

Stellungnahme zum Antrag

Vorlage Nr.: 2023/0835
Verantwortlich: Dez. 2
Dienststelle: OA

Attraktivität der Stellen der Ausländerbehörde: Lösungsansätze für Personalgewinnung und Personalbindung Antrag: GRÜNE

| Gremium | Termin | TOP | ö | nö |
|-------------------|------------|-----|---|----|
| Personalausschuss | 12.10.2023 | 4 | | x |
| Personalausschuss | 12.07.2024 | 1 | | x |
| Gemeinderat | 22.10.2024 | 22 | x | |

Kurzfassung

Die Verwaltung empfiehlt, Ziffer 1 des Antrages abzulehnen und Ziffer 2 anzunehmen.

| Finanzielle Auswirkungen | Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> | | | |
|--|---|-----------------------------|--|--|
| <input type="checkbox"/> Investition <input type="checkbox"/> Konsumtive Maßnahme | Gesamtkosten: Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten: | | Gesamteinzahlung: Jährlicher Ertrag: | |
| Finanzierung <input type="checkbox"/> bereits vollständig budgetiert <input type="checkbox"/> teilweise budgetiert <input type="checkbox"/> nicht budgetiert | Gegenfinanzierung durch <input type="checkbox"/> Mehrerträge/-einzahlung <input type="checkbox"/> Wegfall bestehender Aufgaben <input type="checkbox"/> Umschichtung innerhalb des Dezernates | | Die Gegenfinanzierung ist im Erläuterungsteil dargestellt. | |
| CO ₂ -Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz Bei Ja: Begründung Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen) | Nein <input type="checkbox"/> | Ja <input type="checkbox"/> | positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/> | geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/> |
| IQ-relevant | Nein <input type="checkbox"/> | Ja <input type="checkbox"/> | Korridortheema: | |
| Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO) | Nein <input type="checkbox"/> | Ja <input type="checkbox"/> | durchgeführt am | |
| Abstimmung mit städtischen Gesellschaften | Nein <input type="checkbox"/> | Ja <input type="checkbox"/> | abgestimmt mit | |

Ergänzende Erläuterungen

Aus folgenden Gründen empfiehlt die Verwaltung, Ziffer 1 des Antrages abzulehnen (kein derzeitiger Auftrag an POA zur Neubewertung der Stellen), Ziffer 2 des Antrages aber anzunehmen (Auftrag an OA zu grundlegenden Anpassungs- und Änderungsprüfungen zur Erreichung einer effizient-modernen Ausländerbehörde):

1. Der Kernauftrag der Ausländerbehörden, nämlich rechtliche Entscheidungen über den erlaubten Aufenthalt zu treffen, besteht nach wie vor uneingeschränkt, wird aber heute durch ganz deutliche Zuwanderungs- und integrationspolitische Motive und Notwendigkeiten überlagert.
2. Aus klassisch-organisatorischer Betrachtung lässt sich nicht feststellen, dass die Ausländerbehörde mit der derzeitigen (Soll-)Ausstattung und Stellenbewertung ihren Kernauftrag nicht erfüllen kann.
3. Die Herausforderungen einer modernen Ausländerbehörde stellen die klassischen Bemessungsgrundlagen in Frage, wobei eine „Blaupause“ für eine effizient funktionierende moderne „Ausländerbehörde“ nicht bekannt ist, vielmehr landes- und bundesweit medial über vergleichbare unbefriedigende oder sogar deutlich schlechtere Zustände berichtet wird.
4. Neben konkreten kurzfristigen Maßnahmen in den Sachgebieten 1 und 4 wird die Verwaltung einen strukturierten Plan vorlegen, wie bei der Ausländerbehörde vergleichbar (sehr) gute Zustände hergestellt werden können, wie dies im Bereich der Karlsruher Bürgerbüros erreicht wurde.
5. Der Gesamtfahrplan wird nach dem Jahresbericht der Ausländerbehörde im Migrationsbeirat Mitte des kommenden Jahres 2024 dem Personalausschuss vorgestellt.

Die bundesdeutsche Politik im Bereich der Zuwanderung hat sich in den vergangenen Jahren maßgeblich verändert. Eine reine ausländerrechtliche beziehungsweise fremdenpolizeirechtliche Betrachtungsweise ist Schritt für Schritt von einer zuwanderungs- und integrationspolitischen Blickrichtung ergänzt und überlagert worden. Diese politische Veränderung schlägt sich einerseits natürlich in den geltenden rechtlichen Regelungen wieder, muss sich aber auch nach und nach im Verwaltungsvollzug – und zwar im Verwaltungsaufbau sowie in konkreter Abwicklung der Dienstleistungen – niederschlagen. Dies ist bisher bundesweit nur teilweise beziehungsweise unzureichend erfolgt. Knapp ausgedrückt, verharren die Ausländerbehörden oftmals weitestgehend in ihrem ordnungsrechtlichen Herkommen und tun sich schwer, diesen nach wie vor bestehenden Auftrag mit einem modernen, effizienten, professionell-serviceorientierten Dienstleistungsauftrag zu verbinden. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass der Kernauftrag der Ausländerbehörden nach wie vor ein rein rechtlicher ist und insoweit nicht die tatsächliche, sozial-berufliche Integration zum unmittelbaren Ziel hat, sondern mittelbar zur tatsächlichen Integration den wichtigsten rechtstaatlichen Beitrag leistet, nämlich die zügige, verbindliche und professionelle Entscheidung über die Erteilung eines Aufenthaltstitels. Vor diesem Hintergrund betrachtet, kann eine Ausländerbehörde heutzutage vor allem dann ihren Auftrag als moderne Verwaltungs- und Willkommensbehörde erfüllen, wenn sie ihr rechtliches Aufgabenportfolio so zügig, effizient, transparent und verbindlich als möglich erledigt. Die Ausländerbehörde muss so schnell und klar als möglich das rechtliche Tor aufstoßen, damit die eigentlich-tatsächliche Integration in allen Lebensbereichen erfolgen kann.

Die vorausgehend skizzierte, zeitgemäß angepasste Grundausrichtung einer Ausländerbehörde ist deshalb wichtig in den Fokus zu stellen, da die personelle Situation der Ausländerbehörde aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden kann, nämlich einmal vor dem klassisch-ordnungsrechtlichen Auftrag. Eine weitere Perspektive ist die einer zukünftigen Positionierung und Entwicklung der Ausländerbehörde, die die Transformation in eine moderne Verwaltungs- und Willkommensbehörde wie oben beschrieben ermöglicht. Dieser Blickwinkel und die Analyse, weshalb dies bisher noch nicht gelungen ist, wird im Folgenden ebenfalls dargestellt. Abschließend ist ein Fazit zu ziehen und es werden die geplanten Maßnahmen für die nächsten Zeitraum der nächsten Monate skizziert. Hierüber soll dann wiederum zum Umsetzungsstand im kommenden Jahr im Migrationsbeirat sowie im Personalausschuss berichtet werden.

Zu den einzelnen Antragspunkten:

1. Die Stadtverwaltung prüft aufgrund der veränderten Aufgabenstellung die Eingruppierung der Mitarbeitenden (Sachbearbeitung) in der Ausländerbehörde

Aus Gründen der besseren Personalgewinnung und -bindung wurde die Ausländerbehörde bereits im August 2017 nach dem Modell der Stadt Offenbach/Main in drei Sachgebiete aufgegliedert. Mittlerweile ist ein weiteres Sachgebiet, mit Schwerpunkt humanitäres Bleiberecht, im Jahr 2021 gebildet worden.

Das Sachgebiet 1 umfasst ausschließlich Tätigkeiten des mittleren Dienstes. Diese Stellen wurden 2018 nach E 9a / A 9 höherbewertet und fungieren als Aufstiegsstellen für den gehobenen Dienst.

In den Sachgebieten 2 und 3 sind die rechtlich komplexeren Tätigkeiten des gehobenen Dienstes gebündelt. Diese Stellen wurden bereits 2017 nach E 10 / A 11 höherbewertet. Die Sachgebietsleitungen sind nach E 11 / A 12 bewertet. Damit liegen die Stellenbewertungen eine Entgelt- bzw. Besoldungsgruppe über der KGSt-Musterbewertung und den Stellenbewertungen im kommunalen Quervergleich. Bei der Stadt Stuttgart sind die Sachbearbeitungen sogar überwiegend im mittleren Dienst nach E 9a / A 10m bewertet.

Zusätzlich wurden zahlreiche weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Personalgewinnung und -bindung eingeführt (unbefristete Einstellungen auf befristeten Stellen, Verbeamtungen von Beschäftigten mit verwaltungsnahem Studium).

Zur Attraktivitätssteigerung für den mittleren Dienst werden die A 11-Stellen bei der Ausländerbehörde auch als einzige nach A 11 bewerteten Stellen bei der Stadt Karlsruhe für den mittleren Dienst als Aufstiegsstelle geöffnet.

Die nach wie vor guten Bewerbungszahlen können als Indikator für die Attraktivität der Stellen herangezogen werden.

Bewerbungszahlen und Anteil der geeigneten Bewerbungen liegen deutlich über den Zahlen in Mangelberufen oder anderen als wenig attraktiv empfundenen Tätigkeiten: es gelingt der Stadt Karlsruhe also durchaus, neue Mitarbeiter*innen für die Ausländerbehörde zu gewinnen.

2. Die Stadtverwaltung entwickelt weitere Maßnahmen, um die Personalgewinnung sowie die Personalbindung in der Ausländerbehörde voranzubringen und stellt diese im Personalausschuss vor

Grundsätzlich muss bei einer Betrachtung der Maßnahmen zur Personalbindung und Gewinnung unterschieden werden in zentral steuer- beziehungsweise veränderbare Maßnahmen (Arbeitsorganisation und Personalausstattung) und durch die Dienststelle selbst gestaltbare Maßnahmen (Organisationskultur, Führungsverhalten, Onboarding- und Personalentwicklung).

Als Indikatoren für die Bewertung von Arbeitsauslastung, personeller Ausstattung und damit arbeitsorganisatorisch auf die Personalbindung wirkende Faktoren, bietet sich eine Betrachtung der Fluktuation, Entwicklung des Stellenbestandes, der Mehrarbeit und der Fehlzeiten an:

In den Jahren von 2018 bis Ende Juni 2023 haben insgesamt 16 Kolleg*innen das Sachgebiet nach extern verlassen, 34 Mitarbeiter*innen haben sich stadt- beziehungsweise dienststellenintern verändert. Dies entspricht im Durchschnitt etwa sechs Personen pro Jahr, die die Ausländerbehörde verlassen. Im Vergleich zu den 37,9 VZW Planstellenbestand beziehungsweise 46,95 VZW Gesamtbestand ist dies ein akzeptabler Wert.

Die Erweiterung der personellen Ausstattung (Stellenschaffungen) der Abteilung in den Jahren 2017 – 2022 betrug rund 13 VZW, hinzu kamen die im Grundsatzbeschluss Ukraine 2022 beschlossenen zusätzlichen Leiharbeitsstellen in Höhe von elf VZW. Auch im Quervergleich mit anderen Kommunen stellt dies eine gute bis sehr gute Personalbasis dar.

Von 2018 bis 2021 bestand stadtweit eine stabile Fehlzeitenquote in Höhe von etwa 7,4 Prozent, zuletzt erhöhte sie sich von 2021 zu 2022 sprunghaft von 7,4 Prozent auf 9,9 Prozent (mit Stand 30. Juni 2023 beträgt die Fehlzeitenquote in der Stadtverwaltung 6,6 Prozent). Ähnliches ist im Ordnungsamt zu beobachten: Amtsweit lag die Fehlzeitenquote in 2022 bei 11,6 Prozent (2021: 10,5 Prozent), bevor sie 2023 wieder auf 9,5 Prozent gesunken ist. Innerhalb der vier Sachgebiete differierten die Zahlen jedoch erheblich, was die Ermittlung einer belastbaren Gesamtquote der Abteilung erschwert. Die beiden Sachgebiete Migrationsrecht wiesen Fehlzeitenquoten von jeweils rund 5,6 beziehungsweise 7,2 Prozent auf und lagen damit unter dem stadtweiten beziehungsweise dem OA-Durchschnitt. Das Sachgebiet Humanitäre Ausreise und Sicherheit hingegen liegt mit 20,5 Prozent deutlich über diesen Werten.

Die Betrachtung der Mehrarbeitsstunden zeigt eine ausgesprochen erfreuliche Situation. Auch dieser Indikator zeigt, dass Aufgabenmenge und zur Verfügung stehende Personalressourcen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

Aus den vorausgehenden Darstellungen zu 1. und 2. wird deutlich, dass eine Personalproblematik nicht in der Breite der Ausländerbehörde über alle Sachgebiete (SG) hinweg besteht, sondern vor allem eine hohe Fluktuation und Fehlzeitenquote in SG 1 und SG 4 vorliegt. Es zeigt sich, dass die Probleme an den jeweiligen „Polen“ der Aufgabenpalette der Ausländerbehörde liegen, nämlich einmal im SG 1, wo die termin- und publikumsgeprägte Massenverwaltung der Ausländerbehörde stattfinden muss, sowie im SG 4 mit seinem vom humanitären Bleiberecht geprägten Schwerpunkt, der die qualifizierte und anspruchsvolle Bearbeitung (auch kritischer und teils persönlich-vereinnahmender und dramatischer) Einzelfälle erfordert.

Im Bereich der skizzierten Problematik des SG 4 hat die Amtsleitung des Ordnungs- und Bürgeramtes in den vergangenen Monaten einen Vorschlag erarbeitet, damit dort Besserung eintreten kann. Vorgeschlagen wurde die Einrichtung einer sogenannten „Clearing-Stelle“. Durch diese Funktion soll erreicht werden, dass sich Mitarbeitende in noch höherem Maße der sachlich qualifizierten Bearbeitung problematischer Einzelfälle widmen können. Die Clearing-Stelle soll auch dazu führen, in jenen rechtlich problematischen Fällen entsprechend tiefgehende Prüfungen zu ermöglichen und tatsächlich aktiv behördlicherseits Bleiberechtperspektiven zu prüfen, um zum Beispiel anhaltende Kettenduldungen zu durchbrechen. Derzeit wird in der Verwaltung geprüft wie und in welchem Umfang die Clearing-Stelle angedockt an das SG 4 errichtet werden kann.

Im Bereich des SG 1 wird derzeit organisatorisch abteilungsintern geprüft, ob es zielführend ist, auch weiterhin allein hier die hauptsächliche Bewältigung des Massenpublikums abzuwickeln. Es stehen Überlegungen im Raum, die Aufgaben des SG1 so zuzuschneiden beziehungsweise aufzuteilen, dass dort immer noch Massenverwaltungsaufgaben, wie zum Beispiel die Biometrie erledigt werden, aber insgesamt die Entgegennahme, Prüfung auf Vollständigkeit eines Antrags und dessen Bearbeitung wieder aus einer Hand in den SG 2 und SG 3 erfolgen werden. Diese Gedanken bestehen deshalb, weil sich mittlerweile abzeichnet, dass die Belastungen der Mitarbeitenden im SG 1 zu groß sind und zudem durch eine Aufgabenverklammerung in den Sachgebieten 1, 2 und 3 ein Mehr an Verbindlichkeit für die Antragstellenden sowie ein höheres Maß an Identifikation mit einem einheitlichen Arbeitsergebnis durch die Mitarbeitenden erreicht werden kann.

Damit sollen in den beiden genannten Sachgebieten die vordringlichsten Probleme gelindert werden, um somit einerseits wieder kürzere Wartezeiten Termine zu erreichen, andererseits um in problematischen Einzelfällen sachgerechte Lösungen anbieten zu können.

Darüber hinaus erstellen derzeit die Führungskräfte der Ausländerbehörde eine Rahmenplanung beziehungsweise eine Perspektive für die nächsten Jahre, wo sich die Ausländerbehörde hinzuentwickeln hat, sowie eine integrierte Problemanalyse, weshalb dies bei ähnlichen Anläufen in der Vergangenheit nicht gelungen ist. Daneben werden selbstverständlich alle laufenden Maßnahmen weitergeführt, die eine Besserung der Situation erwarten lassen, wobei insbesondere die weitere Ausschreibung und Besetzung offener Stellen betrieben wird. Hier kann als Zwischenstand mitgeteilt werden, dass nach zuletzt überdurchschnittlich vielen Abgängen und internen Wechseln in den vergangenen Monaten wieder durchaus Personal gefunden werden konnte, sodass zwar keine Vollbesetzung erreicht, aber doch eine Besserung alsbald eintreten kann.

Fazit und weiteres Vorgehen

Im Ergebnis wird in Zusammenfassung der obigen Ausführungen vorgeschlagen, die dargestellten organisatorischen Prüfungen und darauf fußenden Maßnahmen abzuwarten und im nächsten Jahr zu bewerten, ob diese Maßnahmen erfolgreich waren. Konkret wird vorgeschlagen, die Situation erneut nach dem alljährlichen Jahresbericht im Migrationsbeirat im Personalausschuss vorzustellen.