

Telefon: 089/233 - 93250
Telefax: 089/233 - 45454

Kreisverwaltungsreferat
Hauptabteilung II
Einwohnerwesen
Ausländerangelegenheiten
KVR-II/3Sts

Integration heißt Chancen bieten III – Kommunale Ressourcen ausschöpfen, Projektgruppe für langjährig geduldete Menschen in München einrichten

Integration heißt Chancen bieten III – Kommunale Ressourcen ausschöpfen, Projektgruppe für langjährig geduldete Menschen in München einrichten

Antrag Nr. 14-20 / A 06168 der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 08.11.2019, eingegangen am 08.11.2019

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00366

Anlagen:

Anlage 1:Mitzeichnung Sozialreferat und Stelle für Interkulturelle Arbeit

Anlage 2:Mitzeichnung Migrationsbeirat

Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 21.07.2020 (SB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag des Referenten.....	2
1. Antrag der Fraktionen.....	2
2. Begründung.....	2
2.1 Regelmäßige Überprüfung und Nutzung der Spielräume.....	3
2.2 Datenschutzrechtliche Problematik.....	3
2.3 Alternativer Ansatz- Bündelung der Beratungsangebote.....	4
3. Abstimmung Referate / Fachstellen.....	6
3.1 Stellungnahme des Sozialreferats.....	6
3.2 Stellungnahme der Stelle für interkulturelle Arbeit.....	6
3.3 Stellungnahme des Migrationsbeirates.....	6
4. Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates.....	6
5. Beschlussvollzugskontrolle.....	7
II. Antrag des Referenten.....	7
III. Beschluss	8

I. Vortrag des Referenten

1. Antrag der Fraktionen

Mit dem Antrag „Integration heißt Chancen bieten III – Kommunale Ressourcen ausschöpfen, Projektgruppe für langjährig geduldete Menschen in München einrichten“ fordern die Stadtratsfraktionen DIE GRÜNEN/RL und DIE LINKE die Einrichtung einer Projektgruppe, um langjährig geduldeten Menschen in München „den Übergang in einen regulären Aufenthaltstitel bei entsprechenden Integrationsleistungen gemäß §25 a und b Aufenthaltsgesetz zu ermöglichen“.

Situation in München

In München befinden sich aktuell, Stand April 2020, 2209 Personen im Status der Duldung gemäß §§ 60a ff. des Aufenthaltsgesetzes. Dies bedeutet die Personen sind vollziehbar ausreisepflichtig und müssen die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich verlassen, ihre Abschiebung ist jedoch aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen aktuell nicht durchführbar. Entsprechend ihrer gesetzlichen Konzeption ist die Duldung ein vorübergehender Zustand.

Liegt längerfristig ein Abschiebehindernis vor, sieht das Aufenthaltsgesetz unter bestimmten Voraussetzungen vor, dass bei guten Integrationsleistungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, um jahrelange Duldungen und die damit verbundenen Belastungen und Unsicherheiten zu vermeiden.

In Betracht kommen dabei insbesondere die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG sowie bei sehr guter Integration nach §§ 25 a oder 25 b AufenthG.

Das Kreisverwaltungsreferat versucht konsequent bei Vorliegen von langfristigen Abschiebungshindernissen geduldeten Personen im Rahmen des rechtlich Zulässigen den Wechsel in einen Aufenthaltstitel zu ermöglichen und ist im bundesweiten Vergleich diesbezüglich sehr erfolgreich. Mit Stand Januar 2020 waren beim Kreisverwaltungsreferat 77 Personen als Langzeitgeduldete registriert, also seit mehr als 6 Jahren im Zustand der Duldung. Davon standen 22 Personen kurz vor der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. 55 Personen erfüllen aus Sicht der Ausländerbehörde die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung eines Aufenthaltstitels dauerhaft nicht, da sie entweder wegen erheblicher Straftaten rechtskräftig verurteilt wurden oder beharrlich die Klärung ihrer Identität verweigern. In Köln, wo 2017 befristet auf zwei Jahre - ähnlich wie im Antrag vorgeschlagen - eine Projektgruppe zur Integration von Langzeitgeduldeten initiiert wurde, gab es hingegen zum damaligen Zeitpunkt rund 1.100 Geduldete, die seit mehr als 8 Jahren in Köln lebten.

2. Begründung

Aus Sicht des Kreisverwaltungsreferats ist die Einrichtung einer Projektgruppe wie im Antrag ausgeführt angesichts der oben beschriebenen Realitäten in der Landeshauptstadt nicht notwendig und rechtlich auch nicht umsetzbar.

2.1 Regelmäßige Überprüfung und Nutzung der Spielräume

Da es sich bei Personen, die im Besitz einer Duldung sind, um vollziehbar ausreisepflichtige Personen handelt, werden diese engmaschig durch das Kreisverwaltungsreferat betreut. In der Regel müssen gemäß einer innenministeriellen Vorgabe vom 30.05.2017 geduldete Personen alle 3 Monate zur Erneuerung der Duldung in der Ausländerbehörde vorsprechen. Dabei wird seitens der Mitarbeiter*innen der Ausländerbehörde nicht nur geprüft, ob eine Aufenthaltsbeendigung möglich ist, sondern auch, ob eine Titelerteilung in Betracht kommt. Zudem werden die Betroffenen auf die Möglichkeiten des Titelerwerbs und etwaige Hindernisse hingewiesen.

Insofern wirkt die Ausländerbehörde des Kreisverwaltungsreferates bereits seit Jahren darauf hin, Langzeitduldungen zu vermeiden, soweit dies rechtlich möglich ist. Insbesondere werden die gesetzlichen Ermessensspielräume im Verwaltungsverfahren regelmäßig schon zu Gunsten der Ausländer*innen ausgeschöpft. So besitzen Stand 31.05.2020 rund 800 ehemalige Geduldete einen Aufenthaltstitel nach den §§ 25 Abs.5, 19d, 104a, 25a und 25b, Aufenthaltstitel, welche explizit geschaffen wurden um Kettenduldungen zu vermeiden und eine gute Integration zu belohnen. In den Fällen, in denen die Erteilung eines Aufenthaltstitels nicht möglich ist, scheitert dies regelmäßig nicht an mangelnder Information sondern an gesetzlichen Ausschlusskriterien.

Bei Behandlung eines Falles in der Projektgruppe könnten die Sachbearbeiter*innen der Ausländerbehörde gegenüber der Gruppe auch keinerlei Zusagen machen oder Entscheidungen treffen, die von den gesetzlichen Vorgaben abweichen.

Scheitert die Aufenthaltserteilung an der beharrlichen Weigerung der Ausländer*innen, ihre Identität offenzulegen, ist eine Behandlung der Fälle in einer Arbeitsgruppe insofern problematisch, als zumindest die Sachbearbeiter*innen der Ausländerbehörde verpflichtet wären, etwaige in den Gesprächen erhaltene Informationen auch zum Nachteil der Ausländer*in zu den Akten zu nehmen.

2.2 Datenschutzrechtliche Problematik

Die Mitteilung der potentiell in Frage kommenden Ausländer*innen an die Arbeitsgruppe sowie der Hinweis auf die der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entgegenstehenden Gründe ist zudem datenschutzrechtlich problematisch.

Grundsätzlich ist eine Übermittlung von Daten nur in den Grenzen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG) möglich.

Voraussetzung für eine Übermittlung von Daten wäre daher entweder eine ausdrückliche Einwilligung jeder betroffenen Ausländer*in oder eine gesetzlich normierte Erlaubnis (Rechtsgrundlage) für die Datenweitergabe.

Die Datenverarbeitung und Datenweitergabe im Ausländerrecht unterliegen zunächst den Vorgaben der §§ 86 ff. AufenthG. Grundsätzlich dürfen Daten nur übermittelt werden, wenn es hierfür eine Rechtsgrundlage gibt. Die §§ 86 ff. AufenthG regeln abschließend in welchen Fällen und an wen die Ausländerbehörde personenbezogene Daten übermitteln darf. Eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung der Daten an die beantragte Projektgruppe ist nicht ersichtlich.

Zwar ist der Katalog der §§ 86 ff. AufenthG nicht als abschließend zu betrachten, jede personenbezogene informationelle Maßnahme unterliegt aber der strikten Beachtung der sog. Zweckbindung (Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO). Der Zweck der Datenverarbeitung besteht für das Ausländerrecht in der Erfüllung der den in § 71 AufenthG genannten Stellen obliegenden Aufgaben nach § 1 AufenthG, (vgl. Bergmann/Dienelt/Winkelmann/Krämer, 13. Aufl. 2020, AufenthG § 86 Rn. 11). Dazu zählen die Regelung von Einreise, Aufenthalt, Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländer*innen. Genannt werden in § 71 AufenthG als Aufgaben aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen, die Vollziehung von Abschiebungen, Rückführungen und Zurückschiebungen, die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs, Visaangelegenheiten und die Identitätsfeststellung.

Die von der neu zu schaffenden Stelle anvisierte besondere Beratung und Betreuung von Langzeitgeduldeten gehört nicht zu den vom Aufenthaltsgesetz bezweckten Zielen und stellt keine Aufgabe einer Behörde nach § 71 AufenthG dar.

Art. 6 BayDSG eröffnet zwar grundsätzlich rechtliche Möglichkeiten der Durchbrechung der Zweckbindung. Die in den Absätzen 1 und 2 der vorgenannten Vorschrift normierten engen Voraussetzungen sind vorliegend jedoch offensichtlich nicht gegeben. Im Übrigen gilt Art. 6 Abs. 2 BaySDG im Falle der Verarbeitung der personenbezogener Daten nach Art. 9 DSGVO ohnehin nicht, vgl. Art. 8 Abs. 1 S. 2 BayDSG, so dass die Durchbrechung der Zweckbindung insofern nur nach Art. 6 Abs. 1 BayDSG zulässig wäre. Bei den Daten der Langzeitgeduldeten wird es sich jedoch regelmäßig um solche besonders geschützten Daten nach Art. 9 DSGVO handeln, da medizinische Probleme einer der häufigen Gründe für andauernde Duldungen sind.

Aus den genannten Gründen erscheint eine Arbeitsgruppe, wie im Stadtratsantrag vorgeschlagen nur schwer realisierbar und rechtlich problematisch.

2.3 Alternativer Ansatz- Bündelung der Beratungsangebote

In Abstimmung mit dem Amt für Wohnen und Migration, Bereich Migration, Integration, Teilhabe (S-III-MI) ist jedoch ein alternativer Ansatz möglich, der

die Integration von Geduldeten und damit die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis fördern könnte. So bietet das Sozialreferat bereits spezielle Beratungsangebote für geduldete Ausländer*innen an. Diese Angebote sind freiwillig und müssen von den Ausländer*innen nicht wahrgenommen werden. Für eine Wirkung im Sinne des Antrages wird die Ausländerbehörde künftig aktiv auf die Angebote im Sozialreferat hinweisen und ein strukturiertes Zuleitungsverfahrens zu diesen Angeboten etablieren.

Ausländer*innen, die bereits seit 3 Jahren im Status der Duldung sind oder bei denen bereits früher erkennbar ist, dass sie längerfristig geduldet bleiben werden, würden von Ihren zuständigen Sachbearbeiter*innen bei der Ausländerbehörde des Kreisverwaltungsreferates einen Laufzettel erhalten. Nach einem mit dem Sozialreferat abgestimmten Verfahren würde diesen Ausländer*innen - sofern sie das wünschen - ein konkreter Termin bei einer Beratungsstelle wie beispielsweise dem IBZ Sprache und Beruf im Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration angeboten. Das Angebot würde Beratung zum Spracherwerb, schulischer und beruflicher Qualifikation, sowie vertiefte Information zur aufenthaltsrechtlichen Situation und Arbeitsmarktzugang enthalten. Die Zielrichtung wäre, mögliche Hindernisse aufzuzeigen, die der Erteilung eines Aufenthaltstitels im Wege stehen, und konkrete Hinweise zu geben, welche Maßnahmen die Ausländer*innen perspektivisch ergreifen könnten. Wenn keinerlei Bleibeperspektive besteht, könnte eine Rückkehrberatung durchgeführt werden.

Überdies werden das Sozialreferat und das Kreisverwaltungsreferat zwei mal jährlich einen Erfahrungsaustausch durchführen und sich über besondere Fälle austauschen. An diesem Erfahrungsaustausch würden ausschließlich städtische Bedienstete teilnehmen, die sich streng an den datenschutzrechtlichen Vorgaben orientieren. Die Datenschutzrechtliche Freigabe würde vom Sozialreferat im Rahmen ihrer Einzelfallberatung jeweils eingeholt.

Fazit

Wie dargestellt ist die Umsetzung der vorgeschlagenen Arbeitsgruppe nicht zweckmäßig und und begegnet darüber hinaus rechtlichen Bedenken. Dagegen erscheint aus Sicht des Kreisverwaltungsreferats und des Sozialreferats eine strukturierte Zuleitung zu städtischen Beratungsstellen und der fallbezogene Austausch auf Ebene der Sachbearbeiter*innen sowie ein halbjähriger Erfahrungsaustausch als zielführend und umsetzbar.

3. Abstimmung Referate / Fachstellen

Die Beschlussvorlage ist mit dem Sozialreferat abgestimmt. Das Sozialreferat hat einen Abdruck dieser Vorlage erhalten.

3.1 Stellungnahme des Sozialreferats

Das Sozialreferat hat die Vorlage mitgezeichnet (Stellungnahme siehe Anlage 1).

3.2 Stellungnahme der Stelle für interkulturelle Arbeit

Die Stelle für interkulturelle Arbeit hat die Vorlage mitgezeichnet (Stellungnahme siehe Anlage 2)

3.3 Stellungnahme des Migrationsbeirates

Der Migrationsbeirat hat die Vorlage mitgezeichnet (Stellungnahme siehe Anlage 2)

4. Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates

Die Korreferentin des Kreisverwaltungsreferates, Frau Stadträtin Dr. Evelyne Menges und der Verwaltungsbeirat Herr Stadtrat Dominik Krause für den Zuständigkeitsbereich Sicherheit und Ordnung. Mobilität haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

5. Beschlussvollzugskontrolle

Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle, da der Stadtrat mit dieser Angelegenheit nicht mehr befasst wird.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Der Aufforderung, eine Projektgruppe einzurichten, um langjährig geduldeten Menschen in München den Übergang in einen regulären Aufenthaltstitel bei entsprechenden Integrationsleistungen zu ermöglichen, wird nicht nachgekommen.
3. Das Kreisverwaltungsreferat wird beauftragt, die unter 2.3 beschriebene strukturierte Zuleitung zu Beratungsangeboten des Sozialreferates sowie einen zwei Mal jährlichen Erfahrungsaustausch mit dem Sozialreferat zu etablieren.
4. Der Antrag Nr. 14-20 / A 06168 vom 08.11.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
5. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober/Bürgermeister/-in

Dr. Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über das Direktorium D-II-V / Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Rechtsabteilung (3x)
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

V. Wv. Kreisverwaltungsreferat – GL/532 Beschlusswesen

zu V.

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. an das Sozialreferat
3. an die Stelle für interkulturelle Arbeit
4. an den Migrationsbeirat
5. Zurück mit Vorgang an Kreisverwaltungsreferat – HA II/3Sts
zur weiteren Veranlassung.

Am.....

Kreisverwaltungsreferat GL/532