturelle Vielfalt“ werden auch dazu weiterhin Angebote erfolgen (z.B. Seminar „Länderkunde Syrien“) oder das Seminar „Sinti und Roma, eine unbekannte Minderheit“.

Gute Erfahrungen macht das Personalamt mit dem modularen Workshop „Austausch von Erfahrungen als Mitarbeitende/r mit Migrationshintergrund“, der seit 2018 fester Bestandteil des Programmes der Städteakademie ist. In dem von Herrn Thompson, Dozent mit Migrationshintergrund, moderierten Workshop können sich Mitarbeitende mit Migrationshintergrund austauschen, welche Erfahrungen sie im Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern und Kolleginnen und Kollegen (mit oder ohne Migrationshintergrund) gemacht haben. Hier geht es vor allem darum, gute Erfahrungen (sog. Best-Practice-Beispiele) anderen Mitarbeitenden zukommen zu lassen.

Im Ausbildungsbereich setzt das Personalamt für alle Nachwuchskräfte auf drei verpflichtende Seminare (Menschenrechte, Diskriminierungsfrei in Nürnberg, Interkulturelle Kompetenz), um bei diesen die Weiterentwicklung ihrer Kompetenzen anzustoßen. Im Rahmen der Ausbildung wird so der Ansatz verfolgt, die menschliche Vielfalt und Unterschiedlichkeit als gesellschaftliches Potenzial wertzuschätzen und zu fördern. Die bewusste positive Beachtung ist deshalb von Bedeutung, damit die Nachwuchskräfte befähigt werden, Barrieren im beruflichen Alltagshandeln abzubauen bzw. erst gar nicht entstehen zu lassen. Das bedeutet, für das Verwaltungshandeln sicherzustellen, dass alle Bürgerinnen und Bürger und dies unabhängig von ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen Herkunft fair und gleich behandelt werden. Das Zusammenspiel der drei Seminare zielt auf den Erwerb von Diversity-Kompetenz ab und ist in

einer zunehmend vielfältigen Stadtgesellschaft und im Hinblick auf die dienstleistungsorientierte Arbeit für die Bürgerinnen und Bürger aus Sicht der Ausbildung essentiell.

Im Rahmen der interkulturellen Öffnung des Personalwesens sind weitere Aspekte für die Personalarbeit von Bedeutung. Für die weitere Steigerung der Beschäftigten mit Migrationshintergrund sollen die vielfältigen Möglichkeiten der Stadtverwaltung als Arbeitgeberin in den Mittelpunkt gerückt werden und gezielter auf die unterschiedlichen Zielgruppen zugegangen werden. Dies mit dem Ziel, die Anzahl der Bewerbungen von Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund weiter zu steigern. Erst wenn dies gelingt, kann die verstärkte Personalgewinnung von Personen mit Migrationshintergrund realisiert werden. Auch in den Stellenausschreibungen werden immer häufiger Kompetenzen mit interkulturellen Anforderungen verlangt, die dann im Auswahlverfahren geprüft werden.

• *„Diese interkulturelle Neuaufstellung beinhaltet einen kundenorientierten und menschlichen Umgang mit Geflüchteten."*

Angemessener, höflicher Umgang mit Kundinnen und Kunden ist auch bei der ABH selbstverständlich; eine „Kundenorientiertheit" hat aber ihre Grenzen im gesetzlichen Auftrag, „Menschlichkeit" steht nicht in Frage.

Es bestehen verschiedene Beschwerdemöglichkeiten – wie für alle Bürger, die als Kund/-innen in Kontakt mit der Stadt Nürnberg kommen.

• *„Die Nürnberger Ausländerbehörde verabschiedet eine Selbstverpflichtungserklärung, anhand der sie ihre Handlungs- und Ermessensspielräume zukünftig grundsätzlich zugunsten der Betroffenen unter Beachtung der geltenden Rechtslage und der Weisungen des Bundes- und des bayerischen Innenministeriums nutzt."*

Eine „Vorab-Selbstbindung" bei Ermessensentscheidungen (soweit vorhanden) wäre rechtswidrig – es ist gerade Sinn der Ermessensausübung, Handlungsspielräume zu erhalten, wo dies möglich ist. Die ABH arbeitet ausschließlich anhand der Vorgaben der Gesetze, gerichtlichen Entscheidungen und Weisungen des Bundesinnenministeriums und Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration. Hier werden ermessenslenkende Weisungen getroffen.

• *„Die Praxis der Erteilung von Arbeits- und Ausbildungserlaubnissen soll so gestaltet werden, dass Geflüchtete unkompliziert und unbürokratisch Arbeit und Ausbildung beginnen und damit selbst einen großen Beitrag zu ihrer eigenen Integration leisten können."*

Zunächst müsste eine begriffliche Klärung erfolgen. Sollte die Forderung auf abgelehnte Asylbewerber/-innen abzielen, also Personen, die nach behördlicher (BAMF) oder gerichtlicher Entscheidung nicht schutzbedürftig sind, so ist auch hier ist auf gesetzliche/ rechtliche Vorgaben zu verweisen; erst 2019/2020 sind hier neue gesetzliche Regelungen in Kraft getreten.

• *„Die Ausländerbehörde soll bei der Beurteilung, ob Geflüchtete ihre Mitwirkungspflichten erfüllen, wohlwollender und vor allem realistischer vorgehen."*

Maßstab sind hier Weisungen/ Vorgaben des Landesamtes für Asyl und Rückführungen, die detailliert Handlungshinweise zur Mitwirkung, Passbeschaffung u. ä. enthalten; an diese sind alle bayerischen Ausländerbehörden gebunden.

• *„Die Ausländerbehörde soll zukünftig in Zusammenarbeit mit ZAM und mit dem BLEIB Projekt Geflüchtete zu Aufenthaltsperspektiven besser informieren und beratend unterstützen.“*

Eine originäre Beratungstätigkeit in diesem Sinne würde ein Aufgaben- und Ressourcenproblem führen, zudem besteht teilweise auch ein Zielkonflikt mit dem gesetzlichen Auftrag.

• *„Für die Leitung der Ausländerbehörde (geändert durch Mail von Stadträtin Lörincz an Herrn OBM vom 19.08.2020: Leitung des Einwohneramtes (inkl. Ausländerbehörde)) wird im Rahmen einer bundesweiten öffentlichen Ausschreibung eine Person ausgewählt, die über die - für diesen Reformprozess - nötigen fachlichen, strukturellen und sozialen Kompetenzen verfügt.“*

Grundsätzlich gibt es weder eine tarifvertragliche noch eine gesetzliche Pflicht, Stellen öffentlich, also extern auszuschreiben. Insbesondere lässt sich eine solche Pflicht auch nicht aus Art. 33 Abs. 2 GG herleiten. Vorbehaltlich der Mitwirkungsrechte der Personalvertretungen ist es daher ausschließlich Angelegenheit der Arbeitgeberin, ob sie vor einer Einstellung eine freie Stelle auf dem Stellenmarkt anbietet. Um den Grundsatz der Bestenauslese Rechnung zu tragen, erfolgt bei jeder zu besetzenden Stelle (im Vorfeld einer Stellenausschreibung) eine intensive Abstimmung zwischen dem Personalamt und der jeweiligen Fachdienststelle, ob die Stellenausschreibung intern/interkommunal oder zusätzlich auch extern erfolgen soll. Dabei gilt es abzuschätzen, ob (mehrere) interne Mitarbeiter/innen für die zu besetzende Stelle geeignet erscheinen. In diesem Fall wird – auch aus wirtschaftlichen Gründen – auf eine externe Stellenausschreibung verzichtet.

Wird innerhalb der Beschäftigten kein ausreichendes Potenzial gesehen, so wird die Stelle zusätzlich extern ausgeschrieben. Auch hier erfolgt eine Abstimmung zwischen dem Personalamt und der jeweiligen Fachdienststellen bezüglich der geeigneten Ausschreibungskanäle (online und textlich). Alle externen Stellenausschreibungen werden im Stellenportal karriere.nuernberg.de veröffentlicht, sodass alleine deshalb unsere Stellenanzeigen überregional Beachtung finden.

Bei der Besetzung von Dienststellenleitungen bzw. Schulleitungen und deren Stellvertretungen ist gesondert geregelt, dass diese grundsätzlich immer extern ausgeschrieben werden. Über den Ausschreibungstext wird zudem im POA Beschluss gefasst. Sollten diese Stellen ausnahmsweise nicht extern ausgeschrieben werden, so wird dies im POA-Gutachten entsprechend begründet und beschlossen.

Die „Leitung der Ausländerbehörde“ ist keine Dienststellenleitung. Die ABH ist vielmehr eine Abteilung von EP (EP/2). Die Leitung der ABH wurde nach Ruhestand des bisherigen Leiters im April 2020 neu besetzt. Es steht keine Neubesetzung an.

III. Herrn OBM

Am 21.08.2020

BgA

gez. Schmidt (5003)