

**Programmkonzept
„Bleibeperspektiven in Köln“**

1. Ausgangssituation

Der Kölner Flüchtlingsrat hat gemeinsam mit dem Rom e.V. und dem Runden Tisch für Integration in 2016 eine Initiative gestartet, um langjährig Geduldeten in Köln eine Bleibeperspektive zu eröffnen. Die Initiative wandte sich im Januar 2017 mit einem offenen Brief an die Mitglieder des Rates der Stadt Köln und an die Zivilgesellschaft und bewirkte, dass noch im selben Monat der Beschluss im Hauptausschuss des Rates der Stadt Köln gefasst wurde, *alle Initiativen durch die Verwaltung zu fördern, die darauf hinwirken, für langjährig geduldete Menschen in Köln eine sichere Aufenthaltsperspektive zu schaffen*. Voraussetzung hierfür war, dass die betroffenen Menschen sich aktiv um ihre Integration bemühen und keine ausländerrechtlich zwingenden Abschiebegründe, z.B. aufgrund von Straftaten, vorliegen.

Im März 2018 stimmte der Rat der Stadt Köln der Umsetzung eines zweijährigen Projektes „Bleiberechtigtenperspektiven für langjährig geduldete Menschen in Köln“ zu, um primär Menschen mit längerem Duldungsaufenthalt erstmals oder neu zu motivieren, sich für einen sichereren Aufenthaltstitel und bessere Perspektiven in Deutschland zu engagieren.

Ziel des Projekts war es, Menschen, die sich dauerhaft integrieren möchten und seit mehr als acht Jahren in Köln mit dem ungesicherten Status der Duldung leben, eine aufenthaltsrechtliche Perspektive zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Ausländerbehörde intensiv mit fünf beteiligten Trägern aus der unabhängigen Flüchtlingsberatung (Rom e.V., Caritas, Diakonie, Flüchtlingsrat und Agisra) und den betroffenen Menschen zusammengearbeitet.

Das Projekt startete im Herbst 2018 mit rund 1.100 Betroffenen. Ein überwiegender Teil davon stammt aus dem ehemaligen Jugoslawien und gehört der ethnischen Gruppe der Roma an. Für 180 von ihnen konnte bis zum Stichtag 1. November 2020 bereits ein Bleiberecht erteilt werden. Zum gleichen Zeitpunkt befanden sich weitere 600 Personen in intensiver Perspektivberatung und Unterstützung entweder bei den eigens für das Projekt eingestellten Sozialarbeiter*innen des Ausländeramtes oder bei einem der kooperierenden Träger.

Im September 2020 hat der Rat der Stadt Köln beschlossen, das Projekt nach zweijähriger Laufzeit dauerhaft fortzuführen. Die erfolgreich entwickelte Arbeitsweise soll fest in die Prozesse der Stadtverwaltung etabliert werden. Die Projektergebnisse und -erfahrungen haben gezeigt, dass es gelingen kann, Menschen mit Betreuungsbedarf passgenauer die erforderliche Unterstützung zukommen zu lassen. Das Projekt ist somit eine wichtige Stütze der Integrationsförderung in der Stadt Köln geworden. Darüber hinaus führt eine erfolgreiche Integration durch ein sicheres Bleiberecht zu Einsparungen im kommunalen Haushalt.

Aus diesen Gründen wurde die Verwaltung beauftragt, zusammen mit den Trägern des aktuellen Projektes bis spätestens Februar 2021 dem Rat ein verbessertes Konzept unter Berücksichtigung der im Schreiben des Runden Tisches für Integration vom August 2020 genannten Anregungen vorzulegen. Um die positiven Wirkungen der Bleiberechtsinitiative auf Dauer zu sichern, sollen durch die Verwaltung deutlich mehr Geduldete als bisher in das so weiter entwickelte Programm aufgenommen werden.

2. Zielsetzung

Die bisherige Zielsetzung des Projektes war, Personen, die bereits seit längerer Zeit ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachkommen können oder diese durch die Verwaltung wegen bestehender Ausreisehindernisse nicht umgesetzt werden kann, Hilfestellungen anzubieten, um die geforderten gesetzlichen Kriterien eines Bleiberechts zu erfüllen.

Durch eine konsequente Anwendung des Aufenthaltsrechts und eine bessere Ausschöpfung der bestehenden gesetzlichen Spielräume soll auch zukünftig Menschen im Duldungsstatus, die sich besonders gut integriert haben oder jetzt integrieren wollen, die Möglichkeit eines gesetzlichen Bleiberechts in Aussicht gestellt werden. Andererseits soll bei dauerhaften Integrationsverweigerer*innen, die insbesondere die hier geltenden Regeln nicht akzeptieren, die gesetzlich vorgesehene Konsequenz der Ausreise umgesetzt werden.

Gesellschaftspolitisch, aber auch finanziell ist es zudem im Interesse von Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft, die Menschen aus dem Schwebezustand der Duldung in ein geregeltes Verfahren zu überführen und sie zu unterstützen, durch Schulbesuch, Ausbildung, Studium oder Beruf, Verantwortung für das eigene Leben und den Lebensunterhalt zu übernehmen. Jeder Fall, der aus der Duldung in ein Bleiberecht überführt werden kann, bietet den Menschen eine Perspektive, entlastet den städtischen Haushalt und führt damit zu Ressourceneinsparungen.

Das erweiterte Programm erklärt sich deshalb zum *Ziel, Menschen, die in Köln im ungesicherten Status der Duldung leben und eine multidisziplinäre Beratung und Betreuung bedürfen, um sich sprachlich, sozial und wirtschaftlich weiter zu integrieren, eine Perspektive zur Aufenthaltsverfestigung unabhängig von der Voraufenthaltsdauer zu ermöglichen.*

Bei Straffälligen oder Personen, die ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen, erfolgt der Ausschluss aus dem Programm mit anschließender Prüfung der Aufenthaltsbeendigung durch die Ausländerbehörde.

PROGRAMMZIELE:

Schaffung einer sicheren Aufenthaltsperspektive für die Programmteilnehmer*innen

Abbau und Vermeidung von sog. Langzeitgeduldeten

Langfristige, soziale und wirtschaftliche Integration der Ausländer*innen in Köln

GESTALTUNGSRAHMEN

Duldungsstatus

(zwei Zielgruppen – siehe Punkt 3)

Bedarf an multidisziplinärer Beratung und Betreuung

Integrationswilligkeit und Integrationsfähigkeit

(tatsächliche Integrationsleistungen, positive Integrationsprognose)

Die Programmleitung liegt beim Ausländeramt der Stadt Köln, das in Kooperation mit Beratungsstellen freier Träger, insbesondere bei der Aufnahme von Menschen in das Programm oder deren Ausschluss, sowie Programmumsetzung, eng zusammenarbeitet.

Das Programm wird unter dem Programmnamen *Bleibeperspektiven in Köln* fortgeführt.

3. Personenkreis

3.1. Gruppe A

Der bisherige Personenkreis des durch den Rat beschlossenen Projekts zur Betreuung von Langzeitgeduldeten beschränkte sich auf alle Personen, welche zum Stichtag 31.12.2018 seit mindestens 8 Jahren ununterbrochen vollziehbar ausreisepflichtig und somit im Besitz einer Aussetzung der Abschiebung (Duldung) waren.

Das Programm wird sich weiterhin auf die Zielgruppe der Menschen ausrichten, die zu sog. Langzeitgeduldeten gezählt werden. Ihre Aufnahme in das Programm soll ab 2021 regelmäßig, einmal im Jahr zu einem bestimmten Stichtag erfolgen.

Hiervon ausgenommen bleiben die Fälle, deren Führungszeugnisse strafrechtliche Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von 6 Monaten oder mehr aufweisen oder die sich wegen Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit (falsche Angaben) bzw. Nichterfüllung zumutbarer Mitwirkungshandlungen bei der Passbeschaffung und Identitätsklärung im Status einer Duldung nach § 60 b AufenthG (Duldung für Personen mit ungeklärter Identität) befinden.

Personen mit gesetzlichem Beschäftigungsverbot sind in der Regel von der Teilnahme ausgeschlossen.

3.2. Gruppe B

Dieser Personenkreis schließt alle vollziehbar ausreisepflichtigen Personen ein, bei welchen eine Rückführung längerfristig, unverschuldet unmöglich ist, unabhängig von der bisherigen Voraufenthaltsdauer im Bundesgebiet. Ziel ist es, bei Personen, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass sie zu langzeitgeduldeten Personen werden, frühzeitig mit unterstützenden Maßnahmen zur Integration zu beginnen.

Der Personenkreis B unterteilt sich in zwei Untergruppen:

- (1) Geduldete Personen, bei denen ein Vollzug der Ausreisepflicht aufgrund des Verhaltens ihres Herkunftsstaates auf unabsehbare Zeit nicht möglich ist.

Als Aufnahmekriterien in die Gruppe B gelten folgende Fälle mit unverschuldeten Rückführungshindernissen:

- a) Staatsangehörige aus Ländern mit Abschiebehindernissen (aufgrund von Erlassen der obersten Landes- oder Bundesbehörden bzw. politischen Empfehlungen)
- b) Staatsangehörige aus Ländern, in die eine Rückführung aus Gründen, die der Herkunftsstaat zu vertreten hat, seit mehr als 24 Monaten nicht durchführbar ist (z.B., weil der Herkunftsstaat trotz mehrfacher Aufforderung die Person nicht als seine/n Staatsangehörige/n anerkennt und keine Passdokumente ausstellt)

- (2) Geduldete Personen, die aufgrund familiärer Bindungen über Art. 6 GG seit mehr als 24 Monaten einen besonderen verfassungsrechtlichen Schutzstatus in Deutschland genießen.

Die Aufnahme des Personenkreises der Gruppe B erfolgt regelmäßig zu einem bestimmten Stichtag, in der Regel einmal im Jahr. Eine regelmäßig aktualisierte Übersicht der einzelnen Länder, in die keine Rückführung möglich ist oder nur unter bestimmten

Ausnahmebedingungen erfolgt, sowie die nähere Beschreibung der zur Gruppe B (2) gehörenden Fallkonstellationen ist in der Anlage 1 enthalten und wird ebenso stichtagsbezogen, in der Regel einmal im Jahr vom Ausländeramt überprüft und aktualisiert. Im Rahmen des *Lenkungs-kreises Bleibeperspektiven* (siehe Punkt 6) werden Möglichkeiten einer Erweiterung des Personenkreises auf zusätzliche Gruppenkonstellationen besprochen.

Von der Aufnahme in das Programm sind die Fälle ausgenommen, deren Führungszeugnisse strafrechtliche Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von 6 Monaten oder mehr aufweisen oder die sich wegen Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit (falsche Angaben) bzw. Nichterfüllung zumutbarer Mitwirkungshandlungen bei der Passbeschaffung und Identitätsklärung im Status einer Duldung nach § 60 b AufenthG befinden.

Personen mit gesetzlichem Beschäftigungsverbot sind in der Regel von der Teilnahme ausgeschlossen.

Durch Entscheidung des Ausländeramtes können außerdem Einzelfälle, die nicht der Gruppe A oder B zuzuordnen sind, aber bei denen das Festhalten an der Ausreisepflicht aufgrund ihrer bisherigen Integrationsleistung oder anderen besonderen Umständen unverhältnismäßig wäre, in das Programm aufgenommen werden. Entscheidungen des Ausländeramtes diesbezüglich sind stets zu dokumentieren und für den Lenkungs-kreis in den Grundzügen und tragenden Argumenten anonymisiert darzulegen. Die Anzahl der auf diesem Wege aufgenommenen Personen soll 10 % der Gesamtteilnehmerzahl nicht übersteigen.

4. Rechtliche Voraussetzungen

Der Gesetzgeber hat im Aufenthaltsrecht gesetzliche Grundlagen geschaffen, um bei festgestellter nachhaltiger Integration nach langjährigem Aufenthalt ein sicheres Bleiberecht in Form eines Aufenthaltstitels gewähren zu können.

Neben der bereits länger bestehenden Möglichkeit eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen bei Vorliegen eines unverschuldeten Ausreisehindernisses (§ 25 Abs. 5 AufenthG) sind nun auch Aufenthaltsgewährungen bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25 a AufenthG) sowie eine Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25 b AufenthG) möglich.

Mit dem § 25a AufenthG will der Gesetzgeber bei Jugendlichen (ab 14 Jahren) das Bleiberecht von verzichtbaren bürokratischen Hemmnissen bereinigen und nur auf die tatsächliche Integrationsleistung abstellen. Maßgeblich ist, ob der Jugendliche die Schule erfolgreich abgeschlossen oder mindestens vier Jahre besucht (hat) und ein erfolgreicher Schulabschluss prognostiziert werden kann.

Mit dem § 25b AufenthG soll nach dem Willen des Gesetzgebers bei feststellbarer nachhaltiger Integration in die Gesellschaft die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Indikatoren für eine faktisch vollzogene Integration sind ein Aufenthalt von acht (bzw. bei Familien sechs) Jahren, die Sicherung des Lebensunterhalts durch aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt, hinreichende deutsche Sprachkenntnisse, das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung und Straffreiheit.

Der sog. Bleiberechtserlass des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration NRW vom März 2019 zur Prüfung des Bleiberechts nach § 25 b AufenthG bekräftigt die Zielsetzung des Programms und die im Programm praktizierte Anwendung der gesetzlichen Regelungen. Insbesondere stellt der Erlass klar, dass

- auch Voraufenthaltszeiten aus Aufenthaltstiteln anzurechnen sind, auch wenn die Antragstellerin/der Antragsteller sich nun im Status der Duldung befindet und
- Mitwirkungsverstöße in der Vergangenheit nicht zwingend zur Ablehnung eines Bleiberechts führen. Die Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung sind in einer umfassenden Einzelabwägung zu bewerten. Zug-um-Zug Vereinbarung zur Passbeschaffung werden als zulässiger und gangbarer Weg zur Erfüllung dieser Erteilungsvoraussetzung ausdrücklich befürwortet.

Des Weiteren hat der Gesetzgeber als Vorstufe für ein Bleiberecht mit der sog. Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG) eine Perspektive geschaffen, die nach erfolgreichem Absolvieren einer Ausbildung mit anschließender beruflicher Tätigkeit den Weg in eine nachhaltige Integration und damit in ein gesetzliches Bleiberecht ermöglicht.

Schließlich macht sich das Programm zur Aufgabe, die rechtlichen Anforderungen für ein Bleiberecht, dokumentiert im Aufenthaltsgesetz und interpretiert in den hierzu vorliegenden Erlassen des Bundes und des Landes, für die konkrete Anwendung in Köln fortlaufend zu präzisieren. Die so entstandenen Leitsätze, wie die *Leitlinien zum Umgang mit den gesetzlichen Bleiberechten* vom 30.08.2019 (siehe Anlage 2), bilden einen integralen Bestandteil dieses Konzeptes und sollen auch als konkrete Handlungsanweisungen verstanden werden.

5. Sozialpädagogische Programmunterstützung

Der Programmpersonenkreis ist sehr heterogen. Problemlagen, die bisher der Entwicklung einer verlässlichen Bleibeperspektive entgegenstanden sind sowohl *individueller* als auch *struktureller* Natur:

- Nicht ausreichende Deutschkenntnisse (zum Teil nicht integrationskursberechtigt),
- Fehlende Identitätspapiere,
- Geringe schulische und berufliche Ausbildung / Qualifizierung / Schulabstinenz,
- Verlust mitgebrachter Qualifikationen und Handlungskompetenzen,
- Fehlende Kinderbetreuung,
- Mangelnde Motivation aufgrund fehlender Zukunftsperspektiven,
- Fehlende Anbindung/ Misstrauen gegenüber Gesellschaftsnormen und Werten,
- Lernentwöhnung,
- Straffälligkeit,
- Zusammenwirken aller Akteure nicht optimal,
- Eingeschränkte Mobilität,
- Langwierige Prüfungsverfahren,
- Unsicherheit der Arbeitgeber.

Daher ist in einem ganzheitlichen Einzelfallansatz für die Schaffung guter Bedingungen für eine bessere Bleibeperspektive **sozialpädagogische Unterstützung** sowohl durch die Sozialarbeiter*innen im Ausländeramt Köln als auch durch die beteiligten, unabhängigen Beratungseinrichtungen oftmals für die Zielerreichung zwingend notwendig.

Alle Programmteilnehmer*innen werden darauf hingewiesen, dass sie die sozialpädagogische Betreuung im Amt oder bei einem der beteiligten Träger in Anspruch nehmen können. Eine freie Betreuungswahl ist jederzeit zu gewährleisten.

5.1. Sozialpädagogische Beratung beim Amt 33

Die sozialpädagogische Beratung direkt in der Behörde, soll die „Hand in Hand“-Sachbearbeitung und einen neuen ganzheitlichen Ansatz gewährleisten.

Das hat den Vorteil, dass den Teilnehmern des Programmes u.a. die Verwaltungsvorgänge kontinuierlich verständlich gemacht werden und die Bearbeitung der vorliegenden Hemmnisse zügig vorankommt.

Auch durch die räumliche Anbindung wird diesem neuen Arbeitsansatz im Ausländeramt Rechnung getragen. Das Servicebüro, in dem z.B. die Duldungsverlängerungen erfolgen, liegt direkt neben dem neu eingerichteten Beratungsbüro. So werden direkte und zeitgleiche Absprachen beider Professionen (Verwaltung + Sozialpädagogik) ermöglicht. Im Interesse der Kunden entstehen so auch behördenintern kurze Wege und Synergien.

5.2. Begleitung durch beteiligte Beratungsstellen der Träger

An Stelle der sozialpädagogischen Betreuung in der Behörde haben die Programmteilnehmer*innen jederzeit die Möglichkeit, das Beratungsangebot eines der beteiligten Träger anzunehmen. Die unabhängigen Beratungsstellen der Träger stellen mit ihrer zielgruppenorientierten Fachlichkeit Beratung zur Verfügung, um den Abbau von Hemmnissen zum Erreichen einer langfristigen Aufenthaltsperspektive zu ermöglichen.

Die Programmteilnehmer*innen entscheiden frei, welcher der Träger ihre Teilnahme aktiv begleiten soll.

Das Verfahren ist lernend und agil. Die Integrationsfortschritte sind fortlaufend zu dokumentieren. Das Ausländeramt erarbeitet für alle Projektteilnehmenden individuelle Bleibereichtersperspektiven und erstellt unter Einbeziehung der Träger sog. *Integrationsfahrpläne* (konkrete Schritte zum Erreichen des Projektziels), damit möglichst bald die Voraussetzungen der Aufenthaltserlaubnis erfüllt und diese erteilt werden kann. Außerdem sollen *Integrationsvereinbarungen* geschlossen werden, wenn die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis zwar vorliegen, die Nachhaltigkeit der Erteilung aber durch besondere Integrationsauflagen gesichert werden muss (z.B. Straffreiheit bei geringfügig Straffälligen, absehbar zeitnahe Passbeschaffung, weitere wirtschaftliche Integration).

Eine gleichzeitige Betreuung durch die Sozialarbeiter der Behörde und einen Träger ist ausgeschlossen.

6. Lenkungskreis Bleibeperspektiven – Schnittstelle zwischen Ausländeramt und betreuenden Träger

In dem Programm werden gesetzliche Auslegungsmöglichkeiten des Aufenthaltsrechts aktiv genutzt und umgesetzt. Begleitend hierzu erfolgt ein Austausch zwischen dem Ausländeramt und den betreuenden Trägern,

Zu diesem Zweck wird ein **Lenkungskreis Bleibeperspektive** eingerichtet (siehe hierzu *Kooperationsvereinbarung, Anlage 3*)

Dieser verfolgt das Ziel, gesetzliche Entwicklungen zu diskutieren und Handlungsspielräume zu identifizieren. Außerdem soll hier das Programm hinsichtlich der Verfahrensabläufe regelmäßig betrachtet und bei Bedarf im Sinne der Programmzielerreichung verbessert werden.

7. Förderbedingungen für die freien Träger

Im Rahmen ihrer Beteiligung am Programm erhalten die Beratungseinrichtungen städtische Fördermittel gemäß eines *Förderprogrammes* (Anlage 4). Gefördert wird die Einrichtung von Beratungsstellen mit der Zielvorgabe:

- a) Beratung und Begleitung der am Programm teilnehmenden geduldeten Menschen zur Herstellung der Voraussetzungen für ein gesetzliches Bleiberecht.
- b) Konstruktiver und intensiver Austausch mit dem Ausländeramt der Stadt Köln und anderen Netzwerkpartnern zur Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation der Teilnehmenden.
- c) Dokumentation der geleisteten Unterstützung zur Identifikation von Schwierigkeiten der gesetzlichen Regelungen und Weiterentwicklung der behördlichen Anwendungspraxis.

Zur transparenteren und effektiveren Dokumentation der Beratungserfolge wird ein sog. **Bausteinsystem** eingeführt, das aus den folgenden **Bausteinen** besteht:

- Identitätsklärung (z.B. keine Passbemühungen, Passbemühungen, NP beantragt, NP vorgelegt, kein NP möglich)
- Sprachkenntnisse (z.B. keine, A1, A2, B1, B2)
- Arbeit / Ausbildung (z.B. keine und keine Bemühungen, Arbeitsmaßnahmen und/oder Bemühungen, Teilzeitarbeit, Vollzeitarbeit / Arbeitsunfähigkeit)
- Schule / Studium (z.B. kein Besuch, unregelmäßiger Besuch, regelmäßiger Besuch / erfolgreicher Abschluss)
- Straffreiheit
- anderweitige Integrationsleistungen (z.B. Teilnahme an Integrationskursen, ehrenamtliches Engagement bei einer gemeinnützigen Organisation oder einem Verein, besondere Mitwirkungsleistungen im Programm)

Anhand der dokumentierten Entwicklungen innerhalb der einzelnen Bausteine werden die Beratungserfolge ermittelt. Diese sind für eine transparente Dokumentation sowie den weiteren Verbleib der Programmteilnehmer*innen im Programm von ausschlaggebender Bedeutung.

Abhängig von der Stufe, auf welcher sich die beratende Person (oder Personengruppe) befindet, werden in Kooperation mit dem Ausländeramt weitere Schritte in Richtung Aufenthalt vereinbart. Diese sind durch Integrationsvereinbarungen und Integrationsfahrpläne festzuhalten.

Die näheren Einzelheiten hierzu werden in einem *Förderprogramm* (Anlage 4) festgelegt.

Die Beratungs- und Betreuungstätigkeit im Rahmen des Programms endet bei

- Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (außer bei Erteilung im Zusammenhang mit einer Integrationsvereinbarung)
- Programmausschluss aufgrund von Straffälligkeit oder Nichtmitwirkung (zum Umgang mit Straffälligkeit und Mitwirkung im Programm siehe Anlagen 5 und 6)
- nachweislichem Ausbleiben der Beratungserfolge, die zu einem bestimmten Stichtag anhand der erbrachten Leistungen in den einzelnen Bausteinen des Stufensystems zu ermitteln sind.

Wichtige Veränderungen, die den Integrationsprozess und den weiteren Verbleib der Teilnehmer*innen im Programm beeinflussen können, werden gemäß der Kooperationsvereinbarung und der Förderrichtlinie zwischen dem Ausländeramt und den beteiligten Beratungsstellen kommuniziert.