

Telefon: 089/233 - 45230

Kreisverwaltungsreferat
Hauptabteilung II
Bürgerangelegenheiten
Ausländerangelegenheiten
KVR-II/3

Personalbedarf der Ausländerbehörde in der 2. QE - Parteiverkehrsbereiche

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04288

Anlagen:

Anlage 1: Stellungnahme des Personal- und Organisationsreferates

Anlage 2: Stellungnahme der Stadtkämmerei

Anlage 3: Stellungnahme des Kommunalreferates

Anlage 4: Stellungnahme des Migrationsbeirates

Anlage 5: Stellungnahme Stelle für interkulturelle Arbeit

Beschluss des Kreisverwaltungs Ausschusses vom 24.11.2021 (VB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag des Referenten.....	3
1. Anlass.....	3
2. Stellenbedarf.....	6
2.1 Neue Aufgabe.....	6
2.1.1 § 26 Abs. 2 Beschäftigungsverordnung (BeschV) – sog. „Westbalkanregelung“.....	6
2.1.2 Verordnung zur Anpassung von aufenthalts- und personalausweisrechtlichen Vorschriften vom 13. Dezember 2019.....	8
2.1.3 Zwischenfazit.....	10
2.1.4 Geltend gemachter Bedarf (in Stellen VZÄ).....	11
2.1.5 Bemessungsgrundlage.....	11
2.2 Unabweisbarkeit und Alternativen zur Kapazitätsausweitung.....	12
2.3 Zusätzlicher Büroraumbedarf.....	13
3. Darstellung der Kosten und der Finanzierung.....	14
3.1 Zusammenfassung der Kosten.....	14
3.1.1 Personalbedarfe.....	14
3.1.2 Sachmittelbedarfe.....	14
3.1.2.1 Konsumtive Sachkosten.....	14
3.2 Zahlungswirksame Kosten im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit.....	15
3.3 Finanzierung, Produktbezug, Ziele.....	15
4. Abstimmung Referate / Fachstellen.....	17
4.1.1 Stellungnahme des Personal- und Organisationsreferates.....	17
4.1.2 Stellungnahme der Stadtkämmerei.....	17

4.1.3	Stellungnahme des Kommunalreferates.....	18
4.1.4	Stellungnahmen des Migrationsbeirats und der Stelle für Interkulturelle Arbeit.....	18
4.2	Anhörung des Bezirksausschusses.....	18
5.	Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates.....	18
6.	Nichteinhaltung der Zuleitungsfrist.....	18
7.	Beschlussvollzugskontrolle.....	19
II.	Antrag des Referenten.....	20
III.	Beschluss.....	21

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass

Der Stellenmehrbedarf in den Parteiverkehrsbereichen der Ausländerbehörde geht zurück auf eine seit Jahren anhaltende, nachhaltige Steigerung des Arbeitsaufkommens. Nachdem der nachgewiesene Mehrbedarf aus haushaltspolitischen Gründen in den letzten Jahren – mit Ausnahme der Bedarfe im Zusammenhang mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) und der Bereiche Service-Center für internationale Fachkräfte bzw. Internationale Studierende - zurückgestellt werden musste, besteht nun ein unabweisbarer Handlungsbedarf, trotz der weiterhin extrem angespannten Finanzsituation ein dringend notwendiges Minimum an Stellenzuschaltungen in der Unterabteilung 32 der Ausländerbehörde – ein Massenpartieverkehrsbereich – zu gewähren.

Obwohl dank vieler organisatorischer Maßnahmen und Sonderschichten deutliche Erfolge erzielt wurden – immerhin konnte z.B. im Juni 2021 die Zahl der bestellten elektronischen Aufenthaltstitel gegenüber 2019 bei gleichem Personalstand um über 30 % gesteigert werden – gelingt es nicht, den Kund*innenansturm im Rahmen vertretbarer Warte- und Bearbeitungszeiten zu bedienen. Die Mitarbeiter*innen müssen daneben zur ohnehin schon enorm hohen Arbeitslast immer wieder „Belastungsspitzen“ bewältigen. Infolge des Brexit musste rund 4.700 britischen Staatsangehörigen zusätzlich zum Tagesgeschäft bis Mitte des Jahres ein aufenthaltsrechtliches Dokument ausgestellt werden. Seit Juli beantragen die in München lebenden türkischen Staatsangehörigen nach Ablauf der Gültigkeit ihrer vor 10 Jahren erstmals ausgestellten biometrischen Reisepässe neue Pässe und in der Folge – selbst bei unbefristetem Aufenthaltsrecht – neue elektronische Aufenthaltstitel. Die Ausländerbehörde rechnet allein diesbezüglich mit rund 5.000 zusätzlichen Anträgen innerhalb weniger Monate.

Mit der aktuellen Personalbesetzung ist es nicht ansatzweise möglich, den Erwartungen der Kund*innen, der im Migrationsbereich tätigen Organisationen, der Wirtschafts- und Forschungsunternehmen, die auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sind, aber auch und vor allem den eigenen Erwartungen der Mitarbeiterschaft im Hinblick auf eine zeitnahe, umfassende und rechtmäßige Erledigung der Kund*innenanliegen gerecht zu werden. Eine seit mittlerweile über zwei Jahren bestehende gravierende Dauerbelastung des Personals sowie wiederholte öffentliche Kritik an der Arbeit der Ausländerbehörde (vgl. SZ vom 11. Februar 2021 „Eines der langsamsten Ämter Deutschlands“, SZ vom 14. Februar 2021 „Gnadenloses Bürokratieversagen in der Ausländerbehörde“) sind nur zwei Konsequenzen dieses Befundes, die dazu führen, dass viele Mitarbeiter*innen die Stelle wechseln und die Ausländerbehörde verlassen, was zu einer weiteren Verschärfung der Situation für die Kund*innen und der verbleibenden Mitarbeiter*innen führt. Da die bei den Aufsichtsbehörden über das

Serviceniveau der Ausländerbehörde eingegangenen Beschwerden in den beiden letzten Jahren sprunghaft angestiegen sind, verlangen mittlerweile auch die Regierung von Oberbayern und das Staatsministerium des Innern eine monatlich vorzulegende Controlling-Übersicht der Ausländerbehörde München.

Die akute Situation, die Aufgabenmehrung und der nachgewiesene Personalmehrbedarf sind nicht zuletzt auf wesentliche Rechtsänderungen auf Bundesebene zurückzuführen.

Da die gesetzlichen Änderungen in allererster Linie die Unterabteilung 2 der Ausländerbehörde München betreffen, beziehen sich die weiteren Ausführungen ausschließlich auf diesen Bereich. Die Unterabteilung 2 der Ausländerbehörde ist zuständig für die ausländerrechtliche Betreuung von 447.581 Ausländer*innen (Stand 30.06.2021). Im Wesentlichen entscheidet der Bereich in Sachen Aufenthaltsgewährung über die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln und damit verbundene Auflagen (z.B. zur Erwerbstätigkeit), stellt diverse Bescheinigungen aus und bearbeitet Visumverfahren. Das Zuständigkeitsspektrum samt der damit verbundenen Aufenthaltsw Zwecke und Rechtsgrundlagen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels ist äußerst vielfältig: Es umfasst den Familiennachzug, die Erwerbsmigration (z.B. nicht qualifizierte Beschäftigung, Ausbildung, Freiwilliges Soziales Jahr) genauso wie einzelne humanitäre Aufenthalte. Dementsprechend vielgestaltig und herausfordernd sind die in der Unterabteilung 2 der Ausländerbehörde rechtlich zu bearbeitenden Lebenssachverhalte.

Die in der Unterabteilung 2 stattfindende ausländerrechtliche Betreuung von Kund*innen ist eine bürgernahe, dauerhafte Pflichtaufgabe, deren gesetzliche Grundlage verschiedene Bundesgesetze bilden (z.B. Aufenthaltsgesetz, Aufenthaltsverordnung, FreizügG/EU, Beschäftigungsverordnung). Die Bearbeitung dieser Aufgabe kann demnach weder ganz oder teilweise eingestellt noch kann der Standard der Aufgabenerledigung beliebig reduziert werden. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 AufenthG bedürfen drittstaatsangehörige Ausländer*innen für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet eines Aufenthaltstitels. Sie dürfen sich ohne Aufenthaltstitel im Bundesgebiet weder aufhalten noch dürfen sie arbeiten. Sie sind damit zur Legalisierung ihres Aufenthalts zwingend auf die Verwaltungsdienstleistungen der Ausländerbehörde angewiesen. Die (zeitnahe) Erteilung von Aufenthaltstiteln ist für ausländische Bürger*innen von zentraler Bedeutung: zur Schaffung eines rechtssicheren Aufenthaltsstatus für den weiteren Aufenthalt, zur Eröffnung des Zugangs zum Arbeitsmarkt oder zu dringend notwendigen Leistungen der öffentlichen Hand in humanitären Notsituationen.

Das Ausländerrecht ist im Allgemeinen nach wie vor von einer enormen Dynamik geprägt, die direkt auf die Arbeit in der Ausländerbehörde durchschlägt. Nahezu jede Rechtsänderung muss auf ihre Auswirkungen auf die Vollzugspraxis hin analysiert, an die Sachbearbeiter*innen kommuniziert (ggf. auch geschult werden) und von diesen letztlich im Tagesgeschäft mit Massenparteiverkehr innerhalb äußerst kurzer Vorlauf-

zeiten umgesetzt werden. Allein die hohe Zahl von Rechtsänderungen wirkt sich unmittelbar nachteilig auf die Verfahrensdauer und die Bearbeitungszeiten aus, weil die Sachbearbeiter*innen sich ständig auf neue rechtliche Vorgaben einstellen müssen, immer wieder Geschäftsprozesse anzupassen sind und letztlich nur in wenigen Bereichen eine echte Routine entsteht.

Die wesentlichen gesetzlichen Änderungen seit 2015 sowie die allein in den Jahren 2020 und 2021 ergangenen Schreiben der Aufsichtsbehörden im Überblick:

Gesetze und Verordnungen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gesamt
AufenthG	5	9	10	2	4	10	3	43
AsylG	2	5	3	1	0	1	2	14
FreizügG/EU	3	0	2	0	0	2	1	8
AufenthV	4	2	6	0	1	7	4	24
BeschV	3	2	1	0	0	2	1	9
								98

	Anzahl Schreiben im Zeitraum 2020 bis 31.08.2021
IMS	218
BMI	22
ROB	23
LfAR	115
Gesamt	378

Im Folgenden werden diejenigen gesetzlichen Änderungen dargestellt, die für die Ausländerbehörde mit neuen Aufgaben verbunden waren und einen deutlich erhöhten Personalbedarf ausgelöst haben.

2. Stellenbedarf

Folgende auf Bundesebene geschaffenen Normen verursachen den Stellenmehrbedarf der Ausländerbehörde: die Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (BGBl. I vom 27.10.2015, Nr. 41, S. 1789 ff.) in Verbindung mit der am 01.01.2021 in Kraft getretenen Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 27.10.2020 (BGBl. I vom 05.11.2020, Nr. 49, S. 2268) sowie die Verordnung zur Anpassung von aufenthalts- und personalausweisrechtlichen Vorschriften vom 13. Dezember 2019 (BGBl. I vom 18.12.2019, Nr. 49, S. 2585).

2.1 Neue Aufgabe

Die eingangs dieses Kapitels genannten Neuregelungen haben das Aufgabenspektrum der Ausländerbehörde insofern erweitert, als diese einen neuen Kund*innenkreis bedienen und zwingend strengere Verpflichtungen bei der Form der Erteilung von Aufenthaltstiteln („eAT statt Etikett“) erfüllen muss.

2.1.1 § 26 Abs. 2 Beschäftigungsverordnung (BeschV) – sog. „Westbalkanregelung“

Mit der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (BGBl. I vom 27.10.2015, Nr. 41, S. 1789 ff.) hat der Bundesverordnungsgeber den § 26 Abs. 2 BeschV neu geschaffen. Auf Grundlage dieser Norm kann Ausländer*innen aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, dem Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien (sog. Westbalkanstaaten) die Ausübung jeder Beschäftigung im Bundesgebiet – unabhängig davon, ob qualifiziert oder unqualifiziert – erlaubt werden, wenn sie im Rahmen eines Visumverfahrens einreisen. Mit dieser Regelung sollten der im Jahr 2015 stark angestiegenen Zahl an Asylsuchenden begegnet und das deutsche Asylsystem entlastet werden, indem Staatsangehörigen vom Westbalkan unabhängig von einer formalen Qualifikation eine legale Migrationsoption eröffnet und der Anreiz zur Stellung eines Asylantrags oder zur Weiterverfolgung eines aller Voraussicht nach aussichtslosen Asylverfahrens in Deutschland minimiert werden.

Da § 26 Abs. 2 BeschV für die Einreise zur Erwerbstätigkeit – anders als z.B. die Normen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes – nicht verlangt, dass eine qualifizierte Beschäftigung im Bundesgebiet ausgeübt wird, sondern jede Beschäftigung – also auch eine unqualifizierte – genügen lässt, spricht sie einen für die Ausländerbehörde neuen und gleichzeitig nahezu unbegrenzten Adressat*innenkreis in den genannten Staaten an. Hinzu kommt, dass Ausländer*innen, die nach § 26 Abs. 2 BeschV ins Bundesgebiet einreisen, bei Vorliegen der Voraussetzungen auch den Familiennachzug realisieren können.

Aufgrund der geographischen Lage und der nach wie vor sehr guten Arbeitsmarktsituation Münchens ist die Ausländerbehörde München deutschlandweit am stärksten von dieser Regelung betroffen und infolgedessen mittlerweile seit Jahren mit enormer Mehrarbeit konfrontiert. Dabei lösen nicht nur die zusätzlichen Visumverfahren und die Ersterteilung der Aufenthaltstitel zusätzlichen Arbeitsaufwand aus. Besonders arbeitsintensiv für die Ausländerbehörde sind die vielen Arbeitgeberwechsel dieses Kund*innenkreises nach der erstmaligen Einreise in das Bundesgebiet. Ist die Ausländer*in mit einem Visum zwecks Beschäftigung eingereist, so kann er*sie - soweit erforderlich mit Zustimmung der Arbeitsagentur - jederzeit ohne ein weiteres Visumverfahren den Arbeitgeber wechseln. Die Ausländer*in kann auch schon unmittelbar nach der Einreise eine neue Arbeitsstelle suchen, wenn z. B. wegen der langen Dauer des Visumverfahren die ursprüngliche Beschäftigungsmöglichkeit zwischenzeitlich weggefallen ist.

Der von § 26 Abs. 2 BeschV angesprochene Kund*innenkreis ist, da jede Beschäftigung erfasst ist, sehr häufig im Niedriglohnsektor tätig. Jeder Arbeitsplatzwechsel bedingt dabei eine Vorsprache bei der Ausländerbehörde. Die infolge der „Coronakrise“ zeitweise stark beschränkten Einreisemöglichkeiten für diesen Kund*innenkreis haben den Arbeitsanfall nicht einbrechen lassen. Im Gegenteil: viele Kund*innen im Niedriglohnsektor haben ihre Stelle verloren, nach neuen Stellen gesucht und (oftmals mehrfach) einen Arbeitgeberwechsel bei der Ausländerbehörde beantragt. Ganz generell ist die ausländerrechtliche Betreuung dieses Personenkreises von Mehrfachvorsprachen und aufgrund eines in vielen Fällen niedrigeren Bildungsstandes von hohem Kommunikations- und Beratungsaufwand gekennzeichnet.

Nachdem die Deutschen Auslandsvertretungen kapazitär nicht in der Lage sind, innerhalb einer angemessenen Frist Termine für die Beantragung des Visums anzubieten, reisen darüber hinaus viele Staatsangehörige der begünstigten Staaten visumfrei ein und sprechen ungesteuert bei der Ausländerbehörde München vor, in der Hoffnung, auch ohne Visumverfahren eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Hier muss aufwändig nach einer Lösungsmöglichkeit gesucht werden, ggf. erhalten die Betroffenen eine sog. Vorabzustimmung, um ohne weitere Verzögerung das Visumverfahren nachholen zu können. Aufgrund der langen Dauer des Visumverfahrens stehen zudem in einer Vielzahl von Fällen nach der Einreise die ursprünglich avisierten Arbeitsplätze nicht mehr zur Verfügung. Die Ausländerbehörde muss dann kurzfristig und mit viel Aufwand Zwischenlösungen finden, damit die Ausländer*in nicht postwendend wieder ausreisen muss.

Ursprünglich war die Gültigkeitsdauer der Regelung des § 26 Abs. 2 BeschV bis 31.12.2020 befristet. Mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 27.10.2020, die am 01.01.2021 in Kraft getreten ist (BGBl. I vom 05.11.2020, Nr. 49, S. 2268) wurde die Gültigkeitsdauer der Norm bis zum

31.12.2023 verlängert und auf maximal 25.000 Zustimmungen der Arbeitsagentur kontingentiert. Da die bei der Ausländerbehörde München auf § 26 Abs. 2 AufenthV gerichteten Anträge (Visum, Erteilung eines Aufenthaltstitels, Arbeitgeberwechsel) aus den bereits genannten Gründen trotz Kontingentierung nicht zurückgehen, besteht der mit der Regelung verbundene Mehraufwand unverändert fort. Selbst wenn die Gültigkeitsdauer dieser Regelung mit dem 31.12.2023 auslaufen sollte, dürfen die auf Grundlage von § 26 Abs. 2 BeschV bereits eingereisten Ausländer*innen (gemeinsam mit ihren Familienangehörigen) nach diesem Stichtag im Bundesgebiet bleiben und damit auch weiter in München leben und arbeiten. Die ausländerrechtliche Betreuung des bereits nach München zugezogenen Kund*innenkreises bleibt damit unabhängig von einer erneuten Verlängerung des § 26 Abs. 2 BeschV eine dauerhafte Aufgabe für die Ausländerbehörde.

Der mit der Einführung von § 26 Abs. 2 BeschV ausgelöste Mehraufwand spiegelt sich auch in einer deutlichen Zunahme der in München gemeldeten und von der Ausländerbehörde ausländerrechtlich zu betreuenden Staatsangehörigen aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, dem Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien wider.

Waren Ende des Jahres 2015 (Stichtag 31.12.2015) noch 47.166 Personen mit den genannten Staatsangehörigkeiten in München gemeldet, waren es Mitte des Jahres 2021 (Stichtag 30.06.2021) bereits 55.073, was einer Steigerung um 16,8 Prozent entspricht.

2.1.2 Verordnung zur Anpassung von aufenthalts- und personalausweisrechtlichen Vorschriften vom 13. Dezember 2019

Von Gesetzes (§§ 78, 78a AufenthG) wegen besteht die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel als elektronischen Aufenthaltstitel in ID 1-Kartenformat (eAT) oder als Klebeetikett zu erteilen. Nach EU-Recht sollen Aufenthaltstitel allerdings grundsätzlich als eAT mit Fingerabdrücken ausgestellt werden (§ 78 AufenthG), um den Schutz vor Fälschungen und Verfälschungen der von EU-Mitgliedsstaaten ausgereichten Aufenthaltstitel zu erhöhen und damit zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Einwanderung und des illegalen Aufenthalts beizutragen. Auch gewinnt im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen die eID-Funktion auf dem eAT immer größere Bedeutung. Ohne einen eAT können die betroffenen Ausländer*innen die eID-Funktion damit nicht nutzen und an den digitalen Angeboten nicht teilhaben.

Folglich ist die Variante der Erteilung eines Aufenthaltstitels in Form des Klebeetiketts von Gesetzes wegen auch nur als Lösung für absolute Ausnahmefälle zur Vermeidung außergewöhnlicher Härten vorgesehen (§ 105b Satz 1, § 78a Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 AufenthG).

Die Verwendung von Klebeetiketten ist für die Ausländerbehörden jedoch deutlich

verfahrensökonomischer und zeitsparender: Die Kund*in muss keine Fingerabdrücke abgeben, die Ausländerbehörde kann das Klebeetikett selbst drucken und damit am Tag der Vorsprache der Kund*in einen Aufenthaltstitel erteilen. Infolgedessen wird oftmals auch die zusätzliche Ausstellung einer Fiktionsbescheinigung, mit der die Fortgeltung eines ablaufenden befristeten Aufenthaltstitels fingiert wird, obsolet. Auch muss die Kund*in kein weiteres Mal bei einer Sachbearbeiter*in in der Ausländerbehörde vorsprechen, um den von der Bundesdruckerei in Berlin erstellten eAT abzuholen.

Die Ausländerbehörde München hat – wie viele andere große Ausländerbehörde in Deutschland – aufgrund der Überlast bis 2019 regelmäßig in über 40 % aller Fälle, Aufenthaltstitel entgegen der geschilderten gesetzlichen Grundkonzeption nicht in Form eines eAT, sondern als Klebeetiketten erteilt. Hierbei handelte es sich in der Ausländerbehörde München um eine der zentralen Maßnahmen zur Aufgabenkritik, ohne die es aufgrund der stark gestiegenen Fallzahlen und des damit verbundenen Personalmangels regelmäßig nicht mehr möglich gewesen wäre, den Kund*innen den erforderlichen Aufenthaltstitel vor Ablauf des bisherigen Titels zu erteilen.

Im Zuge der am 19. Dezember 2019 in Kraft getretenen Verordnung zur Anpassung von aufenthalts- und personalausweisrechtlichen Vorschriften vom 13. Dezember 2019 (BGBl. I vom 18.12.2019, Nr. 49, S. 2585) wurde die maximale Gültigkeitsdauer für Aufenthaltstitel, die in Form eines Klebeetiketts erteilt werden, auf sechs Monate beschränkt.

Die bisherige Praxis, verfahrensökonomisch Aufenthaltstitel in Form von Klebeetiketten zu erteilen, ist nun keine Option mehr. Stattdessen erteilt die Ausländerbehörde in nahezu jedem Fall einen elektronischen Aufenthaltstitel. Dies hat zur Konsequenz, dass die Ausländerbehörde auch in deutlich mehr Fällen Fiktionsbescheinigungen ausstellen muss, um die Zeiten zwischen Ablauf des alten Aufenthaltstitels bis zum Eintreffen des eAT von der Bundesdruckerei und dessen Aushändigung an die Kund*innen zu überbrücken. Dies wird anhand folgender Zahlen deutlich:

Jahr	Titel gesamt	eAT	Aufenthaltstitel als Klebeetikett	Quote eAT	Fiktionen
2014	59.056	41.074	17.982	69,55%	29.494
2015	58.673	32.054	26.619	54,63%	25.420
2016	60.038	32.898	27.140	45,20%	30.516
2017	66.067	36.529	29.538	55,29%	34.026

2018	71.751	38.833	32.918	54,12%	34.860
2019	64.088	38.351	25.737	59,84%	43.696
2020	53.134	51.396	1.738	96,72%	57.913
2021 (bis incl.07/2021)	50.540	49.439	1.101	97,82%	42.637

Die geschilderten gesetzlichen Änderungen wirken sich außerdem auf die Bearbeitungszeit je Einzelfall aus: Während die Erstellung eines Klebeetiketts 3-5 Minuten dauert, nimmt der technische Bestellvorgang eines eAT, d.h. ohne die Prüfung der ausländerrechtlichen Erteilungsvoraussetzungen, 10-12 Minuten in Anspruch. Für die Erstellung einer Fiktionsbescheinigung liegt die Bearbeitungszeit in der Unterabteilung 32 je Einzelfall bei 2-3 Minuten.

Im Rahmen der seit dem Jahr 2017 im Benehmen mit dem Personal- und Organisationsreferat angewandten Bemessungsmethodik wurde den gesetzlichen Anforderungen Rechnung getragen. Allerdings konnte der seither ermittelte Personalbedarf in den Sachgebieten „Aufenthaltsgenehmigungen“ (vgl. Kap. 2.1.4) aus haushaltspolitischen Gründen bislang nicht im notwendigen Umfang eingebracht werden.

2.1.3 Zwischenfazit

Rechtsänderungen des Bundes und der damit einhergehende Mehraufwand wurden in einem objektiven Verfahren analytisch bemessen. Es wurde für den Bereich KVR II/32 „Aufenthaltsgenehmigungen“ ein Bedarf von 16,75 Stellen (VZÄ) ermittelt. Die akute Belastungssituation ist aufgrund der beschriebenen Gesetzesänderungen besonders brisant und nicht mehr zumutbar. Ausschlaggebend hierfür sind insbesondere die drei erläuterten Punkte:

Seit 2015 nehmen die Zahl und die Frequenz von Rechtsänderungen sowie Schreiben der Aufsichtsbehörden stetig zu.

Die Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) bleibt eine dauerhafte Aufgabe für die Ausländerbehörde, dem dadurch entstehenden Mehraufwand kann auch nicht mehr mit Verfahrensvereinfachungen gegengesteuert werden.

Seit Ende 2019 ist die Ausländerbehörde aufgrund von Vorgaben auf Bundesebene gehalten, in nahezu allen Fällen einen elektronischen Aufenthaltstitel auszustellen und kann auf die verfahrensökonomische Praxis, Aufenthaltstitel in Form von Klebeetiketten zu erteilen, nicht mehr zurückgreifen.

Es besteht dringender Handlungsbedarf. Die bereits jetzt äußerst prekäre Situation in der Ausländerbehörde wird sich ohne zeitnahe Intervention mittels einer Personalzuschaltung weiter verschärfen.

2.1.4 Geltend gemachter Bedarf (in Stellen VZÄ)

Für einen gesetzmäßigen Vollzug der geschilderten gesetzlichen Regelungen im Bereich KVR-II/32 „Aufenthaltsgenehmigungen“ wurde ein Personalmehrbedarf von 16,75 Stellen (VZÄ) analytisch ermittelt.

Aus haushälterischen Gründen werden jedoch lediglich von 10 VZÄ geltend gemacht, um die gesetzlichen Pflichtaufgaben zumindest dem Grunde nach erfüllen zu können und die Warte- und Bearbeitungszeiten nicht noch weiter ansteigen zu lassen.

Der ermittelte Personalmehrbedarf in den Bereichen des „Service-Centers für internationale Fach- und Führungskräfte“ (5,03 VZÄ) und „Internationale Studierende“ (0,68 VZÄ) wird aus haushaltspolitischen Gründen ebenfalls weiterhin zurückgestellt.

Auf die Geltendmachung des dringend notwendigen Minimums von 10,0 Stellen (VZÄ) bei einem nachgewiesenen Mehrbedarf im Umfang von insgesamt 22,46 Stellen (VZÄ) kann jedoch nicht verzichtet werden. Andernfalls kann der eingangs geschilderten prekären Situation nicht einmal ansatzweise begegnet werden.

2.1.5 Bemessungsgrundlage

Die Ausländerbehörde hat im Bemessungszeitraum 18.03.2019 bis 05.04.2019 eine qualifizierte Kund*innenzählung durchgeführt. Unter Zugrundelegung mittlerer Bearbeitungszeiten auf Grundlage einer mit dem Personal- und Organisationsreferat abgestimmten und anerkannten analytischen Bemessungsmethode wurde der genannte Personalbedarf von 16,75 VZÄ ermittelt. Das Personal- und Organisationsreferat hat diesen Personalbedarf abgenommen.

Tabelle „Zusammenfassung Bedarf (in Stellen VZÄ)“

Bereich	Funktion	VZÄ	Einwertung	Maßnahme
KVR-II/32	SB Ausländerangelegenheiten	10,0	A9/ E9a	Neue Aufgabe; Stelleneinrichtung ab 01.01.2022
Summe		Σ 10		

2.2 Unabweisbarkeit und Alternativen zur Kapazitätsausweitung

Es bestehen keine Alternativen zu der beantragten Kapazitätsausweitung. In den letzten Jahren wurden die Geschäftsprozesse überprüft und optimiert. Priorisierung von Aufgaben und wo immer mögliche Beschleunigung der Verfahren sind Standard.

Die personelle Aufstockung der Unterabteilung 32 durch Verschiebung von Personal aus anderen Bereichen der Ausländerbehörde ist ebenfalls nicht möglich. Ein solches Vorgehen würde – je nachdem, in welcher Qualifikationsebene Kompensationen erfolgen würden – zu nicht hinnehmbaren Konsequenzen führen.

Würde zur Kompensation (schwerpunktmäßig) auf Stellen der 3. Qualifikationsebene zurückgegriffen, entstünden gravierende Lücken in der ausländerrechtlichen Sicherheitsarchitektur des Freistaats und der Bundesrepublik. Die Sachbearbeiter*innen der 3. Qualifikationsebene beenden den Aufenthalt von Ausländer*innen, die die öffentliche Sicherheit gefährden, z.B. in Form der Begehung von Straftaten oder der Unterstützung terroristischer Vereinigungen. Der Wegfall von Stellen würde zu längeren Reaktionszeiten auf sicherheitsgefährdendes Verhalten führen: Konkret bedeutet dies, dass die gesetzlich verpflichtend vorgesehenen ausländerrechtlichen Maßnahmen (u.a. Ausweisung, Verlustfeststellung der Freizügigkeit, Titelversagung, Aufenthaltsüberwachung, Abschiebung) trotz bestehender Gefahr nicht zeitnah ergriffen würden. Neben dieser rein sicherheitsrechtlichen Aufgabenstellung obliegt es den Kolleg*innen der 3. Qualifikationsebene auch, insbesondere im Bereich „Asyl“, Ausländer*innen mit noch unsicherer Aufenthaltsperspektive zu beraten (Stichwort: Vermeidung sog. „Kettenduldungen“). Dieses Beratungsangebot müsste vollständig eingestellt werden. Ausländerrechtliche Belehrungen oder Hinweise auf die Rechtslage und damit bestehende Handlungsoptionen müssten per standardisiertem Schreiben erfolgen.

Kompensationen innerhalb der 2. Qualifikationsebene müssten in Bereichen der Ausländerbehörde vorgenommen werden, die ebenfalls fast ausschließlich bürgernahe Dienstleistungen zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags erbringen, wie z.B. dem Service Center für internationale Fachkräfte oder dem Bereich Asyl. Dies hätte aber für die Kund*innen dieser Bereiche zur Folge, dass sie ebenfalls auf existenzielle Anliegen keine zeitnahe Rückmeldung erhalten, geschweige denn die Anliegen in einem hinnehmbaren Zeitraum bearbeitet werden, obwohl die Kundschaft zur Legalisierung ihres Aufenthalts zwingend auf die Verwaltungsdienstleistungen der Ausländerbehörde angewiesen ist (z.B. Schaffung eines rechtssicheren Aufenthaltsstatus für den weiteren Aufenthalt, Eröffnung des Zugangs zum Arbeitsmarkt oder zu dringend notwendigen Leistungen der öffentlichen Hand in humanitären Notsituationen).

Sollte die beantragte Personalzuschaltung in dieser Höhe nicht erfolgen, kann die Ausländerbehörde ihre gesetzlichen Aufgaben nicht und auch nicht in der von den Münchener Bürger*innen erwarteten Servicezeit und Qualität erfüllen. Lange Reaktionszeiten der Ausländerbehörde, lange Bearbeitungs- und Verfahrensdauer bei der

Erteilung von Aufenthaltstiteln, Einstellung sämtlicher Beratungsangebote, immer länger werdende „Warteschlangen“ vor den Dienststellen der Ausländerbehörde, sprunghaft ansteigende Beschwerden und eine insgesamt negative Wahrnehmung der Ausländerbehörde in der Öffentlichkeit wären die Konsequenzen.

Aufgrund der zentralen und existenziellen Bedeutung sind ohne Personalzuschaltung immer wiederkehrende öffentlichkeitswirksame Zustände wie im Februar 2021 nicht zu vermeiden.

Gesamttabelle „Zusammenfassung Bedarf (in Stellen VZÄ)“

Bereich	Funktion	VZÄ	Einwertung	Maßnahme
KVR-II/32	SB Ausländerangelegenheiten	10,0	A9/ E9a	Neue Aufgabe, Stelleneinrichtung ab 01.01.2022
Summe		Σ 10		

Die beantragte Stellenzuschaltung ist unabweisbar.

2.3 Zusätzlicher Büroraumbedarf

Nach § 59 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Stadtrats muss ein Sachreferat bei Sachanträgen zu Stellenausweitungen zwingend das Kommunalreferat einbinden und in Abstimmung mit ihm darstellen, ob bzw. in welchem Umfang die Unterbringung des zusätzlichen Personals im Rahmen der verfügbaren Büroflächen des Sachreferates erfolgen kann bzw. ob und ggf. in welchem Umfang zusätzlicher Büroraum benötigt wird.

Der unter Ziffer 2.1.3 beantragte zusätzliche Personalbedarf im Umfang von 10 VZÄ im Bereich Ausländerangelegenheiten soll ab 01.01.2022 dauerhaft im Verwaltungsgebäude des Kreisverwaltungsreferats am Standort Ruppertstraße 11-19 eingerichtet werden.

Durch die beantragten Stellen wird Flächenbedarf ausgelöst. Der Arbeitsplatzbedarf kann aus Sicht des Kreisverwaltungsreferats in den bereits zugewiesenen Flächen dauerhaft untergebracht werden. Es wird daher kein zusätzlicher Büroraumbedarf beim Kommunalreferat angemeldet.

3. Darstellung der Kosten und der Finanzierung

3.1 Zusammenfassung der Kosten

Als Ausfluss der dargestellten Personalbedarfe/ Sachmittelbedarfe sind folgende Finanzmittel erforderlich:

3.1.1 Personalbedarfe

Bereich	Funktion	BesGr/ EGr ¹	Bedarf VZÄ	JMB ² (bis zu)	Summe Personalkosten (bis zu)		
					Entfristung	Befristet	Dauerhaft ab 2022
KVR-II/32	SB Ausländerangelegenheiten	A9/E9a	10,0	70.130 €			701.300 €
Summe			Σ 10,0				Σ 701.300 €

¹ Besoldungs-/ Entgeltgruppe

² Jahresmittelbetrag

3.1.2 Sachmittelbedarfe

3.1.2.1 Konsumtive Sachkosten

Art	Stückpreis	Anzahl	Gesamtkosten/ a		
			Dauerhaft ab 2022	Einmalig in 2022	Befristet
Arbeitsplatzkosten	800 € ¹	10	8.000 €		
Büroausstattung	2.000 € ¹	10		20.000 €	
Summe			Σ 8.000 €	Σ 20.000 €	

¹ Anmerkung: stadtweit festgelegter Wert

3.2 Zahlungswirksame Kosten im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit

	dauerhaft	einmalig	befristet
Summe zahlungswirksame Kosten	709.300 € ab 2022	20.000 € in 2022	
davon:			
Personalauszahlungen (Zeile 9)*	701.300 € ab 2022		
Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen (Zeile 11)**		20.000 € in 2022	
Sonstige Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (Zeile 13)	8.000 € ab 2022		
Nachrichtlich Vollzeitäquivalente	10		

Die nicht zahlungswirksamen Kosten (wie z. B. interne Leistungsverrechnung, Steuerungsumlage, kalkulatorische Kosten) können in den meisten Fällen nicht beziffert werden.

* Bei Besetzung von Stellen mit einem Beamten/einer Beamtin entsteht im Ergebnishaushalt zusätzlich zu den Personalauszahlungen noch ein Aufwand für Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von etwa 40 Prozent des Jahresmittelbetrages.

** ohne arbeitsplatzbezogene IT-Kosten

Die Maßnahme ist zwingend erforderlich, da sie im beantragten Umfang gesetzlich vorgeschrieben ist. Der Nutzen der beantragten Personalzuschaltung besteht primär in der Sicherung eines kontinuierlichen Gesetzesvollzugs. Es ist davon auszugehen, dass die langen Wartezeiten auf einen Vorsprachetermin und die Bearbeitungszeiten voraussichtlich etwas reduziert werden bzw. nicht noch weiter ausgedehnt werden müssen. Dies führt im Sinne der Bürger*innenorientierung zu einer höheren Kundenzufriedenheit. Gleichzeitig werden die Mitarbeiter*innen entlastet.

3.3 Finanzierung, Produktbezug, Ziele

Die Finanzierung kann weder durch Einsparungen noch aus dem eigenen Referatsbudget erfolgen.

Die zusätzlich benötigten Auszahlungsmittel (einmalig i.H.v 20.000 € in 2022/ dauerhaft i.H.v. 709.300 € ab 2022, damit gesamt für 2022 i.H.v. 729.300 €) sollen nach positiver Beschlussfassung für das Jahr 2022 und für die Folgejahre in die jeweiligen

Haushaltsplanaufstellungsverfahren aufgenommen werden.

Die Kosten sind insgesamt zahlungswirksam.

Das Produktkostenbudget für das Produkt „Ausländerrechtliche Angelegenheiten“ (Produktziffer P35122230) erhöht sich entsprechend.

Mit den beschriebenen Maßnahmen und Bedarfen wird das Ziel „Die Steuerung des Aufenthalts von Ausländer*innen ist entsprechend der gesetzlichen Regelungen sichergestellt.“ unterstützt.

4. Abstimmung Referate / Fachstellen

Die Beschlussvorlage ist mit dem Personal- und Organisationsreferat, der Stadtkämmerei, dem Migrationsbeirat und der Stelle für Interkulturelle Arbeit abgestimmt.

4.1.1 Stellungnahme des Personal- und Organisationsreferates

Das Personal- und Organisationsreferat erhebt keine Einwände gegen den geltend gemachten Mehrbedarf. Die Unabweisbarkeit ist nachvollziehbar. Die Stellungnahme des Personal- und Organisationsreferats wurde in der vorliegenden Beschlussvorlage berücksichtigt. Sie ist als Anlage 1 beigefügt.

4.1.2 Stellungnahme der Stadtkämmerei

Die Stadtkämmerei hat folgende Stellungnahme abgegeben:

„Die Stadtkämmerei hält die Unabweisbarkeit in vorliegender Beschlussfassung für nicht gegeben und stimmt der Vorlage nicht zu.

Der Stadtrat hat in der Vollversammlung am 28.07.2021 im Rahmen des Änderungsantrags zur Beschlussvorlage ‚Haushaltsplan 2022 Eckdatenbeschluss‘ (Vorlagennummer 20-26 / V 03492) den Referaten ermöglicht Einzelbeschlüsse einzubringen, wenn Finanzierungen auf Grund unabweisbarer oder vertraglicher Verpflichtungen notwendig werden.

Das KVR begründet die Unabweisbarkeit mit dem Vorliegen eines gesetzlichen Auftrags. Auch wenn die Aufgabe aufgrund einer gesetzlichen Regelung zu erfüllen ist, besteht dennoch kein gesetzlicher Leistungsanspruch auf eine bestimmte Anzahl von VZÄ. Vielmehr halten wir eine Kompensation mit dem vorhandenen Personal für möglich bzw. muss für die Bewältigung der Aufgaben eine interne Prioritätensetzung vorgenommen werden.

Wir weisen darauf hin, dass im Rahmen des Eckdatenbeschlusses unter Antragsziffer 8 (neu Ziffer 10) die Stadtkämmerei beauftragt wurde, zum Schlussabgleich einen Verwaltungsvorschlag zu erarbeiten der einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens in Höhe der ordentlichen Tilgungsleistung beinhaltet. Insofern steht die beantragte Haushaltsausweitung bis zur Verabschiedung des Haushalts unter Finanzierungsvorbehalt.“

Das Kreisverwaltungsreferat merkt hierzu an, dass zwar kein gesetzlicher Anspruch auf eine bestimmte Anzahl von VZÄ besteht, dass aber natürlich die zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflichtaufgabe notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Es ist unserer Ansicht nach nicht Aufgabe der Stadtkämmerei zu beurteilen, ob ein geltend gemachter Personalbedarf gerechtfertigt ist. Dies kann seitens der Stadtkämmerei mangels entsprechender Kenntnisse der Rahmenbedingungen und

Abläufe in den Fachreferaten auch nicht qualifiziert beurteilt werden. Diese Aufgabe obliegt vielmehr dem Personal- und Organisationsreferat, welches nicht nur den geltend gemachten sondern vielmehr einen deutlich höheren Personalbedarf anerkannt hat.

Aus Sicht des Kreisverwaltungsreferats ist der geltend gemachte Personalbedarf als Minimalforderung unabweisbar (siehe oben) und auch nicht durch interne Personalverlagerung kompensierbar.

Die Stellungnahme der Stadtkämmerei vom 05.11.2021 ist dieser Sitzungsvorlage als Anlage 2 beigefügt.

4.1.3 Stellungnahme des Kommunalreferates

Das Kommunalreferat erhebt keine Einwände gegen den benötigten Büroraumbedarf.

Die Stellungnahme des Kommunalreferates vom 11.10.2021 ist dieser Sitzungsvorlage als Anlage 3 beigefügt.

4.1.4 Stellungnahmen des Migrationsbeirats und der Stelle für Interkulturelle Arbeit

Der Migrationsbeirat stimmt der Sitzungsvorlage zu. Die Stellungnahme des Migrationsbeirats vom 15.10.2021 ist dieser Sitzungsvorlage als Anlage 4 beigefügt.

Dem Sozialreferat, Stelle für interkulturelle Arbeit, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden. Die Stellungnahme ist als Anlage 5 beigefügt.

4.2 Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

5. Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates

Die Korreferentin des Kreisverwaltungsreferates, Frau Stadträtin Dr. Evelyne Menges und der Verwaltungsbeirat für den Zuständigkeitsbereich Bürgerangelegenheiten, Frau Stadträtin Sabine Bär haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

6. Nichteinhaltung der Zuleitungsfrist

Eine fristgerechte Vorlage nach Nr. 5.6.2 der AGAM war wegen erhöhtem Abstimmungsbedarf im Hinblick auf die neuen Entwicklungen der haushalterischen Lage nicht möglich.

7. 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. Das Kreisverwaltungsreferat wird beauftragt, die Einrichtung von 10 Stellen (A9/ E9a) ab dem 01.01.2022 und deren Besetzung beim Personal- und Organisationsreferat zu veranlassen. Das Stellenbesetzungsverfahren ist bereits frühzeitig vor dem 01.01.2022 anzustoßen.
3. Das Kreisverwaltungsreferat wird beauftragt, die erforderlichen zusätzlichen Haushaltsmittel i.H.v. 701.300 € pro Jahr ab dem Jahr 2022 im jeweiligen Haushaltsplanaufstellungsverfahren bei den Ansätzen der Personalauszahlungen anzumelden. Das Produktkostenbudget des Produkts Ausländerrechtliche Angelegenheiten (Produktziffer P25122230) erhöht sich ab dem Jahr 2022 um 701.300 €, davon ist der gesamte Betrag zahlungswirksam (Produktauszahlungsbudget). Im Ergebnishaushalt entsteht bei der Besetzung mit Beamten/-innen zusätzlich zu den Personalauszahlungen noch ein Aufwand für Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von ca. 40% des jeweiligen JMB.
4. Das Kreisverwaltungsreferat wird beauftragt, die erforderlichen konsumtiven Haushaltsmittel i.H.v. 8.000 € pro Jahr ab dem Jahr 2022 im jeweiligen Haushaltsplanaufstellungsverfahren anzumelden.
Das Produktkostenbudget erhöht sich entsprechend (Produktauszahlungsbudget).
5. Das Kreisverwaltungsreferat wird beauftragt, die einmalig erforderlichen konsumtiven Haushaltsmittel i.H.v. von 20.000 € (Erstausstattung Arbeitsplatz) für das Jahr 2022 im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2022 anzumelden.
Das Produktkostenbudget erhöht sich entsprechend (Produktauszahlungsbudget).
6. Der Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass die beantragten Stellen keinen zusätzlichen Büroraumbedarf auslösen.
7. 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
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 Personal- und Organisationsreferat P3
3. an das IT-Referat
4. an das Kommunalreferat
5. an Kreisverwaltungsreferat – GL 1 (1x), GL 2 (1x)
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
6. Zurück mit Vorgang an Kreisverwaltungsreferat – HA IIII/3
zur weiteren Veranlassung.

Am.....

Kreisverwaltungsreferat GL/532