

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2007 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 16: Ausgaben im Zusammenhang mit Auf-
enthalt und Rückführung ausreisepflich-
tiger Ausländer**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 15. April 2010 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/6069 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag bis 31. Dezember 2013 zu berichten,

- 1. inwieweit der geplante Stellenabbau bei Kapitel 0330 umgesetzt ist und*
- 2. zu welchen Ergebnissen die Verhandlungen mit den kommunalen Landesverbänden geführt haben.*

Bericht

Mit Schreiben vom 29. November 2013, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Ziffer 1:

Durch die Neuordnung der Ausländerverwaltung wurde auf Anregung des Rechnungshofs die Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen landesweit beim Regierungspräsidium Karlsruhe (Landesaufnahmestelle – LAsT) konzentriert.

Eingegangen: 04. 12. 2013 / Ausgegeben: 12. 12. 2013

1

Die rechtliche Änderung der Zuständigkeiten erfolgte in zwei Stufen und wurde zum 1. Januar 2010 abgeschlossen. Gleichzeitig wurden zum 1. Januar 2010 die Referate 15 (ehemalige Bezirksstellen für Asyl) bei den Regierungspräsidien Stuttgart, Freiburg und Tübingen mit ihren veränderten Aufgaben neu strukturiert.

Die Konsequenzen der Neuordnung der Ausländerverwaltung konnten in Bezug auf den Personalbedarf und die stellenmäßigen Auswirkungen im Laufe der Jahre 2010/2011 mit den Regierungspräsidien abgestimmt und im Staatshaushaltsplan 2012 umgesetzt werden.

Unter Berücksichtigung der Stellenumsetzung auf die Regierungspräsidien Stuttgart, Freiburg und Tübingen für den dortigen Dauerbedarf in den Referaten 15 (54,0 Stellen) sowie der Bedarfsabdeckung beim Regierungspräsidium Karlsruhe (Landesaufnahmestelle für Flüchtlinge) für aufenthaltsbeendende Maßnahmen (+15,5 Stellen) ergab sich aus der Neuordnung der Ausländerverwaltung zum 1. Januar 2012 ein Stellenüberhang von insgesamt 60,5 Stellen. In der Landtagsdrucksache 14/5998 wurde noch ein Stellenüberhang von 52,75 Stellen avisiert, der sich letztlich aufgrund von weiteren Synergien insbesondere im Querschnittsbereich um weitere 7,75 Stellen erhöht hat.

Zusammen mit Überhängen früherer Eingliederungen der Ausländer- und Flüchtlingsverwaltung (11,0 Stellen) werden diese Stellen zur besseren Übersichtlichkeit seit dem Staatshaushaltsplan 2012 in den Abschnitten 3 der Stellenpläne und -übersichten des Kapitels 0330 veranschlagt. Zum 1. Januar 2012 waren dies insgesamt 71,5 Stellen, davon 28,0 Planstellen und 43,5 Tarifstellen, die alle mit kw-Vermerken versehen sind.

Der Stellenabbau muss über einen längeren Zeitraum hinweg vollzogen werden, da die Stellen besetzt sind und die Integration des Personals in den Stellenbestand der Regierungspräsidien zusätzlich zur Erbringung der Stelleneinsparverpflichtungen und zusätzlich zur Realisierung bereits bestehender kw-Vermerke aus den RP-Kapiteln erfolgen muss.

Auch unter Berücksichtigung der Qualifikationen und dem bisherigen Einsatz des Personals wurden – wie bei den früheren Organisationsänderungen und Stelleneinsparungen in der Flüchtlingsverwaltung – persönliche kw-Vermerke für Personen über 55 Jahre bzw. für Stelleninhaber mit Schwerbehinderung ausgebracht. Für die übrigen Stellen wurden entsprechend befristete kw-Vermerke („kw mit Ausscheiden der Stelleninhaber, längstens bis 31. Dezember 2016“) vorgesehen. Abweichende befristete persönliche kw-Vermerke beruhen auf bestehenden Altersteilzeit-Vereinbarungen.

Im Staatshaushaltsplan 2013/2014 sind neben zweier Stellenumwandlungen von Planstellen auf Stellen im Tarifbereich insgesamt 6,0 Abgänge (1,0 Planstellen/5,0 Tarifstellen) bis 2014 eingeplant. Tatsächlich werden nach heutigem Kenntnisstand bis Ende des Jahres 2013 von den 71,5 Stellen mindestens 10,0 Stellen (2,0 Planstellen/8,0 Tarifstellen) durch Integration in die RP Kapitel bzw. durch Ausscheiden der Stelleninhaber wegfallen und somit abgebaut sein.

Zu Ziffer 2:

Über die quantitative und qualitative Personalausstattung der unteren Ausländerbehörden fanden aufgrund des Berichts des Rechnungshofs mehrere Gespräche zwischen dem Innenministerium und Vertretern der kommunalen Landesverbände und zum Teil unter Beteiligung des Rechnungshofs und des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft statt, um die Auswirkungen auf die Zuweisungen nach § 11 Absatz 1 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) zu erörtern. Ein einverständliches Ergebnis konnte hinsichtlich der Auswirkungen auf die Zuweisungen über den Finanzausgleich nicht erzielt werden.

Im Zusammenhang mit dem Projekt „Optimierung der Ausländerbehörden“ kam es im Jahr 2012 anlässlich der umfassenden Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung der Ausländerbehörden erneut zu einer Erörterung der Ausgangsuntersuchung des Rechnungshofs mit Vertretern der kommunalen Landesverbände und des Rechnungshofs. Es bestand Einigkeit, dass angesichts des erheblichen Zeitablaufs seit den Erhebungen des Rechnungshofs die Daten für konkrete Schlussfolgerungen nicht mehr aktuell und belastbar sind. Eine Verständigung mit der

kommunalen Seite, eine neue Datenerhebung zur Personalsituation durchzuführen, konnte nicht erzielt werden.

Die kommunalen Landesverbände bringen vor, dass es seit der Grundentscheidung über den finanziellen Ausgleich bei der Aufgabenübertragung keine wesentlichen Entlastungen beim Aufgabenzuschnitt oder den Kosten der Erledigung gegeben habe, die eine Kürzung der Zuweisungen nach § 11 Absatz 1 FAG rechtfertigen könnten. Vielmehr sei in den letzten Jahren eine erhebliche Mehrbelastung der unteren Ausländerbehörden zu verzeichnen, die nicht ausgeglichen worden sei. Als Beispiel hierfür wird insbesondere der Themenbereich „Integration“ genannt, der in der jüngeren Vergangenheit – zu Recht – ganz besonders im Fokus stehe und entsprechende Arbeitskraft binde, sowie der Prozess der kundenorientierten Ausrichtung der Ausländerbehörden.

Weitere arbeitsintensive Mehrbelastungen hätten sich beispielsweise durch den Erlass zahlreicher Bleiberechtsregelungen ergeben, die von den unteren Ausländerbehörden konkret umzusetzen seien. Dies sei, da es um hohe Fallzahlen gehe, sehr personalintensiv. Ferner müssten zusätzliche Aufgaben, die auf die unteren Ausländerbehörden mit der Errichtung der Härtefallkommission zugekommen seien, berücksichtigt werden. Nach Ansicht der kommunalen Landesverbände gebe es also keinerlei Anlass, die Zuweisungen an die Kommunen zu kürzen, wie dies der Rechnungshof vorschläge. Im Übrigen beruhe der Vorschlag auf organisatorischen und personalwirtschaftlichen Erwägungen des Rechnungshofs. Über den Personaleinsatz würden die Kommunen jedoch im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit in eigener Verantwortung entscheiden.

Das Innenministerium teilt die Auffassung der kommunalen Landesverbände, dass insbesondere die Aufgaben der Integration und die Ausrichtung der Ausländerbehörden hin zu kundenorientierten Behörden zu einer weiteren Arbeitsbelastung führen und hält die Wahrnehmung dieser Aufgaben auch weiterhin für sinnvoll (siehe unter anderem hierzu den beigefügten Bericht der Arbeitsgruppe zur Optimierung der Ausländerbehörden „Hinweise und Empfehlungen für die Ausländerbehörden in Baden-Württemberg“).

Weltoffenes Baden-Württemberg

Hinweise und
Empfehlungen
für die Ausländerbehörden
in Baden-Württemberg

Arbeitsgruppe zur
„Optimierung der Ausländerbehörden“

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
A: Maßnahmen zur Optimierung der fachlichen Aufgaben	5
A.I. Personal	5
A.I.1 Personalaustausch	6
A.I.2 Attraktivität der Stellen	7
A.II. Wissensmanagement	9
A.II.1 Fortbildungen	9
A.II.2 Dienstbesprechungen	12
A.II.3 Verlust des Erfahrungswissens verhindern	13
A.III. Organisation	14
A.III.1 Aufgabenzuschnitt der Mitarbeiter	14
A.III.2 Wahrnehmung des Handlungsfeldes Integration	20
A.III.3 Vermeidung langer behördeninterner Postwege / Liegezeiten	22
A.III.4 Verstärkte Nutzung moderner Kommunikationswege (intern)	24
A.III.5 Einheitlichere Verfahrensweisen	25
A.III.6 Elektronische Aktenführung	26
A.III.7 Online-Formulare	27
A.III.8 Online-Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit	28
B: Maßnahmen zur Optimierung von Dienstleistung und Service	30
B.I. Behördenbezeichnung	30
B.II. Ansprechpartner	30
B.II.1 Erreichbarkeit (Telefon/E-Mail/Öffnungszeiten)	31
B.II.2 Fester Ansprechpartner	32
B.II.3 Transparenz erhöhen / Sachgebietsübergreifende Auskünfte	33
B.II.4 Interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter	34
B.II.5 Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeiter	34
B.II.6 Zentraler Ansprechpartner für Integrationsfragen	36
B.III. Beratung	37
B.IV. Organisation	40
B.IV.1 Servicepoint	41
B.IV.2 Kurze Wartezeiten - schnelle Bearbeitungszeiten	41
B.IV.3 Terminvereinbarung	41
B.IV.4 Verstärkte Nutzung moderner Kommunikationswege (extern)	42
B.IV.5 Garantierte Bearbeitungszeiten	42
B.IV.6 Eingangsbestätigungen / Sachstandsmitteilungen	43
B.IV.7 Ausländerbehörde „vor Ort“	43
B.V. Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit	43
B.VI. Maßnahmen der Qualitätssicherung	45
B.VI.1 Beschwerdemanagement	45
B.VI.2 Kundenumfragen	47
B.VI.3 Zielvereinbarungen	48

Vorwort

In Baden-Württemberg gibt es 135 untere Ausländerbehörden, die bei den Stadt- und Landkreisen, sowie den Großen Kreisstädten angesiedelt sind. Traditionell und auch vom Aufgaben- und Selbstverständnis her waren Ausländerbehörden in erster Linie Ordnungsbehörden, die sich eher an einer Begrenzung der Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten orientiert haben. Seit der umfassenden Reform des Aufenthaltsrechts im Jahre 2005 sind ihre Aufgaben jedoch deutlich vielfältiger und umfangreicher geworden.

Neben der Förderung der Integration der hier lebenden Ausländer steht die Serviceorientierung immer mehr im Vordergrund. Die Ausländerbehörden verstehen sich zunehmend als Beratungs- und Serviceeinheiten. Die Beratung ist ein elementarer Bestandteil der täglichen Arbeit in den Ausländerbehörden und schon angesichts der komplexen Rechtsmaterie von zunehmender Bedeutung.

Die Ausländerbehörden sind oft die erste Anlaufstelle für Menschen, die nach Deutschland kommen. Ihnen kommt deshalb eine wichtige Beratungsfunktion und bedeutsame Rolle als Wegweiser hinsichtlich der vielfältigen Fragestellungen zu, die sich im Hinblick auf das Leben in Deutschland und die Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse ergeben. Insbesondere im Bereich Einreise und Aufenthalt zur Erwerbstätigkeit hat ein großer Teil der Ausländerbehörden die Beratungs- und Servicefunktionen deutlich verstärkt, um das aufenthaltsrechtliche Verfahren bei beabsichtigter Erwerbstätigkeit zu beschleunigen.

Angesichts des demografischen Wandels hat Baden-Württemberg als Hochtechnologiestandort ein besonderes Interesse an einem auf Dauer angelegten Zuzug von hochqualifizierten Menschen. Den Ausländerbehörden kommt dabei eine Schlüsselrolle im internationalen Wettbewerb um ausländische Fachkräfte zu. Ihr Umgang mit ausländischen Fachkräften ist prägend für das Image unseres Landes bei Neuzuwanderern und gleichzeitig ein Standortfaktor. Damit stehen Ausländerbehörden vor der Herausforderung, die Erfüllung staatlicher Hoheitsaufgaben mit den Erfordernissen einer Willkommenskultur in Einklang zu bringen.

Das Innenministerium hat in einer Arbeitsgruppe gemeinsam mit Vertretern des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft, des Ministeriums für Integration, des Rechnungshofs, des Landkreistags, des Städtetags, des Gemeindetags, der Regierungspräsidien Freiburg und Karlsruhe, sowie Vertretern unterer Ausländerbehörden aus den Landkreisen Biberach, Bodenseekreis, Calw, Rems-Murr-Kreis und dem Schwarzwald-Baar-Kreis, den Stadtkreisen Heidelberg, Karlsruhe und Mannheim, sowie den Großen Kreisstädten Filderstadt und Überlingen den vorliegenden Bericht erstellt. Seine Inhalte wurden nach vorheriger Diskussion in zwei Unterarbeitsgruppen von Mitgliedern der Arbeitsgruppe verfasst. Der Bericht möchte die Ausländerbehörden in Baden-Württemberg im Sinne einer Handlungsempfehlung anregen und dabei unterstützen, mit dem täglichen Spannungsfeld der vielfältigen und schwierigen Aufgabenwahrnehmung besser umgehen und den hohen Erwartungen der Kunden, aber auch der Gesellschaft besser gerecht werden zu können.

Eingeflossen in die Ergebnisse der Arbeitsgruppe ist unter anderem auch der Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus dem Jahr 2011, erstellt unter der Federführung des Nationalen Normenkontrollrats.

Aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Strukturen und Gegebenheiten, insbesondere aber auch aufgrund der erheblichen Unterschiede der Personalausstattung können nicht sämtliche Handlungsempfehlungen und „Good-Practice-Beispiele“ gleichermaßen für alle Ausländerbehörden gelten. Die Eignung der jeweiligen Empfehlungen ist daher immer von der Ausländerbehörde angesichts der konkret bestehenden Rahmenbedingungen vor Ort zu bewerten. Dies ist ausschließliche Aufgabe der Verantwortungsträger vor Ort.

Sämtliche Ausführungen, die nur empfehlenden Charakter haben, stehen ausdrücklich unter dem Vorbehalt lokaler Organisations- und Personalhoheit, denen das Innenministerium gerade auch als Kommunalministerium besondere Bedeutung zumisst. Darüber hinaus bleiben selbstverständlich gesetzliche und sonstige -insbesondere datenschutzrechtliche- Bestimmungen unberührt.

A: Maßnahmen zur Optimierung der fachlichen Aufgaben

A.I. Personal

Der Schlüssel zu einer positiven Außenwirkung einer jeden Behörde sind die dort beschäftigten Mitarbeiter¹. Fachlich kompetent, hoch motiviert, stets freundlich und hilfsbereit und mit überdurchschnittlicher sozialer Kompetenz ausgestattet - das sind die Erwartungshaltungen, die von außen an die Behörden herangetragen werden. Um diesen Erwartungen gerecht werden zu können und damit auch als Wegbereiter zu einer Willkommenskultur und gelingenden Integration wahrgenommen zu werden, benötigen die Mitarbeiter unter anderem Unterstützungsleistungen und verlässliche Führungskräfte. Dies gilt gerade für den Bereich des Ausländerrechts, der aufgrund seiner Komplexität, seiner Schnellebigkeit, der Tätigkeit im Rahmen der Eingriffsverwaltung und der mitunter schwerwiegenden Folgen einzelner Entscheidungen besondere Anforderungen an die Beschäftigten stellt.

Die Ausländerbehörden sind zuständig für die Durchführung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Das Aufgabengebiet umfasst darüber hinaus jedoch alle Bereiche des Aufenthalts- und Zuwanderungsrechts wie insbesondere

- die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln zu unterschiedlichsten Aufenthaltswegen,
- Entscheidungen über die Zulassung von Erwerbstätigkeiten von Ausländern,
- die Beratung und Information zu Zuwanderung und Visaerteilung,
- Einreise und Aufenthalt von Unionsbürgern und deren Familienangehörigen,
- Anwendung und Auslegung europarechtlicher und völkerrechtlicher Regelungen,
- Prüfung der Verpflichtung oder eines Anspruchs zur Teilnahme an Integrationskursen sowie
- Fragen zur Migration, Integration und Familiennachzug.

Die folgenden Maßnahmen können dabei die Mitarbeiter bei der Durchführung ihrer fachlichen Aufgaben unterstützen.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

A.I.1 Personalaustausch

Bei der Bearbeitung ausländerrechtlicher Einzelfälle spielen in der Regel neben den spezifischen ausländerrechtlichen Regelungen auch andere Rechtsgebiete, z.B. bezogen auf Leistungsbewilligung oder Arbeitserlaubnis, eine wesentliche Rolle.

Daher wirken bei der jeweiligen Fallbearbeitung - je nach Verfahrensstand - häufig verschiedene Organisationseinheiten insbesondere auch innerhalb der unteren Verwaltungsbehörden zusammen (z.B. Ausländerbehörde, Sozial- und Jugendamt). Darüber hinaus ist die Einbeziehung „externer“ Behörden notwendig (z.B. Bundesagentur für Arbeit). Die Erteilung von Arbeitserlaubnissen, die Feststellung von Integrationsdefiziten, die Koordinierung von Integrationsangeboten (z.B. im Handlungsfeld sprachliche Integration) oder die Prüfung der Voraussetzungen aufenthaltsrechtlicher Anspruchs- oder Eingriffsgrundlagen setzen eine Zusammenarbeit und gegebenenfalls Abstimmung insbesondere mit den Leistungen bewilligenden Stellen voraus.

Insbesondere der Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörden und Sozialbehörden kommt zentrale Bedeutung zu. So ist für viele ausländerrechtliche Entscheidungen Voraussetzung, dass der Lebensunterhalt der Antragsteller gesichert ist. Die hierfür durchzuführende Berechnung richtet sich nach komplexen sozialrechtlichen Vorschriften. Mitarbeiter in den Sozialbehörden sind demgegenüber, z.B. bei der Unterscheidung von Aufenthaltsrechten, auf die Kenntnis der vielschichtigen ausländerrechtlichen Vorschriften angewiesen, um Ansprüche von Antragstellern beurteilen zu können.

Eine gute Zusammenarbeit erleichtert die Anwendung der gesetzlichen Regelungen, die in eine andere Zuständigkeit fallen. Dies führt zu schnelleren und zielorientierten Entscheidungen. Das im Ausländerrecht angestrebte Ziel der Vermeidung eines nicht gerechtfertigten Bezugs öffentlicher Leistungen ist in erster Linie sozialpolitischer Natur und dient nicht im klassischen Sinne der Gefahrenabwehr. Von der Ausländerbehörde wird auch an dieser Stelle eine Sicht „über den Tellerrand hinaus“ erwartet.

Eine tragfähige Ebene der Zusammenarbeit zu schaffen bzw. zu pflegen, ist vor diesem Hintergrund unabdingbar. Dies ist etwa möglich durch gegenseitige Teilnahme an Dienstbesprechungen, um gezielt über relevante Fragestellungen zu informieren.

Für die Bearbeitung wünschenswert ist, dass die jeweiligen Bearbeiter Einblick nicht nur in die Rechtsmaterie und die praktischen Abläufe ihres eigenen Rechtsgebiets haben, sondern themenübergreifende Fachkenntnisse vorhanden sind. Eine „echte“ Rotation im Sinne eines mehrmonatigen Austauschs dürfte nicht praktikabel, aber auch nicht erforderlich sein. Allerdings können (mehrtägige) Hospitationen als Fortbildungsmaßnahmen dazu beitragen, die Grundzüge ebenfalls relevanter Rechtsgebiete und die in der Praxis dort auftretenden typischen Fragestellungen und Probleme kennenzulernen und damit Aufgeschlossenheit und Problembewusstsein für das jeweils andere Gebiet zu wecken. Dies gilt insbesondere für neue Mitarbeiter, bzw. Mitarbeiter, die im Ausländerrecht bisher wenig Erfahrung sammeln konnten.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Regelmäßige Hospitationen für die Mitarbeiter der Ausländerbehörden in Arbeitsbereichen mit Überschneidungen oder Berührungspunkten zum Ausländerrecht (wie beispielsweise das Sozialrecht) können sich für die Mitarbeiter positiv auswirken.

A.1.2 Attraktivität der Stellen

Eine angemessene und dauerhaft gesicherte Personalausstattung ist für die Erbringung von Serviceleistungen und für die Aufgaben im Bereich der Eingriffsverwaltung der Ausländerbehörden unabdingbar.

Die Attraktivität der Stellen innerhalb der Ausländerbehörden lässt sich erhöhen, indem das Personal wechselnd in den verschiedensten Bereichen innerhalb der Ausländerbehörde eingesetzt wird. Die Mitarbeiter erhalten so einen Gesamtüberblick über die verschiedenen Aspekte des Ausländerrechts und erfahren abwechslungsreiche Tätigkeiten.

Um die Attraktivität der Stellen innerhalb der Ausländerbehörde zu steigern, sollten zudem die Vorzüge der Arbeit im Ausländerrecht stärker in den Vordergrund gestellt werden. Unter anderem der Kundenkontakt, die interkulturelle Kommunikation, die Befassung mit persönlichen Schicksalen und den Lebensumständen in anderen Staaten, sowie die spannende und vielschichtige Rechtsmaterie machen die Arbeit in

einer Ausländerbehörde sehr interessant. Ferner haben Mitarbeiter in diesem Bereich Entscheidungen vermehrt im Rahmen ihres Ermessens zu treffen. Ein weiterer „Reiz“ dieser Stellen liegt in einem hohen Maß an Verantwortung und Selbständigkeit. Grundsätzlich hat jede Kommune vielfältige Möglichkeiten, um über den Aufgabenbereich innerhalb der Ausländerbehörden zu informieren und sollte besonders attraktive Kernpunkte auch im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten „vermarkten“.

Die vielseitigen und anspruchsvollen Aufgaben in den Ausländerbehörden erfordern besonders kompetente und motivierte Mitarbeiter. Sie müssen nicht nur analytische Fähigkeiten, ein besonders gutes Urteilsvermögen und gute Kenntnisse der Rechtsmaterie aufweisen. Es ist hier auch ein hohes Maß an Aufgeschlossenheit, Fingerspitzengefühl, Flexibilität und insgesamt an sozialer und interkultureller Kompetenz gefordert. Ferner kommt es auf Verantwortungsfreude und eine hohe Belastbarkeit an, denn nicht selten sind auch ablehnende Entscheidungen in der Ausländerbehörde zu treffen. In Hinblick auf die Verantwortung ist auch die Bedeutung der Entscheidungen für das Leben der Einzelpersonen sowie für die Integration in unserer Gesellschaft zu berücksichtigen. Diese Aspekte sollten sich ebenfalls in den personalpolitischen Entscheidungen widerspiegeln. Auch die Wertschätzung und das „Standing“ im Verwaltungsaufbau kann die Attraktivität der Stellen in den Ausländerbehörden fördern. Darüber hinaus spielen auch die Stellenbewertungen eine wesentliche Rolle, sowohl hinsichtlich der Attraktivität der Stellen, als auch hinsichtlich einer Form der Anerkennung der anspruchsvollen Leistungen, die in einer Ausländerbehörde erbracht werden.

Es bestehen Zweifel, ob die aktuelle Bewertung der Stellen den heutigen gesteigerten Anforderungen noch entspricht. Durch die Verknüpfungen des nationalen Aufenthaltsrechts mit Unions- und Völkerrecht handelt es sich um eine hochkomplexe und -komplizierte Rechtsmaterie. Die Einarbeitung eines neuen Mitarbeiters dürfte circa zwei bis drei Jahre in Anspruch nehmen.

Hinzu kommt, dass mit der Neuregelung des Aufenthaltsrechts durch das Zuwanderungsgesetz im Jahre 2005 und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs viele gebundene Regelungen zu Ermessenregelungen wurden. Insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarktzulassung und Integration sind wesentliche Aufgaben zusätzlich auf die Ausländerbehörden zugekommen.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die Attraktivität der Stellen in der Ausländerbehörde lässt sich z.B. durch den Einsatz in unterschiedlichen Arbeitsbereichen, Imagemaßnahmen, Wertschätzung und eine angemessene Stellenbewertung erhöhen.

A.II. Wissensmanagement

Gerade im Bereich des komplexen und schnelllebigen Ausländerrechts sind regelmäßig stattfindende Fortbildungen unverzichtbar. Wichtig ist, dass sich die Mitarbeiter stets auf dem aktuellen Rechtsstand befinden sowie auf dem Gebiet des Ausländerrechts „fit“ und unterstützt fühlen. In der Frage der Personalausstattung kommt es nicht nur auf die Anzahl der Mitarbeiter, sondern vor allem auch auf deren ausreichende Qualifikation an. Durch regelmäßige Fortbildungen soll dies erreicht werden. Denkbar sind auch Fortbildungen in den Bereichen interkulturelle Kompetenz und Psychologie – Letzteres mit Blick auf den Kontakt mit möglicherweise traumatisierten Flüchtlingen. Weitere Maßnahmen zum Wissensmanagement können die Fortbildungsmaßnahmen ergänzen und abrunden.

A.II.1 Fortbildungen**A.II.1.1 Fortbildungstage der Regierungspräsidien**

Die Regierungspräsidien könnten in ihrer Funktion als Mittelbehörden Fortbildungstage anbieten, an denen die Ausländerbehörden aus dem ganzen Land teilnehmen können und bei denen themenbezogene Informationen im Vordergrund stehen. Vorteil einer solchen Konzeption wäre, dass der Vorbereitungsaufwand bei den einzelnen Regierungspräsidien im Gegensatz zur Fortbildung anlässlich der Dienstbesprechungen geringer wäre, da sie sich jeweils nur auf ein Thema oder einige wenige Themen vorbereiten müssten. Dennoch handelt es sich hierbei um eine zusätzliche Aufgabe, die nur unter dem Vorbehalt entsprechender personeller Ressourcen umsetzbar sein wird. Darüber hinaus verursacht auch die Organisation solcher Fortbildungsveranstaltungen einen gewissen Aufwand.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Ergänzend zu den Dienstbesprechungen und sonstigen (externen) Fortbildungen könnten Fortbildungsangebote auf Ebene der Mittelbehörden einen weiteren wichtigen Beitrag zum Wissensmanagement leisten.

A.II.1.2. Fachlicher Austausch auf Ebene der (unteren) Ausländerbehörden

Ein fachlicher Austausch im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Treffen auf der Ebene der unteren Ausländerbehörden wäre angesichts der Praxisnähe, der gleichgelagerten Problemstellungen und auch unter dem Gesichtspunkt der gegenseitigen Vernetzung von Vorteil. Dabei könnten die Mitarbeiter der Ausländerbehörden „aus der Praxis - für die Praxis“ fachliche Themen diskutieren und sich somit gegenseitig unterstützen. Hierbei würden alle Sachbearbeiter der Ausländerbehörden erreicht, die Themen entsprächen den Fortbildungswünschen der Ausländerbehörden und der Austausch zwischen den Behörden würde intensiviert. Darüber hinaus würde dem Anliegen eines einheitlicheren Verwaltungsvollzugs, bzw. einheitlicherer Verfahrensweisen (siehe unten A.III.5) Rechnung getragen.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Ergänzend zu Dienstbesprechungen und sonstigen (externen) Fortbildungen kann ein gegenseitiger fachlicher Austausch der unteren Ausländerbehörden einen weiteren wichtigen Beitrag zum Wissensmanagement leisten und gleichzeitig zu einheitlicheren Verfahrensweisen beitragen.

A.II.1.3 Fortbildungsveranstaltungen durch die Verwaltungsschule des Gemeindetags BW

Als unselbständige Einrichtung des Gemeindetags Baden-Württemberg ist es Aufgabe der Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg (Verwaltungsschule), für eine qualifizierte Aus- und Fortbildung der

Kommunalverwaltungen zu sorgen. Daher ist es für die Verwaltungsschule selbstverständlich, dass sie bei der Umsetzung von Fortbildungsangeboten ihre Hilfe anbietet. Für Ausländerbehörden bestehen bereits Schulungsangebote, z.B. „Prüfung von Urkunden und Ausweisen“ oder ein „Grundlehrgang Ausländerrecht“. In Planung sind die Themen „Sicherheitsbefragungen bei Ausländerbehörden“ und „Interkulturelle Kompetenz“.

Die Verwaltungsschule richtet ihr Angebot möglichst auf die Wünsche und Vorstellungen der Behörden aus. Entsprechende Anliegen, Wünsche und Anregungen können daher gerne dort vorgebracht werden. Aktuelle Informationen sind im Internet unter www.verwaltungsschule-bw.de verfügbar.

A.II.1.4 Fortbildungsveranstaltungen durch die Verwaltungs- und Wirtschaftakademie Baden

Die Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie Baden in Karlsruhe e.V. (VWA-Baden) ist ein lokaler, langjähriger und zertifizierter Bildungsträger. Als Bildungspartner für die öffentliche Verwaltung führt die VWA-Baden in ihrem Programm eine Vielfalt von Fortbildungsseminaren für Fach- und Führungskräfte.

Das Bildungsprogramm umfasst über 300 Veranstaltungen. Speziell zum Ausländerrecht bietet die VWA-Baden eine eigene fünfteilige Seminarreihe an, die jährlich fortgeschrieben wird, z.B. zu den Themen „Aktuelle Rechtsprechung zum Nachzug von Lebenspartnern, Ehegatten und Kindern“, „Aufenthalte für Ausbildung, Studium oder Forschung“, „Einführung in das Aufenthaltsrecht: Visum, Aufenthaltszwecke nach dem AufenthG, Strategien behördlichen Vorgehens, Bescheidungs technik“ oder „Arbeitsmigration: Erwerbstätigkeit nach den Vorgaben des AufenthG und der Migrationsrichtlinien unter Berücksichtigung der Aufenthaltsrechte türkischer Staatsbürger“. Ausländerrechtliche Seminarthemen werden unter anderem auch angeboten im Bereich "Soziale Leistungen für Kommunen". Die VWA-Baden setzt dabei Fachreferenten und Dozenten ein, die entsprechendes Erfahrungswissen aus oftmals langjähriger Praxis mitbringen. Weiterführende aktuelle Informationen zu Seminarangeboten mit Detailprogrammen etc. sind zu finden unter www.vwa-baden.de.

A.II.1.5 Fortbildungsveranstaltungen durch die Verwaltungs- und Wirtschaftakademie Württemberg

Die Württembergische Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie e. V. ist eine Einrichtung der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Sie hat die satzungsgemäße Aufgabe, Fach- und Führungskräfte der Verwaltung und Wirtschaft beruflich aus- und weiterzubilden. Dabei ist es ihr ein Anliegen, ein bedarfsgerechtes und praxisorientiertes Fortbildungsangebot zu bieten.

Im Bereich des Ausländerrechts sollen Einführungsseminare den Einstieg in das Aufgabengebiet erleichtern. Den Schwerpunkt des Angebots bilden die verschiedenen Vertiefungsseminare, so dass die Mitarbeiter der Ausländerbehörden gezielt die für ihr jeweiliges Tätigkeitsfeld relevanten Kenntnisse erlangen können.

Neben aktuellen rechtlichen Entwicklungen und daraus resultierendem Fortbildungsbedarf besteht das Angebot aus den in der Praxis häufig auftretenden Fragestellungen rund um die verschiedenen Aufenthaltstitel und -zwecke. Außerdem befinden sich Seminare zum Thema "Datenschutz", der "Tatsachenfeststellung" sowie dem "Verwaltungsgerichtlichen Verfahren", aber auch dem "Umgang mit Konfliktsituationen" im Angebot, das unter dem Motto "Aus der Praxis - Für die Praxis" steht. Weiterführende aktuelle Informationen sind zu finden unter www.w-wva.de

A.II.2 Dienstbesprechungen

Die Dienstbesprechungen zwischen den unteren und den mittleren Ausländerbehörden sind wichtiger Baustein für eine abgestimmte, einheitliche Verwaltungstätigkeit und elementarer Bestandteil eines Wissensmanagements.

Die Regierungspräsidien könnten im Rahmen ihrer jährlich stattfindenden Dienstbesprechungen eines oder mehrere fachliche Themen als Schwerpunktthemen vorstellen. Die Themen könnten landesweit mit dem Innenministerium abgestimmt werden.

Bei einer Verknüpfung der Dienstbesprechungen mit Referaten oder Vorträgen zu bestimmten Schwerpunktthemen könnten alle Ausländerbehörden mit einer solchen Fortbildungsmaßnahme erreicht werden. Zusätzliche Kosten entstünden den unteren Ausländerbehörden hierdurch nicht. Zu sehen ist, dass im Rahmen der Dienstbesprechungen vielfach nur die Amtsleiter und gehobenen Sachbearbeiter,

nicht aber sämtliche Sachbearbeiter erreicht werden. Der Erfolg eines solchen Projekts steht und fällt damit, dass die Teilnehmer ihre Multiplikatorenfunktion wahrnehmen. Darüber hinaus entstünde ein Zusatzaufwand bei den Regierungspräsidien.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die Information zu ausgewählten und landesweit abgestimmten Schwerpunktthemen durch die Regierungspräsidien im Rahmen der jährlichen Dienstbesprechungen kann ein weiterer Baustein zum Wissensmanagement sein, ohne bei den unteren Ausländerbehörden einen zusätzlichen personellen oder finanziellen Aufwand zu erzeugen.

A.II.3 Verlust des Erfahrungswissens verhindern

Mit der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz und den Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums Baden-Württemberg zum Ausländerrecht (VwV-AuslR) besteht bereits ein umfangreiches und zentrales Wissensmanagement, auf das die Ausländerbehörden zugreifen können. Die VwV-AuslR wird laufend fortgeschrieben und ist stets elektronisch in aktueller Fassung verfügbar. Dieses Instrument soll beibehalten werden. Möglichkeiten einer einfacheren EDV-technischen Nutzung und ein übersichtlicherer Aufbau sind jedoch zu überprüfen. Der zusätzliche Aufbau eines weiteren Wissensmanagements auf Ebene der mittleren und unteren Behörden würde einen zusätzlichen regionalen Mehraufwand mit sich bringen und wird nicht für erforderlich gehalten.

Die dargestellten Wissensmanagementsysteme werden allerdings das Erfahrungswissen langjähriger Mitarbeiter in den Ausländerbehörden niemals ersetzen können.

A.III. Organisation

A.III.1 Aufgabenzuschnitt der Mitarbeiter

Allgemeingültige Empfehlungen zum Aufgabenzuschnitt der Mitarbeiter einer Ausländerbehörde lassen sich nicht treffen, da dieser entscheidend von den jeweiligen Zuständigkeiten der Ausländerbehörde und der Personalausstattung abhängig ist. Im Folgenden haben daher drei Vertreter der in der Arbeitsgruppe vertretenen Ausländerbehörden (je ein Stadt- und ein Landkreis sowie eine Große Kreisstadt) den jeweiligen Aufgabenzuschnitt ihrer Mitarbeiter im Sinne eines „good practice“ dargestellt.

1. Der Stadtkreis als Ausländerbehörde: Das Beispiel der Stadt Heidelberg:

Die Abteilung „Zuwanderung und Ordnungsangelegenheiten“ gliedert sich in vier Sachgebiete:

- ausländerrechtliche Angelegenheiten
- Staatsangehörigkeitsrecht und öffentlich-rechtliche Namensänderungen
- allgemeine Ordnungsangelegenheiten (allgemeines und besonderes Polizeirecht)
- Lastenausgleich (Sonstiges)

Neben der Abteilungsleiterin (zugleich stellvertretende Amtsleiterin) im höheren Dienst sind im Ausländerbereich zwei Sachgebietsleiterinnen im gehobenen Dienst tätig. Des Weiteren sind im Sachgebiet „ausländerrechtliche Angelegenheiten“ 15 Beschäftigte (dies entspricht zwölf Vollzeitäquivalenten) tätig.

Der aufenthaltsrechtliche Bereich (Prüfung und Erteilung von Aufenthaltsrechten entsprechend der arbeits-, familien- und sozialrechtlichen Stellung von Ausländern) wird durch sieben Sachgebiete abgedeckt. Jedem Beschäftigten ist ein konkreter Buchstabenbereich zugeordnet. Zwei Sachgebiete bilden dabei ein Team und die Mitarbeiter vertreten sich gegenseitig im Falle von Urlaub oder Krankheit. Das neu eingerichtete siebte Sachgebiet wird vom Sondersachgebiet Asyl, Medizintouristen, Umverteilungsanträge, Änderung von Wohnsitzauflagen vertreten.

Termine werden durch die zuständigen Beschäftigten vereinbart. Diese verfügen über Erfahrungswerte, welcher Zeitaufwand für die Termine unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anliegen zu veranschlagen ist. Dies gewährleistet somit eine optimale zeitliche Auslastung. Die Kunden werden vor dem vereinbarten Termin bzw. bei der Terminvereinbarung schriftlich bzw. mündlich darüber informiert, welche Unterlagen sie für die Erteilung/Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis vorzulegen haben.

Im Sachgebiet Visaanträge, Asylbewerber/abgelehnte Asylbewerber und Medizintouristen sind 1,5 Beschäftigte tätig. Aufgrund der Attraktivität des Universitätsklinikums Heidelberg nimmt die Anzahl der sogenannten Medizintouristen immer mehr zu.

In einem auf humanitäre Aufenthalte spezialisierten Sachgebiet sind 0,5 Beschäftigte mit der rechtlichen Prüfung der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG befasst.

Für einfache Verwaltungstätigkeiten wie z.B. den Versand und die Auslagerung von Akten, Erfassung von Zugängen usw. werden personelle Kapazitäten aus dem Sekretariatsbereich genutzt.

Die Ausländerbehörde verfügt daneben über einen Servicepoint, der montags und freitags von 8.00-12.00 Uhr, dienstags und donnerstags von 8.00-16.00 Uhr und mittwochs von 8.00-17.30 Uhr als erste Anlaufstelle dient. Die Mitarbeiterinnen des Servicepoints erteilen allgemeine Auskünfte und übernehmen die Beratung und Bearbeitung in Angelegenheiten, die keinen gesonderten Termin erforderlich machen (z.B. Verpflichtungserklärungen, Ausstellung von Bescheinigungen etc.). Als Serviceleistungen werden darüber hinaus Anträge zur Abholung bereitgehalten und Informationsmaterial zur Verfügung gestellt. Seit Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels erfolgt auch die Ausgabe des elektronischen Aufenthaltstitels am Servicepoint. Insgesamt sind am Servicepoint 1,5 Beschäftigte eingesetzt. Zur Gewährleistung einer verbesserten Erreichbarkeit ist während der Öffnungs- und Servicezeiten eine Hotline geschaltet.

Das Sachgebiet Staatsangehörigkeitsrecht und öffentlich-rechtliche Namensänderungen ist (auch räumlich) unmittelbar an das Sachgebiet ausländerrechtliche Angelegenheiten angegliedert, so dass ein Zugang zu den Ausländerakten jederzeit gewährleistet ist und auch ein Austausch stattfinden kann. Die Beschäftigten des Sachgebiets ausländerrechtliche Angelegenheiten verfügen über Grundkenntnisse im Einbürgerungsrecht und wissen, ob eine Einbürgerung grundsätzlich in Frage käme. In diesen Fällen wird regelmäßig auf die Möglichkeit der Einbürgerung und eine entsprechende Terminvereinbarung bei den Kollegen hingewiesen.

Aufgrund der umfangreichen ausländerrechtlichen und staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen wird eine Bearbeitung von Einreise, Aufenthalt, Aufenthaltsbeendigung und Einbürgerung nicht ganzheitlich von den Beschäftigten wahrgenommen. Vielmehr wird eine Trennung und damit eine Spezialisierung, entweder im Aufenthalts- oder im Staatsangehörigkeitsrecht beibehalten. Die Einheit der Abteilung hat sich durch rechtlich fundiertes Wissen und kundenorientierten Service für die einzelnen Angelegenheiten bewährt.

Im Übrigen wird auf die Öffentlichkeitsarbeit besonderen Wert gelegt. Die Netzwerkpartner (Presse, Migrantenorganisationen, Interkulturelles Zentrum, Karitative Einrichtungen usw.) sorgen für einen intensiven Informationsfluss.

2. Der Landkreis als Ausländerbehörde: Das Beispiel des Landkreises Schwarzwald-Baar-Kreis:

Die Aufgaben des Sachgebietes (Ausländerrechtliche Angelegenheiten und Staatsangehörigkeitsrecht) werden von der Sachgebietsleitung, der stellvertretenden Sachgebietsleitung (beides Beamte des gehobenen Dienstes), acht Verwaltungsfachangestellten (verteilt auf 5,5 Stellen) und einer Verwaltungssekretariatskraft erledigt.

Grundsätzlich werden alle Mitarbeiter in beiden Bereichen (Ausländerrechtliche Angelegenheiten und Staatsangehörigkeitsrecht) eingesetzt. Jedoch bestehen folgende Unterscheidungen:

Insbesondere grundsätzliche Angelegenheiten, verwaltungsgerichtliche Verfahren, aufenthaltsbeendende Maßnahmen, Teilnahmen an den Netzwerken sowie Staatsangehörigkeitsprüfungen werden durch die Sachgebietsleitung und der Vertretung wahrgenommen. Die vertretende Sachgebietsleitung ist gleichzeitig hauptverantwortlich für Asylbewerber und Duldungsinhaber.

Sieben Verwaltungsfachangestellte erledigen in einem festgelegten Buchstabenbereich die ausländerrechtlichen Prüfungen und Erteilungen von Aufenthaltstiteln nach den verschiedenen Kapiteln des Aufenthaltsgesetzes sowie in dem gleichen Buchstabenbereich Einbürgerungen nach §§ 8 – 12b StAG (auch die Einbürgerungsanträge von Ausländern, die im Zuständigkeitsbereich der im Landkreis vorhandenen Großen Kreisstädte wohnen). Im ausländerrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Landratsamtes bleibt somit die Betreuung bei einem Sachbearbeiter. Auf Grund dieser Aufgabenzusammenlegung konnte nicht nur die Attraktivität der Stellen gesteigert werden, sondern auch eine interessantere Bewertung nach TVöD 9 erreicht werden. Durch regelmäßige – auch interne - Schulungen und eine eigens erstellte „Erlasdatenbank“ wird gewährleistet, dass auch „Spezialregelungen“ im Bereich Ausländerrecht oder Einbürgerungsrecht beachtet werden.

Publikumsverkehr erfolgt bei den sieben Mitarbeitern in der Regel nur nach Terminvereinbarung. Somit kann sich jeder Mitarbeiter bereits auf das Anliegen des Vorsprechenden vorbereiten.

Eine weiterer Mitarbeiter betreut während den allgemeinen Öffnungszeiten den „InfoPoint“ (Ausgabe und Entgegennahme von Anträgen, persönliche Beantwortung und Weiterleitung allgemeiner Anfragen, Vergabe von Vorspracheterminen, Erteilung von Verpflichtungserklärungen). Außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten ist der Mitarbeiter zuständig für die Durchführung des Freizügigkeitsgesetzes und Einbürgerungen von EU-Bürgern nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz.

Antragserfassungen, einfache Anfragen etc. werden durch die Sekretariatskraft erledigt.

3. Die Große Kreisstadt als Ausländerbehörde: Das Beispiel der Stadt Filderstadt:

Bei einer Personalausstattung von einer Abteilungsleitung und zwei Sachbearbeitern (je 100 %) ist eine Aufgabenteilung kaum möglich. Es gibt somit keine Aufteilung in Buchstaben- oder Sachgebiete. Beide Sachbearbeiter sind in der Lage, alle Bereiche abzudecken, frei nach dem Prinzip „Jeder macht alles“.

Es wurden nur einige Schwerpunkte in der Aufgabenzuordnung gesetzt, damit eine Urlaubs- und Krankheitsvertretung jederzeit gewährleistet ist. Einer dieser Schwerpunkte liegt z.B. im Bereich „Visumanträge“.

Grundsätzlich sind ausländerrechtliche Verfügungen bzw. aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei der Abteilungsleitung angesiedelt. Diese ist zuständig für jeglichen Kontakt mit Rechtsanwälten und in verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Sie nimmt zugleich die Rolle des Ausweisungsbeauftragten wahr und ist Ansprechpartner für die vorgesetzten Behörden. Im Falle einer Urlaubs- bzw. Krankheitssituation übernehmen auch die Abteilungsleitung und die stellvertretende Leitung Aufgaben der Sachbearbeitung.

Aufgrund der personellen Situation und entsprechender Erfahrungen nach Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels wird nur ausnahmsweise mit Terminvereinbarungen gearbeitet.

Exkurs zum Thema Aufgabenzuschnitt:

Als One-Stop-Shop wird in der Wirtschaft und auch in der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit genannt, alle notwendigen bürokratischen Schritte, die zur Erreichung eines Zieles führen, an einer einzigen Stelle durchzuführen.

Bekanntes Beispiele sind u.a. die einheitliche Behördenrufnummer 115, die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und im Ausländerrecht die Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in einem Akt mit der Aufenthaltserlaubnis.

Der Charakter und die politische Ausrichtung des Ausländerrechts haben sich spätestens seit 2005 mit der Ablösung des Ausländergesetzes durch das Aufenthaltsgesetz entscheidend gewandelt. Die Förderung von Integration ist nun ein wesentlicher Schwerpunkt. Nicht nur die Einbürgerungskampagne des Integrationsministeriums zeigt das Ziel: Nach einer erfolgreichen Integration ist

mittelfristiges Ziel die Einbürgerung. Betrachtet man den politischen Willen (Zuzug von Ausländern/Integration/Einbürgerung), so ergeben sich hieraus auch neue Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung.

Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen kann es sich in Land- und Stadtkreisen anbieten, die ausländer- und einbürgerungsrechtlichen Aufgaben an einer Stelle durchzuführen. Nahezu sämtliche Fragen, die sich im Aufenthaltsrecht stellen, sind auch im Verfahren einer späteren Einbürgerung zu beachten und zu prüfen. Die Einbürgerungssachbearbeiter müssen sich dementsprechend im Aufenthaltsrecht auskennen.

Bei Einbürgerungen sind die Ausländerakten vom Einbürgerungssachbearbeiter anzufordern und auszuwerten. Bei einem Einbürgerungsantrag werden viele Unterlagen beim Einbürgerungsbewerber angefordert, die bereits in der Ausländerakte vorhanden sind (Urkunden, aktuelle Passkopien, gegebenenfalls Schulzeugnisse, gegebenenfalls aktuelle Verdienstbescheinigungen, Nachweise Aufenthaltstitel, Teilnahme an Sprach- und Orientierungskursen usw.). Diese oft mühseligen Arbeitsschritte bei der Anforderung von Unterlagen, die auf den Antragsteller abgewälzt werden, könnten, jedenfalls sofern entsprechend aktuelle Dokumente vorliegen, eingespart werden.

Mit einer Übertragung an eine Verwaltungsstelle mit gemeinsamen Strukturen könnte erreicht werden, dass Einbürgerungsanträge oftmals schneller und effektiver bearbeitet werden können. Die Bearbeitung aus einer Hand führte zu einer Verkürzung der Kommunikationsabläufe (z.B. auch hinsichtlich eingehender Mitteilungen der Staatsanwaltschaft an die Ausländerbehörde, die während eines anhängigen Einbürgerungsverfahrens weitergeleitet werden müssen), zu einer rascheren Erledigung der einzelnen Arbeitsschritte (z.B. Prüfungen, die bereits im Ausländerrecht erfolgt sind, müssen nicht noch einmal erfolgen) und somit zu einer Optimierung verwaltungstechnischer Aufgaben.

Nicht nur, dass somit die Beratungen zur Möglichkeit einer Einbürgerung effektiver erfolgen könnten, erreichte man mit dieser Zusammenlegung die beste Einbürgerungskampagne: Der „Ausländersachbearbeiter“ kennt „seine“ Ausländer und weiß, ob grundsätzlich eine Einbürgerung in Betracht kommt. Er kann auch die entsprechende Anregung für eine Einbürgerung geben.

Im Zeitalter des demographischen Wandels muss sich der öffentliche Dienst zunehmend Gedanken über seine Attraktivität einschließlich einer besseren

Bewertung seiner Stellen und die inhaltliche Qualität der Arbeit machen. Dies gilt auch im Ausländerrecht. Die Sachbearbeiter streben Arbeitszufriedenheit an. Das gelingt am besten über ganzheitliche Arbeitszusammenhänge, in denen sich die Mitarbeiter eher als Problemlöser denn als Vollzugsbeamte sehen können.

Empfehlung der Arbeitsgruppe zum Exkurs:

Die Projektgruppe spricht sich nicht generell für eine Zusammenlegung von Ausländer- und Einbürgerungsbehörden aus. Es spricht zwar in der Tat Vieles für solche Überlegungen, andererseits ließe sich der Vorschlag nur in den Landratsämtern und Bürgermeisterämtern der Stadtkreise umsetzen, während der Bruch zwischen den Ausländerbehörden in den Großen Kreisstädten und den Einbürgerungsbehörden der jeweiligen Landratsämter bliebe. Auch die Komplexität der jeweiligen Regelungen und die Zuständigkeit mehrerer Ministerien könnten für eine Trennung sprechen.

A.III.2 Wahrnehmung des Handlungsfeldes Integration

Die Ausländerbehörden begleiten und fördern entsprechend ihrem im Aufenthaltsgesetz präzisierten Auftrag die Integration ausländischer Mitbürger in vielfältiger Weise. Voraussetzung für zahlreiche aufenthaltsrechtliche Entscheidungen ist die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, welche eine wirtschaftliche Integration voraussetzt. Auch kann der Wunsch, dauerhaft in Deutschland zu bleiben, nur dann Realität werden, wenn die bleibewillige Person nicht gegen Gesetze verstoßen hat. Damit tragen die Ausländerbehörden auch zur sozialen Integration bei.

Zentrale Bedeutung bei der integrativen Arbeit der Ausländerbehörden kommt der Verbesserung der Sprachkenntnisse und des Wissens über unsere Gesellschaftsordnung bei Zuwanderern zu. Durch die Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen werden diese Fähigkeiten gefestigt und die Grundlage für eine mögliche spätere Einbürgerung geschaffen. Bei jeder Verlängerung eines

Aufenthaltsrechts wird geprüft, ob die sprachliche Integration erfolgreich verläuft. Ist dies nicht der Fall, versucht die Ausländerbehörde, dem entgegenzusteuern.

Die den genannten integrativen Zielen zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen sind in erster Linie ordnungsrechtlicher Natur. So sind auch eine Reihe von Sanktionsmaßnahmen bei mangelndem Spracherwerb vorgesehen. Dem gesetzlich normierten Auftrag der kommunalen Ausländerbehörden ist damit zunächst genüge getan.

Wie alle anderen Bereiche der Verwaltung verstehen sich auch Ausländerbehörden zunehmend als Dienstleister. In diesem Rahmen kann die sprachliche Integration von Migranten über den gesetzlich vorgesehenen Rahmen hinaus effektiv verbessert werden, ohne dass dies letztlich einen Zusatzaufwand für die Behörde bedeutet. Hierzu ist erforderlich, dass neben der ordnungsrechtlichen Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs auch eine gezielte räumliche und zeitliche Vermittlung in einen solchen Kurs stattfindet. Zugewanderte Menschen sind oft überfordert, wenn sie dies ohne sachkundige Hilfe organisieren müssen. Dies führt in etlichen Fällen zu einer mangelhaften Teilnahme an den angebotenen Kursen.

Das Beratungsangebot kann durch eigene Kräfte, andere Stellen innerhalb der Verwaltung, wie z. B. kommunale Ausländerbeauftragte, oder ein externes Beratungsangebot erfolgen. Zur Organisation bietet es sich an, Netzwerke vor Ort mit den beteiligten Organisationen (Ausländerbehörden, Arbeitsagenturen, Sprachkursträger, Migrationsdienste,...) zu schaffen.

Erfahrungen einzelner Kommunen zeigen, dass hierdurch die Anzahl derer, die eine Kursteilnahme verweigern, die Kurse abbrechen oder diese nicht bestehen, deutlich gesenkt werden kann. Das gesetzlich vorgesehene Sanktionsinstrumentarium muss daher weniger oft angewandt werden. Der Mehraufwand durch Beratung gleicht sich dadurch teilweise aus. Darüber hinaus kommt das positive Mittel des Förderns verstärkt zum Tragen. Dies macht es Einwanderern leichter, sich in unserem Land zurechtzufinden und willkommen zu fühlen, ein wichtiger Beitrag zur Willkommenskultur.

Durch eine enge Zusammenarbeit der Ausländerbehörden mit den örtlichen Jobcentern, der Agentur für Arbeit und Unternehmen werden die Chancen erwerbsloser Ausländer verbessert, in Lehrstellen und Arbeitsplätze vermittelt zu werden.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Als zentrale Anlaufstelle für alle Ausländer sollten die Ausländerbehörden ihr Engagement auch darauf ausrichten, integrationsbedürftige Ausländer gegebenenfalls an Integrationsangebote und zuständige Anlaufstellen zu verweisen oder auf diese aufmerksam zu machen. Bedingung hierfür ist vor allem eine ausreichende Vernetzung mit den relevanten Institutionen und Einrichtungen vor Ort.

A.III.3 Vermeidung langer behördeninterner Postwege / Liegezeiten

Bei der Vermeidung langer behördeninterner Postwege sind drei Gruppen zu unterscheiden:

- Postwege/Liegezeiten innerhalb der eigenen Behörde
- Postwege/Liegezeiten zwischen den Ausländerbehörden
- Postwege/Liegezeiten mit anderen zu beteiligenden Behörden

Postwege/Liegezeiten innerhalb der eigenen Behörde

Erlasse des Innenministeriums werden zumeist per E-Mail direkt an die allgemeine E-Mail-Adresse der Stadt- und Landkreisverwaltungen übermittelt. Die Regierungspräsidien werden gleichzeitig informiert. Die Behörden (Stadt- und Landkreisverwaltungen) müssen dann diese Erlasse intern von der Poststelle im vorgesehenen Geschäftsgang an das zuständige Ausländeramt weiterleiten. Hierbei kann es zu Zeitverzögerungen kommen.

Fast jede Ausländerbehörde hat inzwischen eine eigene E-Mailadresse (Beispiele: Landratsamt Ortenaukreis: auslaenderwesen@ortenaukreis.de, Stadt Karlsruhe: auslaenderbehoerde@oa.karlsruhe.de, etc.).

Durch die Einrichtung und Pflege eines speziellen „Ausländerbehördenverteilers“ könnte das Innenministerium zukünftig E-Mails nach wie vor direkt an die allgemeinen Poststellen übersenden, gleichzeitig aber die Ausländerämter nachrichtlich beteiligen. Dies könnte zu einer deutlichen Zeitersparnis beitragen. Die Ausländerbehörden wären aufgefordert, dem Innenministerium mitzuteilen, ob sie an diesem Vorgehen partizipieren wollen und falls ja, unter welcher E-Mail-Adresse die

Ausländerbehörde erreichbar ist. Änderungen wären dem Innenministerium unverzüglich anzuzeigen.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Das Innenministerium wird den Ausländerbehörden anbieten, neben den bisherigen allgemeinen E-Mail-Adressen der Stadt- bzw. Landkreisverwaltungen auch die unmittelbaren E-Mail-Adressen der Ausländerbehörden in seinen Verteiler aufzunehmen. Sofern Ausländerbehörden dieses Angebot annehmen möchten, teilen sie dem Innenministerium ihre Adresse und zukünftige Änderungen mit.

Postwege/Liegezeiten zwischen den Ausländerbehörden

Schwerpunktmäßig sind hier die Aktenübersendungen bei einem Wohnortwechsel zu nennen. Viele Ausländerbehörden haben sich bislang nicht dem geänderten Meldewesen angepasst. Nur wer aus einer Wohnung auszieht und keine neue Wohnung im Inland bezieht, muss sich bei der Meldebehörde abmelden. Wenn Personen gleichzeitig eine neue Wohnung im Inland beziehen, erfolgt die Abmeldung durch die Meldebehörde des neuen Wohnsitzes nach erfolgter Anmeldung.

Dies bedeutet: Erhält die Ausländerbehörde von der Meldebehörde den Hinweis, dass ein Ausländer (aus dem Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörde) weggezogen ist und ein neuer Wohnsitz im Inland begründet wurde, muss eine Anmeldung in der neuen Gemeinde vorliegen und somit eine neue ausländerrechtliche Zuständigkeit gegeben sein. Somit könnte unverzüglich eine Aktenübersendung erfolgen. Die Zeit des „Abwartens“ auf eine Aktenanforderung könnte – wenn keine ausländerrechtliche Wohnsitznahmeverpflichtung vorliegt – in der Regel vermieden werden.

Auch das zeitaufwendige „Aktenanbieten“, was noch von einigen Ausländerbehörden praktiziert wird, ist somit nicht notwendig. Dieses Verfahren könnte nicht nur die Verwaltungsabläufe beschleunigen, sondern ist insbesondere deshalb von Vorteil, weil häufig bei der neu zuständigen Behörde ein akuter ausländerrechtlicher Handlungsbedarf bestehen kann, der für sie erst aufgrund einer Aktendurchsicht erkennbar wird.

Aktenanforderungen wären somit nur notwendig, wenn ein Wiedereinzug aus dem Ausland vorliegt.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Bei einem Wechsel der örtlich zuständigen Ausländerbehörde innerhalb Baden-Württembergs - mit Ausnahme der Fälle einer Wohnsitznahmeverpflichtung - kann im Regelfall eine unaufgeforderte Aktenübersendung der bisher zuständigen Ausländerbehörde an die neu zuständige Ausländerbehörde erfolgen, sobald ein neuer Wohnsitz melderechtlich begründet und mitgeteilt wurde.

Postwege/Liegezeiten mit zu beteiligenden Behörden

Grundsätzlich haben sich in vielen Bereichen die Wegezeiten durch onlinebasierte Verfahren verringert. Diese Verfahren sind daher nach Möglichkeit im Zusammenwirken aller Beteiligten anwenderfreundlich auszubauen und zu nutzen.

A.III.4 Verstärkte Nutzung moderner Kommunikationswege (intern)

Eine moderne Kommunikations- und Informationstechnik ist von zentraler und essentieller Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Durch ihren Einsatz innerhalb der öffentlichen Verwaltung können Arbeitsabläufe effektiver und effizienter gestaltet werden. Kommunikationsstrukturen wie Internet, Intranet, oder E-Mail sind heutzutage nicht mehr wegzudenken und können weiter zu einer positiven Veränderung von innerbehördlichen Strukturen führen. Dabei ist allerdings eine leistungsfähige und angemessene EDV-Ausstattung unverzichtbar. Entsprechend notwendige Investitionen dürften sich in aller Regel durch die Möglichkeit einer effektiveren Bearbeitung der Verwaltungsverfahren ausgleichen.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die verstärkte Nutzung moderner Kommunikationswege bei der behördeninternen Kommunikation und eine leistungsfähige und angemessene EDV-Ausstattung werden empfohlen.

A.III.5 Einheitlichere Verfahrensweisen

Aufenthaltsrecht ist Bundesrecht und gilt damit für Ausländer innerhalb Deutschlands bundesweit einheitlich. Dennoch kann sich die Arbeitsweise in den Bundesländern, aber auch in den einzelnen Kommunen in Baden-Württemberg unterscheiden. Dies lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass es sich bei der Arbeit einer Ausländerbehörde keineswegs um die Bearbeitung durchweg gleichartiger bzw. gleich gelagerter Fälle, wie z.B. bei Verkehrsordnungswidrigkeiten, handelt. Vielmehr ist eine Vielzahl von Einzelfallentscheidungen zu treffen, bei denen die Sachbearbeiter ihre Entscheidungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls und somit oftmals im Rahmen der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens treffen müssen. Darüber hinaus bestehen Unterschiede in der Personalausstattung und somit auch in der Anzahl der zu bearbeitenden Verfahren pro Mitarbeiter. Ein wichtiges Ziel ist es daher, die Verfahrensweisen der Ausländerbehörden möglichst einheitlich zu gestalten. Eine im Bezug auf die grundsätzliche Arbeitsweise vereinheitlichte bzw. standardisierte Vorgehensweise der Ausländerbehörden ist aus verschiedenen Gründen wünschenswert.

Zum einen erfahren Ausländer wohnortunabhängig die gleiche Behandlung, erhalten die gleichen Informationen, müssen dieselben Formulare ausfüllen und dieselben Unterlagen vorlegen. Auch im Gespräch mit Freunden, Bekannten und Verwandten aus anderen Städten und Landkreisen erleben sie somit eine einheitliche Arbeitsweise der Ausländerbehörden.

Zum anderen bedeutet eine einheitliche Arbeitsweise auch für die Ausländerbehörden eine Erleichterung. So haben etwa viele der Ausländerbehörden im Laufe der Zeit eigene Formulare, Vordrucke, Erklärungen etc. entwickelt. Dabei werden – mit einigen geringfügigen Abweichungen – im Großen und Ganzen dieselben Informationen, Unterlagen und Nachweise angefordert. Einheitliche Formulare könnten zentral hinterlegt und gepflegt werden. Damit müsste nicht jede Ausländerbehörde Gesetzesänderungen oder geänderte Rechtsprechung in ihre eigenen Vorlagen einpflegen um diese aktuell zu halten.

Durch eine Empfehlung, welche Unterlagen einheitlich von den Ausländerbehörden für welche Aufenthaltstitel bzw. bei welchen Anträgen angefordert werden, könnte beispielsweise auch der Wissensverlust durch Personalfluktuaton verringert werden.

Zusätzlich würde eine von ausländerrechtlichen Experten erarbeitete Empfehlung hinsichtlich einer einheitlichen Arbeitsweise der Ausländerbehörden zu mehr Rechtssicherheit beitragen.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Das Innenministerium wird gemeinsam mit den Regierungspräsidien und den unteren Ausländerbehörden prüfen, ob und inwieweit sich verstärkt landesweit einheitliche Empfehlungen mit dem Ziel einheitlicherer Verfahrensweisen umsetzen lassen.

A.III.6 Elektronische Aktenführung

Ausländerakten werden über einen mitunter sehr langen Zeitraum geführt und begleiten den Ausländer auch bei Umzügen innerhalb Deutschlands. Sie können dabei im Laufe der Jahre schnell sehr umfangreich werden. Die Aufbewahrungsfrist für ausgeschiedene Akten liegt bei 10 Jahren. Damit ist der Platzbedarf sowohl für die Aufbewahrung der laufenden Akten, als auch für die ausgeschiedenen Akten sehr groß.

Hinzu kommt, dass die laufenden Akten für die Sachbearbeitung in greifbarer Nähe sein müssen. Jederzeit können Kunden oder andere Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung Informationen zum Einzelfall benötigen.

Eine elektronische Aktenführung kann auch für das Ausländerwesen wesentliche Verbesserungen bieten. Der Zugriff auf elektronische Daten spart Zeit, Platz und Wege und ermöglicht die in Einzelfällen sehr hilfreiche Suche nach Stichworten. In den Fällen, in denen Akten für dortige Verfahren an Gerichte abgegeben werden, muss in der Zwischenzeit nicht mit einer Kopie gearbeitet und anschließend das versandte Original und die Kopie wieder zusammengeführt werden, sondern die Akte kann regulär elektronisch weitergeführt werden.

Elektronische Akten erleichtern außerdem eine ordnungsgemäße Aktenführung und vollständige Dokumentation, indem die Seiten automatisch nummeriert werden. Sie sind darüber hinaus Grundvoraussetzung für eine durchgängige IT-gestützte und medienbruchfreie Abwicklung von Geschäftsprozessen in Verwaltungen.

Nachteile einer elektronischen Aktenführung könnten sein, dass Akten in Papierform gegebenenfalls leichter „lesbar“ sind, eine unproblematische Aktenübersendung zwischen allen Verfahrensbeteiligten derzeit noch nicht sichergestellt ist und noch nicht alle Rechtsfragen im Umgang mit elektronischen Akten abschließend geklärt sind.

Die Erfahrungen großer Ausländerbehörden, wie z.B. der Großstädte Berlin, Hamburg und München zeigen jedoch, dass die Vorteile einer elektronischen Aktenführung eher überwiegen.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die Einführung elektronischer Aktenführung ist in den Ausländerbehörden in eigener Verantwortung zu prüfen. Das Innenministerium wird die Erfahrungen derjenigen Ausländerbehörden, die bereits eine elektronische Aktenführung haben oder die Umsetzung planen, sammeln und den anderen Ausländerbehörden zur Verfügung stellen.

A.III.7 Online-Formulare

Die Bereitstellung von Online-Formularen über die jeweiligen Internetauftritte der kommunalen Ebene bietet sowohl für die Kunden, als auch für die Behörden erkennbare Vorteile. So kann der Kunde die entsprechenden (Antrags-)Formulare bereits zuhause einsehen, ausfüllen, ausdrucken und sogar für seine eigenen Unterlagen elektronisch speichern. Viele Kunden benötigen beim Ausfüllen der Formulare Unterstützung durch Familienmitglieder, Freunde, Bekannte oder Nachbarn. Die Möglichkeit, Formulare zuhause ausfüllen zu können, bedeutet eine deutliche Verbesserung des Kundenservices. Erfahrungsgemäß kann festgestellt werden, dass ein solches Angebot gerne angenommen wird und bei den teilnehmenden Kommunen viele von den Kunden bereits zuhause ausgedruckte Formulare eingehen. Dies bedeutet für die Behörde, dass weniger Formulare beschafft werden müssen und somit Kosten eingespart werden können. Die elektronisch ausgefüllten Anträge sind darüber hinaus gut lesbar und vollständig. Der Wegfall der Unterstützung beim Ausfüllen der Anträge spart zudem Zeit und die

Dauer für die persönliche Vorsprache des Kunden in der Ausländerbehörde verringert sich entsprechend.

Kommunen könnten etwa einen Formular-Server nutzen, um Zugang zu einer Vielzahl elektronischer Formulare zu erhalten. Es besteht bei entsprechenden Angeboten meist die Gelegenheit die eigenen Adressdaten zu hinterlegen, so dass diese direkt in die Formulare aufgenommen werden, bereits vorhandene Formulare unverändert zu übernehmen, sie auf die eigenen Bedürfnisse anpassen zu lassen oder eigene Formulare einstellen zu lassen. Diese können dann auf der Homepage der Kommune verlinkt und den eigenen Nutzern zur Verfügung gestellt werden.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die Möglichkeit der Nutzung von Online-Formularen sollte geprüft und diese gegebenenfalls auf der kommunalen Homepage bereitgestellt werden.

A.III.8 Online-Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

Seit August 2007 stellen das Bundesverwaltungsamt und die Bundesagentur für Arbeit den Ausländerbehörden einen Service zur Verfügung, mit dem das Zustimmungsverfahren nach § 39 AufenthG bei der Erteilung bzw. Verlängerung von Aufenthaltstiteln automatisiert wird.

Sowohl Anfragen im Rahmen von Neueinreisen ("VISA-Beteiligung") sind hierüber möglich als auch die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit für die im Inland lebende ausländische Bevölkerung.

Wurde das Verfahren anfänglich nur von einem geringen Anteil der Ausländerbehörden genutzt, werden aktuell ca. 40 % aller Zustimmungsanfragen elektronisch übermittelt.

Um das Verfahren zu beschleunigen und um einen reibungslosen Ablauf zu unterstützen, wurde das Beteiligungsformular um eine technische Funktion zur elektronischen Übermittlung von entscheidungsrelevanten Dokumenten erweitert. Die Dokumente müssen dem Dateiformat "PDF" entsprechen und dürfen jeweils eine Dateigröße von 500 KB nicht überschreiten. Bei jeder Übermittlung dürfen maximal fünf Dokumente dem Beteiligungsformular (neue Beteiligung oder Zwischennachricht) beigefügt werden. Durch die Möglichkeit mehrere

Zwischennachrichten zu senden, gibt es praktisch keine Begrenzung hinsichtlich der Übermittlung von Anlagen an die Bundesagentur für Arbeit. Um die Dateien aber so klein wie möglich zu halten, wird ein Schwarz-Weiß-Scan mit 150 dpi empfohlen. Bei der Übermittlung von Dokumenten sind die datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Der Umfang der zu übermittelnden Dokumente sollte sich auch deshalb auf die nötigsten Unterlagen (Stellenbeschreibung, Arbeitsvertrag und sonstige relevante Unterlagen) beschränken.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Zustimmungsverfahrens nach § 39 AufenthG soll online abgewickelt werden.

B: Maßnahmen zur Optimierung von Dienstleistung und Service

Der bereits beschriebene Wandlungsprozess der Ausländerbehörden von einer traditionellen Ordnungsbehörde hin zu einer dienstleistungs- und serviceorientierten Fachbehörde führt sowohl zu einer stärkeren Orientierung an den Bedürfnissen der Kunden, als auch zu einem breiten Spektrum an potenziellen Maßnahmen für mehr Bürgerfreundlichkeit; angefangen bei der Bündelung von Dienstleistungen an einem Ort, bürgerorientiertem Umgang, einer ansprechenden Gestaltung der Räumlichkeiten, kurzen Wartezeiten, über umfassende Beratung und schnelle Bearbeitung bis hin zur Nutzung technischer Hilfsmittel.

B.I. Behördenbezeichnung

Dieser Wandel zeigt sich auch bei der „Namensgebung“. Die unteren Ausländerbehörden wählen teilweise für ihre Behörde unterschiedliche Begriffe, wie z.B. Migrationsamt, Amt für Zuwanderung o.ä.. Hierbei besteht jedoch die Gefahr, dass die Amtsbezeichnung Verwirrung beim (gegebenenfalls noch nicht in ausreichendem Maß der deutschen Sprache mächtigen) Kunden erzeugt. Es liegt daher nahe, den gesetzlich geprägten Begriff des „Ausländers“ weiterhin in die Namensgebung der Behörde mit aufzunehmen.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Es sollten eindeutige Begrifflichkeiten für die Ausländerbehörden verwendet werden, um insbesondere auch Menschen mit Schwierigkeiten im Umgang mit der deutschen Sprache den Zugang zu den zuständigen Ansprechpartnern zu vereinfachen.

B.II. Ansprechpartner

Ein wesentliches Kennzeichen einer kundenorientierten Ausländerbehörde ist eine gute Erreichbarkeit der Mitarbeiter. Der ausländische Mitbürger sollte seinen zuständigen Ansprechpartner in der Ausländerbehörde über die Telefonzentrale der Stadt oder des Landkreises, dessen Ausländerbehörde für ihn zuständig ist, über

eine Nachfrage beim Bürgerservice oder - falls eingerichtet - über die zentrale Behördenrufnummer 115 in Erfahrung bringen können.

Besonders hilfreich dürfte eine anschaulich gestaltete Homepage sein, gegebenenfalls gegliedert nach Stichworten wie Aufenthaltsrecht, Arbeitserlaubnis, EU-Bürger, Asylverfahren, Einbürgerung, Integrationskurse, Verpflichtungserklärungen etc., aus der sich jeweils nähere inhaltliche Erläuterungen zu den einzelnen Themen ergeben.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Kunden sollten möglichst einfache Wege zur Verfügung stehen, um mit den für sie jeweils zuständigen Behördenmitarbeitern Kontakt aufnehmen zu können.

B.II.1 Erreichbarkeit (Telefon/E-Mail/Öffnungszeiten)

Im Allgemeinen gelten im Hinblick auf persönliche Vorsprachen auch für die Ausländerbehörden die allgemeinen Öffnungszeiten der jeweiligen Behörde.

„Good Practice“ am Beispiel des Landratsamtes Bodenseekreis:

Öffnungszeiten sind von Montag bis Freitag 8:00 bis 12:00 Uhr und donnerstags zusätzlich von 14:00 bis 17:00 Uhr. In diesen Zeiten ist das Landratsamt auch über die Telefonzentrale erreichbar. Die Auskunft über die Behördenrufnummer 115 ist darüber hinaus werktags von 8:00 bis 18:00 Uhr durchgängig besetzt.

Die Sachbearbeiter sind während der gesamten allgemeinen Öffnungszeiten per Telefon, Fax und E-Mail erreichbar. Ist ein Sachbearbeiter nicht am Platz, wird ein Telefonanruf nach mehrmaligem Klingelzeichen automatisch an das ganztägig besetzte Verwaltungssekretariat der Ausländerbehörde weitergeleitet.

Das Dienstgebäude ist von Montag bis Donnerstag von 8:00 bis 17:00 Uhr und am Freitag von 8:00 bis 12:00 geöffnet. Somit kann ein ausländischer Mitbürger auch außerhalb der allgemeinen Sprechzeiten die Ausländerbehörde aufsuchen. Soweit irgendwie möglich, wird dieser Kunde auch außerhalb der offiziellen Sprechzeiten bedient.

Versuche einzelner Ausländerbehörden, den Bürgerservice durch Verlängerung der Öffnungszeiten zu optimieren, etwa den Kundenverkehr bereits ab 6:30 Uhr zu ermöglichen, haben gezeigt, dass diese Zeiten von der angesprochenen Zielgruppe (Berufstätige) nicht angenommen werden. Zudem führten längere Öffnungszeiten mit Kundenverkehr dazu, dass die Mitarbeiter weniger Zeit für die Sachbearbeitung hatten, was zu Verzögerungen bei der Fallbearbeitung führte.

Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass ein starkes Bedürfnis für einen sogenannten „Dienstleistungsnachmittag“ mit langen Öffnungszeiten besteht.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die Erreichbarkeit eines Ansprechpartners sollte möglichst durchgängig sichergestellt sein. Öffnungszeiten für den persönlichen Kundenverkehr sollten kundenfreundlich gestaltet sein und möglichst einen „Dienstleistungsnachmittag“ enthalten.

B.II.2 Fester Ansprechpartner

Die Zuständigkeit eines bestimmten Sachbearbeiters für einen Ausländer richtet sich bei den meisten Ausländerbehörden entweder nach dem Nachnamen des ausländischen Mitbürgers, nach dessen Wohnort oder nach dessen Aufenthaltsstatus, bzw. Anliegen. Jedenfalls sollte einem Ausländer mindestens ein fester Ansprechpartner - in der Regel der zuständige Sachbearbeiter - zugeteilt und dem Ausländer als für ihn zuständige Kontaktperson auch bekannt sein. Dies gilt auch für interne Wechsel der Zuständigkeit zum Beispiel in Fällen, in denen das Verfahren vor Gericht geht oder sonstige Umstände, wie etwa Komplexität und rechtliche Schwierigkeit des Falles, dies bedingen.

Bei Urlaub, Krankheit oder sonstiger Abwesenheit des Ansprechpartners sollte ein Vertreter benannt werden, bzw. unter den bekannten Kontaktmöglichkeiten erreichbar sein, z.B. durch Umschaltung des Telefons oder Weiterleitung von E-Mails.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Dem Ausländer sollte ein für ihn zuständiger fester Ansprechpartner benannt werden, an den er sich bei entsprechenden Anliegen wenden kann und die Erreichbarkeit dieses Ansprechpartners, bzw. seines Vertreters, sollte sichergestellt sein.

B.II.3 Transparenz erhöhen / Sachgebietsübergreifende Auskünfte

Gerade vor dem Hintergrund der Komplexität des Ausländerrechts ist Transparenz eine wichtige Voraussetzung für ein kundenorientiertes Verwaltungsverfahren. Fehlende Transparenz bei Entscheidungen kann nicht nur zu Unverständnis über diese führen, sondern auch das Gefühl von Willkür oder Diskriminierung hervorrufen. Durch umfassende Informationen über die Rechtslage und die Grundlage von Entscheidungen kann dieser Gefahr vorgebeugt werden.

Häufig kommt es vor, dass ausländische Mitbürger im Zusammenhang mit ihrer Aufenthaltserlaubnis weitere Fragen etwa zu Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, zu Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch, zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, etc. stellen.

Hier sollten die Mitarbeiter der Ausländerbehörde, soweit es ihnen möglich ist, allgemeine Auskünfte zu gesetzlichen Bestimmungen, nicht jedoch fallbezogene Auskünfte erteilen. Nach Möglichkeit sollte dem Bürger der zuständige Ansprechpartner und Möglichkeiten einer Kontaktaufnahme mitgeteilt werden.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Das Verwaltungsverfahren sollte durch umfassende Informationen möglichst transparent gestaltet sein. Bei Fragen über das eigene Sachgebiet hinaus, sollten dem Ausländer ein für ihn zuständiger Ansprechpartner und dessen Kontaktdaten benannt werden oder er sollte direkt weitervermittelt werden.

B.II.4 Interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter

Interkulturelle Kompetenz ist für Mitarbeiter in den Ausländerbehörden eine wichtige zusätzliche Qualifikation und sollte im Rahmen von Aus- und Fortbildungen gefördert werden. Idealerweise sollten entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen zum Regelangebot für Mitarbeiter der Ausländerbehörden gehören. Interkulturelle Kompetenz beinhaltet die Fähigkeit, mit Menschen mit und ohne Migrationshintergrund erfolgreich und zur gegenseitigen Zufriedenheit agieren zu können, bei Maßnahmen die verschiedenen Auswirkungen auf Menschen mit und ohne Migrationshintergrund beurteilen und entsprechend handeln zu können sowie die durch Diskriminierung und Ausgrenzung entstehenden integrationshemmenden Auswirkungen zu erkennen und zu überwinden

Bei der Personalgewinnung kommt es vor allem darauf an, geeignete Mitarbeiter für die Ausländerbehörde zu finden, die die nötige Offenheit und Fingerspitzengefühl im Umgang mit ausländischen Mitbürgern mitbringen. Einige Ausländerbehörden sehen bei der Personalplanung den Einsatz von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund vor, der die Aufgabenwahrnehmung - vor dem Hintergrund der eigenen Migrationsgeschichte und Sprachkenntnisse - verbessern kann. Eine gezielte Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund in den Ausländerbehörden erfolgt in der Regel jedoch nicht.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter sollte gefördert werden.

B.II.5 Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeiter

Amtssprache ist deutsch, d. h. in amtlichen Mitteilungen, Entscheidungen, Bescheiden etc. ist -sofern nicht gesetzlich etwas anderes vorgesehen ist- ausschließlich die deutsche Sprache zu verwenden und auch alle Verfahrenshandlungen der Behörde können grundsätzlich nur in deutscher Sprache vorgenommen werden. Hieran müssen sich auch die Ausländerbehörden halten.

Soweit es um eine reine Hilfestellung, nähere Erläuterungen etc. geht, kann eine Verständigung gegebenenfalls auch in einer Fremdsprache erfolgen. In besonderen Ausnahmefällen können Dolmetscher oder Übersetzer beigezogen werden. Als Fremdsprache wird - insbesondere durch die gesetzlichen Erleichterungen bei der Beschäftigung ausländischer Fach- und Führungskräfte und einem entsprechenden Zuzug - die englische Sprache immer wichtiger. Für die Mitarbeiter in den Ausländerbehörden können daher regelmäßig Englischkurse angeboten und durchgeführt werden, in denen insbesondere auf die Vermittlung von Sprachkenntnissen verwaltungstechnischer und -rechtlicher Art, bzw. von Fachbegriffen Wert gelegt wird.

„Good Practice“ am Beispiel des Landratsamtes Calw:

Hier werden speziell auf die Verwaltungstätigkeit zugeschnittene Englischkurse über die Volkshochschule für die Mitarbeiter angeboten. Kosten für den Kurs der acht teilnehmenden Mitarbeiter fallen bei acht Doppelstunden in Höhe von 500 € an.

„Good Practice“ am Beispiel des Landratsamtes Bodenseekreis:

Auch im Landratsamt Bodenseekreis werden spezielle Englischkurse für die Mitarbeiter der Ausländerbehörde in Zusammenarbeit mit der Volkshochschule angeboten. Der Unterricht findet einmal wöchentlich für 1,5 Stunden im Rahmen eines „Inhouse-Seminars“ mit einem externen Dozenten statt. Die Kosten belaufen sich auf 39 € je Unterrichtseinheit.

In den Stadtverwaltungen und Landratsämtern sind häufig Mitarbeiter verschiedener Herkunft und Muttersprache, bzw. unterschiedlichster Fremdsprachenkenntnisse beschäftigt. Auf diese Ressourcen kann zurückgegriffen werden.

„Good Practice“ am Beispiel des Landratsamtes Bodenseekreis:

Mitarbeiter mit (besonderen) Fremdsprachenkenntnissen werden in einer Liste geführt, die in der Ausländerbehörde hinterlegt ist. In Einzelfällen werden diese Mitarbeiter bei Verständigungsschwierigkeiten einbezogen.

Im Rahmen von Neueinstellungen kann bei Vorstellungsgesprächen auf besondere Fremdsprachenkenntnisse geachtet werden, ohne dass sie jedoch zwingend ausschlaggebend für eine Einstellung oder Nichteinstellung des Bewerbers sind.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeiter sollten in Einzelfällen genutzt werden.

B.II.6 Zentraler Ansprechpartner für Integrationsfragen

Auf Anregung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wurden in Landkreisen und Städten mit Ausländerbehörden zentrale Ansprechpartner für Integrationsfragen bestimmt, die als Koordinatoren allen Beteiligten im Integrationsprozess sowie als unmittelbare Ansprechpartner bei allen Fragen der Eingliederung zur Verfügung stehen.

Sofern der zentrale Ansprechpartner für Integrationsfragen nicht unmittelbar in der Ausländerbehörde angesiedelt ist, sondern beispielsweise in der Sozialbehörde, im Bereich der Unterbringung der Asylbewerber oder als eine eigenständige Organisationseinheit, die unmittelbar der Behördenspitze unterstellt ist, ist ein ständiger Informationsaustausch zwischen Ausländerbehörde und zentralem Ansprechpartner für Integrationsfragen erforderlich.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Eine enge fachliche Zusammenarbeit zwischen der Ausländerbehörde und dem vor Ort tätigen zentralen Ansprechpartner für Integrationsfragen sollte gewährleistet werden.

B.III. Beratung

a) Beratungsintensität und Eigeninitiative der Mitarbeiter stärken

Ausländer sollen u.a. auf ihre wesentlichen Rechte und Pflichten, die sich aus dem Aufenthaltsgesetz ergeben, hingewiesen werden (§ 82 Abs. 3 AufenthG). Die Vorschrift normiert eine informatorische Betreuungspflicht der Ausländerbehörden und trägt dem Umstand Rechnung, dass die Adressaten des Aufenthaltsgesetzes häufig aus sprachlichen und sozialen Gründen, mangelnder Vertrautheit mit der deutschen Behördenorganisation sowie der Komplexität der Rechtsmaterie Schwierigkeiten haben, ihre Rechte und Pflichten zu überschauen.

Zwar ergibt sich aus dieser Norm keine Pflicht der Ausländerbehörden zu einer eingehenden Rechtsberatung. Indes obliegt es der Behörde - auch in ausländerrechtlichen Verfahren - nach allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen, in geeigneter Weise auf die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder sonst gebotene oder rechtlich sich aufdrängende Verfahrenshandlungen hinzuwirken. Hierdurch soll vermieden werden, dass infolge der Unkenntnis des Betroffenen ein Rechtsverlust eintritt.

Die Ausländerbehörden sind selbstverständlich gehalten, den genannten Hinweis- und Beratungspflichten nachzukommen. Über dieses gesetzlich geforderte Minimum hinaus sollten sich die Ausländerbehörden in ihrer Hinweis- und Beratungspraxis hinsichtlich Breite und Tiefe an den Bedürfnissen der Kunden orientieren. Neben deren (Sprach-)Kenntnissen, Erfahrungen und intellektuellen Fähigkeiten, die von der Behörde gewissenhaft einzuschätzen sind, dürfte für den Umfang der Informationen auch eine Rolle spielen, welche konkrete Bedeutung die Angelegenheit für den Ausländer hat. Die Ausländerbehörden verstehen sich in diesem Sinne zunehmend als Beratungs- und Serviceeinheiten.

Insbesondere nicht anwaltlich vertretene Ausländer haben einen vielfältigen Bedarf an Information und Beratung. So stellt sich häufig schon die Frage des weiteren zweckmäßigen Vorgehens im Verwaltungsverfahren. Die Ausländerbehörden sollten hier bei der Wahl zwischen verschiedenen Handlungsalternativen hilfreich zur Seite stehen und gegebenenfalls die am meisten Erfolg versprechende Alternative

aufzeigen. Im Rahmen eines Antragsverfahrens auf Erteilung eines Aufenthaltstitels sollte sich die Beratung nicht starr auf die vom Kunden selbst vorgebrachten Rechtsgrundlagen beschränken, sondern im Einzelfall weitere Erteilungsgrundlagen in den Blick nehmen, wenn sie der Lebenssachverhalt nahelegt.

Das Informationsangebot der Ausländerbehörden sollte sich außerdem nicht auf rein ausländerrechtliche Sachverhalte beschränken. Die Ausländerbehörden sind oft erste Anlaufstelle für Menschen, die nach Deutschland kommen. Ihnen kommt deshalb eine wichtige Beratungs- und Weichenstellungsfunktion hinsichtlich der vielfältigen Fragestellungen zu, die sich im Hinblick auf das Leben in Deutschland und die Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse ergeben. Diese Funktion macht es erforderlich, dass bei den Ausländerbehörden zumindest Grundwissen über die existierenden örtlichen Integrationsangebote (z.B. Sprachkurse) vorhanden ist, sodass jedenfalls eine Weitervermittlung stattfinden kann. Ebenso sollten Grundinformationen zum Verfahren und zu den beratenden Stellen bei der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen gegeben werden können. Das Ministerium für Integration bietet hierzu Grundlagenschulungen für die Mitarbeiter der Ausländerbehörden an. Weitergehende Informationen zu Beratungsstellen in Baden-Württemberg finden sich auf der Homepage des Ministeriums für Integration.

Ausländer, die in Deutschland nur ein vorübergehendes oder kein Aufenthaltsrecht erhalten haben, sollten von den Ausländerbehörden auf Fördermöglichkeiten im Bereich der freiwilligen Rückkehr und entsprechende Einzelfallberatungen hingewiesen werden, damit ihnen mögliche Perspektiven für die dauerhafte wirtschaftliche und soziale Reintegration im Heimatland aufgezeigt werden können.

b) Zielgruppenspezifische Beratung im Bereich Wirtschaft

Für die Unternehmen in Deutschland stellen die Ausländerbehörden zentrale Ansprechpartner dar, an die allgemeine Fragen sowie Sachstandsanfragen zu laufenden Verfahren gerichtet werden. Große Unternehmen mit vielen ausländischen Mitarbeitern haben bereits jetzt schon häufig persönliche Kontakte in die Ausländerbehörden. Die Ausländerbehörden werden entsprechend mit den Erwar-

tungen der Unternehmen an einen unbürokratischen und schnellen Prozess zur Erteilung eines Visums bzw. eines Aufenthaltstitels für ihre Mitarbeiter konfrontiert.

Für Unternehmen sollte es in der Ausländerbehörde einen zentralen Ansprechpartner geben, an den diese sich bei allgemeinen Fragen rund um die Beschäftigung ausländischer Mitarbeiter wenden können. Ziel ist eine vertrauensvolle und reibungslose Zusammenarbeit, insbesondere vor dem Hintergrund, dass dem Fachkräftemangel in Deutschland durch den Aufenthalt und die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte entgegengewirkt werden kann.

Die Ausländerbehörden bemühen sich, etwa auch durch unmittelbare Kontaktaufnahme mit anderen zu beteiligenden Stellen (Auslandsvertretung, Zentrale Auslands- und Fachvermittlung, etc.), um eine zügige Bearbeitung im Rahmen von Einreiseverfahren ausländischer Fach- und Führungskräfte. Hierbei können Kontakte zwischen der Ausländerbehörde und der jeweils zuständigen Wirtschaftsförderung ebenfalls von Vorteil sein.

Sowohl für Ausländer, die zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen möchten, als auch für die Unternehmen, die Ausländer beschäftigen wollen, stellen sich eine Vielzahl von Fragen. Erste hilfreiche und transparente Informationen erhält man auch über das Internet, z.B. über die Seiten von service-bw (www.service-bw.de), der Bundesagentur für Arbeit (www.arbeitsagentur.de) oder über das Internetangebot der Metropolregion Rhein-Neckar (www.verwaltungsdurchklick.de). Hier stehen zu unterschiedlichen Lebenslagen und Zielgruppen umfangreiche Daten und Online-Hilfen zur Verfügung. Darüber hinaus sollten die Ausländerbehörden den Prozess zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zielorientiert beratend begleiten. Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des prognostizierten verschärften Mangels an Fach- und Führungskräften kommt den Ausländerbehörden hier neben anderen Akteuren ebenfalls eine Schlüsselrolle zu.

c) Zielgruppenspezifische Beratung im Bereich Hochschulen

Im Bereich der Hochschulen ist eine intensive Beratung und Betreuung von Studenten, gegebenenfalls mit einer Präsenz an Hochschulen zu Semesterbeginn wünschenswert. Hier bietet sich zudem die Möglichkeit der Gewinnung ausländischer Absolventen an baden-württembergischen Hochschulen für den Arbeitsmarkt. Derzeit verlassen rund 75 % der ausländischen Absolventen hiesiger Hochschulen das Land

wieder. Zur stärkeren Bindung dieser Fachkräfte an das Land kann auch eine entsprechende Betreuung durch die Ausländerbehörden wesentlich beitragen.

An Hochschulstandorten mit einer hohen Zahl ausländischer Studenten könnte längerfristiges Ziel eine örtlich unmittelbar an der Hochschule angesiedelte und jedenfalls zu Semesterbeginn besetzte Außenstelle der Ausländerbehörde sein, die ausschließlich für die ausländischen Besucher der Hochschule zuständig ist.

„Good Practice“ am Beispiel des Stadtkreises Heidelberg:

Die Stadt Heidelberg bietet jeweils zu Semesterbeginn einen Service an der Universität Heidelberg an, der derzeit die Wohnsitzanmeldung, die Entgegennahme von Anträgen, Hilfe bei der Formulierung oder beim Ausfüllen von einschlägigen Anträgen und die Beratung hinsichtlich der jeweils erforderlichen Unterlagen ermöglicht. Dieser Service soll weiter ausgebaut werden.

Empfehlung der Arbeitsgruppe:

Die Ausländerbehörden sollten sich in ihrer Hinweis- und Beratungspraxis an den Bedürfnissen des Kunden orientieren und je nach Möglichkeit und Bedarf zielgruppenspezifische Beratungsmöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft und Hochschulen etablieren.

B.IV. Organisation

Empfehlungen hinsichtlich der Organisation der Ausländerbehörden im Bereich Dienstleistung und Service können aufgrund der großen Bandbreite unterschiedlicher Ausländerbehörden (Personalausstattung, Zahl der zu betreuenden Ausländer, Räumlichkeiten, örtliche Besonderheiten und Ausländergruppen) nicht gegeben werden. Den Ausländerbehörden wird jedoch empfohlen, sich an den folgenden Hinweisen zu orientieren und den Bedarf und die Anwendungsmöglichkeiten zu prüfen.

B.IV.1 Servicepoint

Mehrere Ausländerbehörden bieten einen besonderen Schalterbereich als Servicepoint oder Information an, der organisatorisch und räumlich aus der übrigen Organisation herausgelöst ist und der Erledigung kurzfristig zu erledigender Aufgaben dient.

Hier werden für den ausländischen Kunden zur ersten Orientierung allgemeine Informationen gegeben, der zuständige Ansprechpartner vermittelt, Formulare ausgegeben und Bescheinigungen aller Art ausgestellt, für die eine Zuziehung der Ausländerakte nicht erforderlich ist. Ferner werden häufig Aufgaben wahrgenommen, die ohne Terminvereinbarung bei einer Vorsprache erledigt werden können, wie die Bearbeitung von Verpflichtungserklärungen für Besuchervisa. Zum Teil werden die elektronischen Aufenthaltstitel an dieser Stelle ausgegeben. Für einen solchen Servicepoint besteht auch die Möglichkeit, bei Bedarf gegenüber der sonstigen Sachbearbeitung erweiterte Öffnungszeiten anzubieten.

Bei kleineren Ausländerbehörden besteht für die Einrichtung eines solchen Servicepoints allerdings meist kein Bedarf und scheitert auch an den personellen und räumlichen Möglichkeiten.

B.IV.2 Kurze Wartezeiten - schnelle Bearbeitungszeiten

Kurze Warte- und Bearbeitungszeiten sind nicht nur aus Kundensicht, sondern auch aus Sicht der Ausländerbehörden wünschenswert, jedoch stark von der jeweiligen Personalausstattung der Ausländerbehörde abhängig. Anzumerken ist, dass die Kunden nach allgemeiner Erfahrung nicht nur eine schnelle Bearbeitung wünschen, sondern auch großen Wert auf eine ausführliche Befassung mit ihrem Anliegen und auf eine umfassende Beratung legen. Dies kann nur mit ausreichendem und gut qualifiziertem Personal erreicht werden.

B.IV.3 Terminvereinbarung

Die Ausländerbehörden bemühen sich, das Anliegen ihrer Kunden in der Regel möglichst bei nur einer Vorsprache abschließend zu erledigen. Hierzu ist in der Regel eine Terminvereinbarung notwendig, bei der die erforderlichen Unterlagen im Vorfeld bereits angefordert werden. Zudem sollte die Angelegenheit durch den Sachbearbeiter vorgeprüft werden. Eine koordinierte Terminvergabe kann die

Vorbereitung erleichtern, lange Wartezeiten und damit Frustration und Stress bei allen Beteiligten vermeiden sowie die Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit erhöhen. Bei den meisten Ausländerbehörden wird inzwischen mit telefonisch oder per E-Mail vereinbarten Terminen gearbeitet. Die Terminvereinbarung wird gleichzeitig dazu genutzt, die für die Entscheidung erforderlichen Unterlagen bei den Kunden anzufordern. Zum Teil gibt es einen „Erinnerungsdienst“, der den Ausländer rechtzeitig vor Ablauf seines Aufenthaltstitels daran erinnert, einen Termin zur Verlängerung mit der Ausländerbehörde zu vereinbaren. Termine können ausnahmsweise auch außerhalb der regulären Öffnungszeiten angeboten werden. Dies wird insbesondere von Berufstätigen genutzt.

B.IV.4 Verstärkte Nutzung moderner Kommunikationswege (extern)

Die meisten Ausländerbehörden nutzen bereits moderne Kommunikationswege, wie beispielsweise E-Mail-Schriftwechsel. Teilweise können über die Internetauftritte der Ausländerbehörden auch Termine vereinbart werden. Für allgemeine Anfragen oder beispielsweise zur Übersendung von Merkblättern oder Anträgen greifen die meisten Ausländerbehörden auf die Möglichkeit zurück, die erbetenen Informationen auf elektronischem Weg zu übermitteln.

B.IV.5 Garantierte Bearbeitungszeiten

Verbindliche Aussagen gegenüber den Kunden zu Bearbeitungszeiten sollten nur dann getroffen werden, wenn eine definitive Bearbeitungszeit feststeht, denn die Nichteinhaltung von Bearbeitungszeiten führt andernfalls zu Unzufriedenheit bei den Kunden. Insbesondere bei Maßnahmen und Entscheidungen, bei denen Dritte beteiligt werden (z.B. Arbeitsagentur), sollte in der Regel eine garantierte Bearbeitungszeit nicht angegeben werden, sondern allenfalls auf Richtwerte verwiesen werden. Alle Ausländerbehörden sollten sich jedoch darum bemühen, Anträge möglichst schnell abschließend zu bearbeiten und zeitlichen Anforderungen von dritter Seite (z.B. Arbeitgeber des Antragstellers) Rechnung zu tragen.

B.IV.6 Eingangsbestätigungen / Sachstandsmitteilungen

Eine regelmäßige Bestätigung von Antragseingängen wird derzeit nicht flächendeckend praktiziert und auch nicht für erforderlich gehalten. Das Antragsverfahren gestaltet sich in der Regel so, dass der Ausländer seinen Antrag auf Erteilung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels nicht schriftlich, sondern bei einer persönlichen Vorsprache stellt. Dieser Vorsprache ist meist eine Terminvereinbarung vorangegangen, bei der auch die vorzulegenden Unterlagen mitgeteilt worden sind. In den Fällen, in denen nicht sofort über den Antrag entschieden werden kann, wird eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt. Der Antragsteller erhält hierdurch ein „Mehr“ gegenüber einer bloßen Eingangsbestätigung, da bereits eine summarische Vorprüfung erfolgt ist.

Schriftliche und telefonische Sachstandsfragen während des Verfahrens sollten nach Möglichkeit zügig beantwortet werden.

B.IV.7 Ausländerbehörde „vor Ort“

Vereinzelt bieten Ausländerbehörden bereits heute für einen gewissen Zeitraum eingerichtete, bzw. besetzte Außenstellen „vor Ort“ an. Dies findet insbesondere meist dort statt, wo im Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörde Universitäten, Hochschulen oder ähnliche Bildungseinrichtungen mit vielen ausländischen Besuchern existieren. Hier finden teilweise Beratung und Sprechstunden direkt vor Ort an der jeweiligen Bildungseinrichtung statt. Die Erfahrungen sind durchweg positiv.

B.V. Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit

Für eine kunden- und serviceorientierte Ausländerbehörde ist insbesondere deren Informationspolitik und deren Öffentlichkeitsarbeit wichtig.

Nahezu alle Ausländerbehörden stellen mittlerweile relevante Informationen zum Aufenthaltsrecht und zu themennahen Bereichen, wie z.B. Integration in ihrem Internetauftritt zur Verfügung. Interessierte können über die Internetauftritte, die

teilweise auch Informationen in mehreren Sprachen bereitstellen, sowohl die Kontaktdaten der Ansprechpartner in der Ausländerbehörde entnehmen, als auch allgemeine Informationen zum Aufenthaltsrecht oder z.B. zu Integrationsangeboten erhalten (z.B. was benötige ich zur Antragstellung auf Erteilung/Verlängerung eines Aufenthaltstitels? Was muss ich machen, um eine Verpflichtungserklärung abzugeben?). Viele Ausländerbehörden haben ihren Internetauftritt mit dem Portal service-bw (www.service-bw.de) verlinkt, wodurch eine landeseinheitliche Informationsgrundlage zur Verfügung gestellt und sichergestellt wird, dass die grundlegendsten Informationen aktuell und identisch sind. Die meisten Ausländerbehörden stellen auf ihren Internetauftritten ebenso zahlreiche Informations- und Merkblätter sowie Antragsformulare zur Verfügung, welche auch heruntergeladen und meist direkt am PC bearbeitet werden können.

„Good Practice“ am Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar:

Die Metropolregion Rhein-Neckar hat auf freiwilliger Basis einheitliche, mehrsprachige Antragsformulare entwickelt. Darüber hinaus ist die Metropolregion Rhein-Neckar auch mit einem umfangreichen Integrationswegweiser unter www.wish-you-were-here.com im Internet vertreten, über welchen auch zielgruppenspezifische Informationen abgerufen werden können.

Neben der Bereitstellung von Informationen über Internetauftritte, haben einige Ausländerbehörden auch spezielle Flyer zu Themenkreisen wie Einreise und Aufenthalt bei Studium oder Beschäftigung (insbesondere von Hochqualifizierten) erstellt, welche sie Interessierten zur Verfügung stellen. Die Flyer liegen meistens direkt bei den Ausländerbehörden aus. Neben Informationen zu ausländerrechtlichen Themen sind bei vielen Ausländerbehörden auch Informationsblätter zu Integrationsangeboten, etwa von der Migrationserstberatung oder von den Sprachkursträgern und Volkshochschulen, welche Integrationskurse anbieten, erhältlich.

B.VI. Maßnahmen der Qualitätssicherung

B.VI.1. Beschwerdemanagement

Im Rahmen einer verstärkten Kundenorientierung ist das Beschwerdemanagement ein wichtiger Baustein. Die Art und Weise, wie Behörden auf unzufriedene Kunden und deren Beschwerden reagieren, beeinflusst die Zufriedenheit mit der Behörde. Ziel des Beschwerdemanagements ist der systematische und zielorientierte Umgang mit Beschwerden. Das Beschwerdemanagement bietet auch ein Instrumentarium, um Ideen, Anregungen und Verbesserungsvorschläge der Kunden zielgerichtet erfassen zu können.

Bei Beschwerden ist grundsätzlich zu unterscheiden, ob diese gegen

- eine fachliche Entscheidung (z.B. negative Entscheidungen)
- ein persönliches Verhalten (z.B. korrektes Verhalten) oder
- organisatorische Abläufe (z.B. Bearbeitungsdauer, Öffnungszeiten)

gerichtet sind, oder ob es sich um schlichte Unmutsäußerungen handelt. Von diesen abzugrenzen sind formlose Rechtsbehelfe, wie z.B. die Dienstaufsichtsbeschwerde, und förmliche Rechtsbehelfe, wie z.B. Widersprüche.

Der fachliche Austausch zwischen den Ausländerbehörden im Rahmen der Arbeitsgruppe hat gezeigt, dass es bei Ausländerbehörden trotz hoher Publikumsintensität, teilweisen sprachlichen Verständigungsproblemen und auch negativer Entscheidungen zu relativ wenigen Beschwerden kommt. Liegen Beschwerden vor, werden diese in vielen Fällen direkt durch den zuständigen Sachbearbeiter oder dessen direkten Vorgesetzten angenommen und in der Regel auch unverzüglich bearbeitet bzw. erledigt. Dienstaufsichtsbeschwerden kommen sehr selten vor.

Durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen der Mitarbeiter wie z.B. in den Bereichen Gesprächsführung, Umgang mit schwierigen Bürgern/Situationen oder Konfliktlösung kann Unzufriedenheit und Beschwerden von Kunden entgegen gewirkt werden. Eine weitere Möglichkeit, Beschwerden zu vermeiden, besteht in der Aufklärung der Kunden im Vorfeld durch gezielte Information z.B. durch Flyer und Merkblätter. Auch eine Einbindung von Integrationsbeauftragten kann zu Verbesserungen in diesem Bereich führen.

„Good Practice“ am Beispiel des Landkreises Bodenseekreis und der Stadt Friedrichshafen:

Unter www.sags-doch.de wurde ein Bürger-Hinweis-Service für Friedrichshafen und den Bodenseekreis eingerichtet, bei dem Bürger eingeladen werden, ihre Ideen, Hinweise und Beschwerden mitzuteilen.

Die Anliegen können direkt auf der Homepage eingegeben werden und werden sodann über eine zentrale Servicestelle an den zuständigen Ansprechpartner des Landratsamtes oder der Stadt Friedrichshafen weitergeleitet. Eine Antwort auf das Anliegen innerhalb von maximal zehn Arbeitstagen wird garantiert.

Darüber hinaus werden Anliegen, die von allgemeinem Interesse und nicht persönlicher Natur sind, ohne Nennung von Namen oder Kontaktdaten veröffentlicht.

„Good Practice“ am Beispiel der Stadt Stuttgart:

In der Stadt Stuttgart gibt es seit 1997 ein Ideen- und Beschwerdemanagement in Form einer „Gelben Karte“. Ob es um Ideen, Anregungen, Beschwerden oder Fragen geht: Mit der Gelben Karte bietet die Stuttgarter Stadtverwaltung den Bürgern einen schnellen und unkomplizierten Service, mit dem man kurz und formlos ein Anliegen anbringen kann. Die „Gelbe Karte“ kann per E-Mail, Fax oder Post eingereicht werden. Sie liegt im Rathaus an der Infothek und bei jeder städtischen Dienststelle aus, ist im Internet verfügbar und wird auf Wunsch auch zugeschickt.

Seit Einführung des Ideen- und Beschwerdemanagements, sind mehr als 28.000 „Gelbe Karten“ eingegangen (Stand: Ende Juni 2012).

Die „Gelbe Karte“ wird von den Bürgern sowie von den Beschäftigten der Stadtverwaltung als eine feste Größe akzeptiert und genutzt. Bei rund 78 Prozent der „Gelben Karten“ wurde Kritik geübt, bei 13 Prozent der Eingaben wurden Vorschläge unterbreitet, neun Prozent enthielten ein Lob. Rund zwei Drittel aller Äußerungen zum Verhalten der städtischen Mitarbeiter sind ein Lob!

Durch solche Aktionen kann eine Initialisierung und Verstetigung der Ideen- und Beschwerdeingaben stattfinden.

B.VI.2 Kundenumfragen

Kundenumfragen sind eine Möglichkeit zur Qualitätsverbesserung. Hierdurch zeigt der Kunde, ob die bestehende Praxis kundengerecht ist oder ob hier eventuell noch Verbesserungsbedarf besteht.

Eine Kundenbefragung kann Handlungsbedarf bei der Verbesserung von Service und Geschäftsprozessen aufzeigen. Durch eine gezielte Fragestellung kann hier eine umfangliche Analyse des Ist-Zustandes gewonnen werden. Durch die Kundenbefragung soll es zu einem Dialog mit dem Kunden kommen, um Informationen zur Qualitätsverbesserung zu erhalten und zu einem positiven Image der Behörde beizutragen. Für die Kundenbefragung gibt es verschiedene Erhebungsmethoden (schriftlich, telefonisch und persönlich). Als allgemeine Ziele einer Kundenbefragung gelten die Ermittlung der Kundenzufriedenheit, das Erfragen von Kundenwünschen und die Kundenbeteiligung.

„Good Practice“ am Beispiel der Stadt Mannheim:

Die Stadt Mannheim hat im Bereich der Bürgerdienste/Ausländerbehörde bereits eine Kundenumfrage zur Kundenzufriedenheit (z.B. Zurechtfinden im Gebäude / Wegweisung, fachlich kompetente Beratung, Öffnungszeiten, Terminvereinbarung) gemacht. Das Ergebnis zeigt, dass der überwiegende Teil der Kunden zufrieden war.

Eine weitere Möglichkeit zu einem unabhängigen Ergebnis zu kommen, ist das sogenannte „Mystery-Shopping“ (Verfahren zur Erhebung von Dienstleistungsqualität, bei dem geschulte Beobachter, sogenannte Testkäufer, als normale Kunden auftreten und reale Kundensituationen wahrnehmen) wie es in der Vergangenheit u.a. bei der Stadt Überlingen praktiziert wurde. Hierdurch sollten Verbesserungspotenziale im Prozess von Dienstleistungen aufgedeckt werden.

B.VI.3 Zielvereinbarungen

Als weitere Maßnahme der Qualitätssicherung besteht die Möglichkeit von Zielvereinbarungen. Diese können auch im Rahmen von Leitlinien bestimmt werden.

„Good Practice“ am Beispiel der Stadt Karlsruhe:

Das Büro für Integration der Stadt Karlsruhe hat im Rahmen einer Projektgruppe einen Entwurf von „Integrationsleitlinien“² erstellt. Dieser Entwurf wurde in der Ausländerbeiratssitzung präsentiert und diskutiert. Hierauf folgten elf Präsentations- und Diskussionsabende in Stadtteilen mit hohem Migrantenanteil, um möglichst viele Personen in den Leitlinienprozess einzubeziehen. Parallel hierzu wurden vierzig Karlsruher Institutionen/Einrichtungen/Ämter/Vereine mit der Bitte um Stellungnahme zu den Leitlinien angeschrieben. Die jeweiligen Ergebnisse wurden in den folgenden Ausländerbeiratssitzungen vorgestellt.

Zur Ausarbeitung der einzelnen Handlungsfelder wurden Expertengruppen gebildet, die konkrete Umsetzungsvorschläge zu den Leitlinien erarbeitet haben (Handlungsfelder: Religion, Verwaltung, rechtliche Integration, wirtschaftliche Integration, Gesundheit, Kultur und Sport). In den Handlungsfeldern Sprache, Bildung, Wohnen und Zusammenleben wurden darüber hinaus detaillierte Konzepte erarbeitet. Die Ergebnisse wurden in der Ausländerbeiratssitzung präsentiert und vom Ausländerbeirat und dem Gemeinderat verabschiedet.

Zielvereinbarungen bei Ausländerbehörden sollten berücksichtigen, dass im Bereich von Ermessensentscheidungen keine Beeinflussung durch Vorgaben und Ziele stattfinden sollte. Es sollte vermieden werden, dass aufgrund einer entsprechenden Zielvereinbarung (z.B. weniger Widerspruchsverfahren) weniger negative Entscheidungen zu Gunsten der Zielerreichung getroffen werden.

Zudem stellt sich grundsätzlich das Problem der Messbarkeit von Leistungen, da im Bereich der Ausländerbehörden viele Einzelfallentscheidungen getroffen werden müssen, die selten vergleichbar sind.

²

http://www.karlsruhe.de/b3/soziales/einrichtungen/bfi/leitlinien/HF_sections/content/ZZjZZqm7J1XFGH/ZZjZZqzmgaEiOv/Leitlinien_zuwanderer.pdf

Durch eine Zielvereinbarung kann bei regelmäßiger Kontrolle Einfluss auf die Qualitätsverbesserung des Sachgebiets bzw. der Mitarbeiter genommen werden. Gerade im Rahmen der leistungsorientierten Bezahlung oder auch durch Mitarbeitergespräche gibt es die Möglichkeit durch Zielvereinbarungen positiven Einfluss auf die Leistungen der Mitarbeiter (Angestellte) zu nehmen.