

Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Finanz- und Personalausschuss	25.04.2017	öffentlich
Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschuss	27.04.2017	öffentlich
Rat der Stadt Bielefeld	04.05.2017	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)				
Personalbedarf der Kommunalen Ausländerbehörde im Bürgeramt				
Betroffene Produktgruppe				
11.02.12 (Ausländerangelegenheiten)				
Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan				
Durch den Personalmehrbedarf erhöht sich der Personalaufwand in den Jahren 2017 ff.:				
	2017	2018	2019	2020
Stufe 1	enthalten	enthalten	292.500 €	292.500 €
Stufe 2 (ab 01.07.2017)	141.000 €	282.000 €	282.000 €	282.000 €
Summe:	141.000 €	282.000 €	574.500 €	574.500 €
Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)				
Beschlussvorschlag:				
Der Haupt-, Wirtschafts- und Beteiligungsausschuss und der Finanz- und Personalausschuss empfehlen, der Rat der Stadt Bielefeld fasst folgenden Beschluss:				
Der Personalbedarf in der Kommunalen Ausländerbehörde wird in 3 Stufen angepasst. Die Stufen 1 und 2 werden wie folgt beschlossen:				
<u>Stufe 1:</u>				
Für die bislang überplanmäßig bewilligten 5,5 Vollzeitäquivalente (VzÄ) (3 gehobener Dienst, 2,5 mittlerer Dienst) werden im nächst erreichbaren Stellenplan Planstellen vorgesehen. Soweit schon vorher befristete Arbeitsverhältnisse auslaufen, können diese in unbefristete Verträge umgewandelt werden.				
<u>Stufe 2:</u>				
Bereitstellung weiterer 5,2 VzÄ (3,2 gehobener Dienst, 2,0 mittlerer Dienst)				
Die VzÄ sollen mit sofortiger Wirkung überplanmäßig zur Verfügung gestellt werden. Im nächst erreichbaren Stellenplan werden hierfür ebenfalls Planstellen vorgesehen. Die Besetzung ist im				

Vorgriff auf das Stellenplanverfahren kurzfristig zu veranlassen.

Die Ausführungen der Verwaltung zur geplanten Stufe 3 werden zur Kenntnis genommen.

Dem überplanmäßigen Personalaufwand in Höhe von 141.000 Euro in der Produktgruppe Ausländerangelegenheiten (11.02.12) wird zugestimmt. Die Deckung erfolgt im Rahmen des Rechnungsabschlusses.

Begründung:

Die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in Bielefeld lag Anfang der 1990er Jahre bei ca. 34.000. Bis zum Jahr 1994 erfolgte ein Anstieg auf rund 40.000. Die Zahl blieb über Jahre relativ konstant bis zum Jahr 2014. In den letzten gut zwei Jahren fand dann ein sprunghafter Anstieg auf aktuell rund 52.000 (+ 25%) Ausländerinnen und Ausländer statt.

Einen großen Einfluss hat dabei die Entwicklung der Flüchtlingszahlen. Von etwa 100 Flüchtlingen in 2007 gab es einen Anstieg auf rund 500 bis Ende 2014. Bis Mitte 2016 ist diese Zahl auf über 4.000 angestiegen. Aktuell ist der Trend leicht rückläufig, bewegt sich aber weiterhin auf einem hohen Niveau. Des Weiteren ist festzustellen, dass die Personen, auch wenn der Status Flüchtling entfällt, häufig weiterhin in Bielefeld sind (mit einem Aufenthaltstitel oder als zurückzuführende Duldungsfälle).

Darüber hinaus spielen weitere Faktoren eine Rolle. So kommen im Rahmen des Familiennachzuges viele Angehörige von anerkannten Flüchtlingen nach Bielefeld.

Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Arbeitssituation in der Kommunalen Ausländerbehörde und die daraus abzuleitenden Maßnahmen werden nachfolgend näher erläutert:

Aktuelle Arbeitssituation in der Kommunalen Ausländerbehörde

Die Zunahme an Kunden schlägt sich in telefonischen, schriftlichen und persönlichen Kontakten nieder. Eine Auswertung des Nummernaufrufsystems hat ergeben, dass im Jahr 2011 rund 16.000, im Jahr 2015 rund 34.000 und 2016 bereits über 40.000 Kunden vorgesprochen haben. Der Kundenzuspruch hat sich also in den vergangenen fünf Jahren um den Faktor 2,5 erhöht.

Hierauf wurde mit punktuellen personellen Verstärkungen und der Anordnung von Überstunden reagiert, die aber die Gesamtentwicklung nicht abfangen konnten. Vor diesem Hintergrund ist eine erhebliche Überlastungssituation unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern festzustellen, die sich für jeden sichtbar in langen Warteschlangen im Flur der Kommunalen Ausländerbehörde im Erdgeschoss des Neuen Rathauses widerspiegelt.

Die Situation hat Auswirkungen auf Qualität und Quantität der Arbeit, beispielsweise:

- Aktuell können in der Regel keine Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis von Duldungsinhabern bearbeitet werden.
- Schreiben und Anträge von Anwälten werden zurückgestellt, soweit keine hochrangigen Güter wie Leben und körperliche Unversehrtheit in Gefahr sind. Eine rechtlich saubere Auseinandersetzung kann aktuell nicht im eingeforderten Umfang erfolgen.
- Die Beschaffung von Passersatzpapieren von Ausreisepflichtigen erfolgt nicht im möglichen Rahmen. In der Folge verzögern sich Ausreisen und Abschiebungen.
- Eine konsequente Durchführung von Abschiebemaßnahmen ist nicht möglich. Zum einen durch die verzögerte Beschaffung von Passersatzpapieren. Zum anderen steht kein ausreichender Personalpool zur Verfügung, auf den regelmäßige Nachteinsätze verteilt werden können. In Fällen einer sogenannten Dublin-Überstellung kann die Einhaltung von gesetzlichen Fristen nicht mehr garantiert werden. Sollte keine fristgerechte Überstellung erfolgen, verbleibt die Person zur Durchführung des Asylverfahrens in Deutschland.
- Bei der Bedienung des Publikums kommt es zu Einschränkungen. Neben Wartezeiten, die

sich an Spitzentagen bis zu 4 Stunden hochrechnen, wird die reine Beratungszeit so knapp wie möglich gehalten. Eine kundenfreundliche und umfassende auch rechtliche Beratung (Bleibeperspektiven, Ausreisemöglichkeiten) ist aktuell nicht möglich.

- Auf Kontrollen in Zusammenarbeit mit dem Hauptzollamt, aber auch mit der Polizei muss weitgehend verzichtet werden. Sie ist allenfalls in sehr wenigen Einzelfällen möglich. Diese Zusammenarbeit ist allerdings im Interesse der Stadt Bielefeld sinnvoll und soll fortgeführt werden.
- Ausweisungen von Straftätern müssen je nach Delikt beginnend ab einem Strafmaß von einem Jahr geprüft werden. Dabei ist eine äußerst detaillierte und gerichtsfeste Abwägung von Interessen erforderlich. Dem gesetzlichen Auftrag kann man aktuell nur deshalb noch nachkommen, weil andere Dinge (s.o.) zurückgestellt werden. Bei gleichbleibender Belastung kann auch das für die Zukunft nicht mehr garantiert werden.
- Ausbildungsplätze wurden von ehemals 4 Ausbildungsplätzen auf zz. 2 Plätze reduziert. Auch diese Plätze werden ohne personelle Verstärkung aufgegeben werden müssen. Ausbildung ist nicht nur für die Stadt Bielefeld, sondern insbesondere auch für die Kommunale Ausländerbehörde eine elementare Notwendigkeit, um dringend erforderlichen und geeigneten Nachwuchs rekrutieren zu können.
- Das Thema „Willkommensbehörde“ ist aktuell eingefroren. Es handelt sich um eine freiwillige Aufgabe. Das Thema entspricht allerdings dem Selbstverständnis und wird im Integrationskonzept der Stadt Bielefeld sowie als Teilaspekt im Konzept „Wissenschaftsstadt Bielefeld“ eingefordert. Gesprächsanfragen aus Industrie und Handwerk, von Fachhochschulen, der Universität sowie von (Wohlfahrts-)Verbänden werden aktuell zumindest eingeschränkt noch erfüllt, da sich hieraus ein Gewinn für die weitere tägliche Zusammenarbeit ergeben kann. Hier muss die Ausländerbehörde auch weiterhin als zuverlässiger und ansprechbarer Partner auftreten können, benötigt hierfür aber den zeitlichen Raum, der in der aktuellen Praxis gen Null gesunken ist.

Prognose

Die Zahl der Ausländer wird insgesamt weiterhin ansteigen. Auch wenn die aktuellen Flüchtlingszahlen nicht mehr die Spitzenwerte des Jahres 2015 erreichen, so bewegt sich die Stadt Bielefeld bei den neuankommenden Personen dennoch auf einem dem Jahr 2014 vergleichbaren Stand, also auf einem dauerhaft hohen Niveau. Ein weiteres Absinken der Flüchtlingszahlen ist angesichts der derzeitigen Lage auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Durch weitere Anerkennungen von Flüchtlingen wird es dauerhaft zu Familiennachzügen kommen. Dabei ist zu beachten, dass aktuell vorwiegend Personen aus dem Irak nachziehen. Die Gruppe der Syrer erhält aktuell vom Bundesamt in der Regel nur den „subsidiären Schutzstatus“. Dieser Personengruppe ist das Nachholen von Angehörigen grundsätzlich nicht möglich. Das Nachzugsverbot endet jedoch im März 2018. Es ist daher fest damit zu rechnen, dass ab diesem Zeitpunkt auch Familienangehörige aus Syrien verstärkt nachkommen. Es handelt sich insgesamt aus Erfahrung um eine Spirale, die immer weitere Kreise nach sich zieht, da auch volljährig werdende Personen ihre Ehepartner oft im Ausland finden und diese dann wiederum nachholen.

Ein großes und dauerhaftes Thema wird die Ausweisung und Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern, auch vor dem Hintergrund der inneren Sicherheit. Bei einer durchschnittlichen Anerkennungsquote von rund 60% müssen immerhin 40% der um Asyl suchenden Personen das Land wieder verlassen. Die breite politische und öffentliche Diskussion und auch die zuvor geschilderte Auswirkung der aktuellen Personalsituation auf die Aufgabenwahrnehmung hat deutlich gemacht, dass es hier auf Seiten der beteiligten Behörden weiterer Anstrengungen bedarf, die zu dauerhaften Veränderungen führen müssen. Hieran besteht auch ein hohes kommunales Interesse, denn Rückführungen/Abschiebungen betreffen insbesondere

- Abgelehnte Asylbewerber, die häufig Leistungen aus den Sozialkassen beziehen und für die bei Verbleib auch das gesamte Angebot der kommunalen Daseinsfürsorge vorgehalten werden muss (Schule, Kitaplätze,...).
- Kriminelle Personen mit mehreren und/oder falschen Identitäten, die teilweise auch als Gefährder einzustufen sind.

Die Gesamtentwicklung ist jedoch nicht ausschließlich flüchtlingsabhängig, sondern auch abhängig von der EU-Binnenmigration. Die jährliche Zuwachsrate liegt alleine hier bei ca. 1.000 Personen.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass künftig in noch größerem Umfang ausländische Studierende zuziehen werden. Die Stadt Bielefeld ist dabei, sich mit einem umfangreichen Strategiekonzept als „Wissenschaftsstadt“ stärker aufzustellen. Damit wird Bielefeld auch für ausländische Studierende (noch) interessanter.

Bedarfsfeststellung – Abgleich mit Ausländerbehörden anderer Städte

Durch den Geschäftsbereich Organisation wurde eine Abfrage zur Ausstattung der Ausländerbehörden bei Städten der Größenordnung 1 und 2 durchgeführt. Dabei sind für einen Vergleich vor allem Städte aus NRW relevant, da z.B. Abschiebungen länderuneinheitlich geregelt sind.

Dabei wurde deutlich, dass Bielefeld hier die vergleichsweise geringste Personalausstattung besitzt. Dazu folgende Werte:

Stadt	Zahl Ausländer	Planstellen	Einsatz von überplanmäßigem Personal	Personal gesamt
Bielefeld	51.597	24,5	5,5	30,0
Bonn	55.447	42,0	22,08	64,08
Essen	89.289	74,0	26,5	100,5
Gelsenkirchen	51.540	31,0	14,0	45,0
Krefeld	37.074	46,0	4,0	50,0
Münster	32.754	33,14	1,54	34,68
Wuppertal	63.826	57,0	16	73,0

Neben den in der Tabelle genannten Ist-Zahlen muss berücksichtigt werden, dass die meisten Städte trotz der gegenüber Bielefeld deutlich höheren Personalausstattung, weiteres Personal für erforderlich halten, um die Aufgaben weiterhin wahrnehmen zu können.

Anpassung der Personalressourcen

Der Vergleich untermauert nachdrücklich, dass ein erhöhter Personalbedarf zwingend erforderlich ist.

Bei der Entwicklung eines bedarfsgerechten Sollkonzeptes hat sich die Verwaltung nicht an den „Bestwerten“ orientiert, sondern ist vor dem Hintergrund der finanziellen Situation davon ausgegangen, dass den Kunden auch weiterhin Einschränkungen in Bezug auf Bearbeitungsdauer und Wartezeiten zugemutet werden können und müssen.

Um eine dauerhafte sachgerechte Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen soll in drei Stufen vorgegangen werden.

[1] Dauerhafter Erhalt der bisherigen überplanmäßigen Einsätze

Bisher sind 5,5 überplanmäßige VzÄ bewilligt, die auch besetzt sind (oder für deren Besetzung bereits Personal feststeht):

- 3,0 g.D. „Sachbearbeitung Asylangelegenheiten“
- 1,0 m.D. „Sachbearbeitung Asylangelegenheiten“ (Zu-/Hintergrundarbeiten)
- 1,0 m.D. „Sachbearbeitung Allgemeine Ausländerangelegenheiten“
- 0,5 m.D. „Sachbearbeitung Visaverfahren“

Für diese VzÄ sollen im nächst erreichbaren Stellenplan Planstellen vorgesehen werden.

[2] Einrichtung und kurzfristige Besetzung weiterer 5,2 VzÄ

- 3,0 g.D. „Sachbearbeitung Asylangelegenheiten“
- 2,0 m.D. „Sachbearbeitung Allgemeine Ausländerangelegenheiten“
- 0,2 g.D. „Teamleiterin Allgemeine Ausländerangelegenheiten“
Um die Leitungsspanne fachgerecht abdecken zu können, ist eine Aufstockung der bisherigen 0,5 Stelle um 0,2 Stellenanteile erforderlich.

Auch für diese VzÄ sollen im nächst erreichbaren Stellenplan Planstellen vorgesehen werden. Eine Besetzung muss kurzfristig erfolgen.

Die nachfolgende dritte Stufe wird an dieser Stelle zunächst nachrichtlich benannt, um eine Übersicht über den Stellenbedarf zu ermöglichen, der sich insgesamt in der Kommunalen Ausländerbehörde ergibt.

Der Verwaltungsvorstand wird im Mai im Rahmen einer Vorstandsklausur über den grundsätzlichen Umgang mit Personalmehrbedarfen in der Gesamtverwaltung beraten. Nach dieser Klausurtagung wird die Verwaltung einen Entscheidungsvorschlag zur Umsetzung der Stufe 3 unterbreiten, der im Juni im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen in die politische Beratung eingebracht wird. Aus heutiger Sicht besteht für die dritte Stufe folgender Bedarf:

[3] Einrichtung und mittelfristige Besetzung weiterer 6,5 VzÄ

Geplant sind folgende VzÄ:

- 4,0 g.D. „Sachbearbeitung Asylangelegenheiten“
- 2,0 m.D. „Sachbearbeitung Allgemeine Ausländerangelegenheiten“
- 0,5 m.D. „Sachbearbeitung Visaverfahren“

Die Realisierung des Gesamtbedarfes kann nur in mehreren Stufen erfolgen, da eine qualifizierte Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sonst nicht zu gewährleisten wäre und auch die Bereitstellung der Räume und die Personalakquise im Rahmen eines gestuften Vorgehens erleichtert werden. Vor diesem Hintergrund ist es vertretbar, wenn die Entscheidung über Stufe 3 trotz des aktuell festgestellten Bedarfes mit einem geringen zeitlichen Verzug getroffen wird. Eine Besetzung wird aber auch für die Stufe 3 ggf. noch im Jahr 2017 erfolgen.

Angedacht ist derzeit eine überplanmäßige Bereitstellung des Personals befristet auf 2 Jahre. Über die Umwandlung dieser VzÄ in Planstellen wäre dann im Rahmen der Aufstellung des Stellenplans 2019 zu beraten. Aus heutiger Sicht und unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden Entwicklungen ist der Umwandlungsbedarf wahrscheinlich.

Trotz des insgesamt hohen Umfangs des ermittelten zusätzlichen Personalbedarfs handelt sich um das erforderliche Mindestmaß zur Fortführung der Aufgaben. Auch mit den genannten weiteren Anforderungen hat Bielefeld weiterhin im Vergleich zu den an der Umfrage beteiligten Ausländerbehörden in Nordrhein-Westfalen die geringste Personalausstattung.

Die für 2017 in der Stufe 2 vorgesehenen überplanmäßigen Einsätze erhöhen den Personalaufwand um 141.000 €. Dieser Aufwand wurde bisher nicht berücksichtigt und ist entsprechend nachzubewilligen. Die überplanmäßigen Einsätze der Stufe 1 sind im Personalaufwand 2017 bereits berücksichtigt. Sofern der aus heutiger Sicht absehbare Bedarf für die Stufe 3 noch in 2017 realisiert werden kann, wären weitere Mittel im Umfang von monatlich 29.375 Euro nachträglich im Personalbudget bereitzustellen.

In den Folgejahren ist der zusätzlich entstehende Personalaufwand (sh. Seite 1) für die vorgesehenen überplanmäßigen Einsätze bzw. Mehrstellen bei der Personalaufwandsplanung entsprechend zu berücksichtigen.

Eine Deckung für den erhöhten Personalaufwand besteht nicht.

Auswirkungen auf die räumliche Situation

Die Kommunale Ausländerbehörde ist aktuell im Neuen Rathaus, Erdgeschoss auf dem A-Flur angesiedelt. Im Hinblick auf die personelle Verstärkung wird darauf hingewiesen, dass diese Räume zur Unterbringung des zusätzlichen Personals nicht ausreichen werden. Vorgespräche mit dem ISB haben bereits stattgefunden.

Die aktuellen Überlegungen sehen vor, dass der komplette C-Flur im Erdgeschoss des Neuen Rathauses künftig durch die Abteilung „Flüchtlingsangelegenheiten, Ausreisen“ genutzt wird. Die derzeit dort untergebrachten Organisationseinheiten des Bürgeramtes (Amtsleitung, Standesamtsaufsicht, Rentenangelegenheiten) sind dann an anderer Stelle im Neuen Rathaus unterzubringen. Angesichts der kurzfristig erforderlichen personellen Verstärkung sind auch hinsichtlich der Raumfrage kurzfristige Lösungen erforderlich.

Sachmittelausstattung

Es wird im Bereich der Sachmittel- und IT-Ausstattung zu personengebundenen Mehrbedarfen kommen. Im Flüchtlingsbereich werden weitere Kosten zur Sicherheit der Beschäftigten (Schutzwesten, Schnittschutzhandschuhe u.a.) anfallen.

Die Zahl der Abschiebungen ist im Jahr 2016 deutlich angestiegen. Die Maßnahmen zur besseren Durchsetzung von Ausreisepflichten werden wie bereits erwähnt zu einem weiteren Anstieg der Abschiebungen führen. Die Kommunale Ausländerbehörde benötigt daher wieder ein Fahrzeug für regelmäßig durchzuführende Transporte. Das Fahrzeug muss eine Sonderausstattung zum Transport von in Haft genommenen Personen aufweisen. Der alte Transporter wurde Anfang 2015 als HSK-Maßnahme eingespart. Dies war zum damaligen Zeitpunkt eine naheliegende Entscheidung, da die jetzige Flüchtlingssituation noch nicht absehbar war und die Einsätze zum damaligen Zeitpunkt gering waren. Es fallen einmalige Kosten zur Beschaffung eines Fahrzeuges

sowie laufende Kosten zur Unterhaltung an. Die Beschaffung eines gebrauchten Fahrzeuges aus dem Bestand der ZAB ist spätestens für Anfang 2018 vorgesehen. Bis dahin werden behelfsweise Fahrzeuge des Sozialamtes bzw. der ZAB leihweise und je nach Verfügbarkeit genutzt. Da dies mit zusätzlichem organisatorischem und personellem Aufwand verbunden ist, kann darin keine Dauerlösung bestehen. Mit der HSK-Maßnahme wurden laufende jährliche Kosten in Höhe von 6000 Euro eingespart.

Es werden einmalige Beschaffungskosten von 15.000 Euro für ein gebrauchtes Fahrzeug kalkuliert; für die Sachmittelausstattung ist ein jährlicher Mehrbedarf von insgesamt 8,500 Euro in 2017 und 10.500 Euro in 2018 einzuplanen. Dazu werden sich die Kosten für die IT-Ausstattung durch das Mehrpersonal ebenfalls erhöhen. Aufgrund des vorgesehenen stufenweisen Vorgehens geht die Verwaltung zum jetzigen Zeitpunkt davon aus, dass der in 2017 anfallende Mehrbedarf durch eine sparsame Mittelbewirtschaftung und Mehreinnahmen im Gebührenbereich im Budget des Bürgeramtes aufgefangen werden kann. Für das Jahr 2018 erfolgt eine Anmeldung zum Haushalt im regulären Verfahren.

Oberbürgermeister/Beigeordnete(r)

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

Dr. Witthaus
Beigeordneter