

KT-Drucks. Nr. 199/2023/1

Landratsamt Böblingen, Postfach 1640, 71006 Böblingen

Der Landrat

Dezernent

Dusan Minic
Telefon 07031-663 1356
Telefax 07031-663 1999
d.minic@lrabb.de

Az:

28.11.2023

Aufnahme von Flüchtlingen

- Anpassung Zielplanung und Stellenplan
- Bewertung der aktuellen Flüchtlingspolitik

Anlage 1: Übersicht Personalstellen Amt 23 (nichtöffentlich)

I. Vorlage an den

Sozial- und Gesundheitsausschuss
zur Vorberatung

öffentlich

Verwaltungs- und Finanzausschuss
zur Beschlussfassung

05.12.2023

öffentlich

II. Beschlussantrag

1. Die Kapazitäten der vorläufigen Unterbringung ist den Aufnahmezahlen stetig anzupassen. Die Verwaltung wird beauftragt, auch Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen nach Bedarf zur Bewältigung der Aufnahme zu tätigen, die im Rahmen der Spitzabrechnung durch das Land gedeckt sind.

2. Die Verwaltung wird beauftragt, Personalstellen in der vorläufigen Unterbringung (Sozialbetreuung und Heimleitung) sowie in der Leistungsgewährung und dem Aufenthaltswesen nach Bedarf zur Bewältigung der Aufnahme Geflüchteter zu schaffen. Gleichzeitig sind die Personalstellen im Dezernat 1 und im Eigenbetrieb Gebäudemanagement personell entsprechend zu schaffen.
3. Die Steuerung des Personalkörpers inkl. der Stellenbewirtschaftung im Bereich der Aufnahme von Flüchtlingen obliegen der Verwaltung und soll den Belegungskapazitäten dynamisch angepasst werden. Die Verwaltung berichtet regelmäßig über die Personalbewirtschaftung im Zuge des aktuellen Flüchtlingshochs.
4. Die kw-Vermerke im Stellenplan des Ausländer- und Staatsangehörigkeitswesen sind zu entfernen.
5. Die kw-Vermerke im Stellenplan der Leistungssachbearbeitung im Zuge des AsylbLG sind zu entfernen.
6. In der Sozialbetreuung sollen insgesamt 9,25 VZÄ als Rumpfbesetzung vorgehalten werden. Entsprechend sind kw-Vermerke für 7,5 VZÄ im Stellenplan zu entfernen.
7. In der Heimleitung sollen insgesamt 9,25 VZÄ als Rumpfbesetzung für die vorläufige Unterbringung vorgehalten werden. Daher sollen insgesamt für 6,25 VZÄ kw-Vermerke entfernt werden.
8. Für die Stelle der Bereichsleitung in der Heimleitung entfällt der kw-Vermerk.
9. Die Aufgabe der Ehrenamtskoordination im Amt für Migration und Flüchtlinge wird dauerhaft angesiedelt. Für 1,0 VZÄ im Bereich Ehrenamtskoordination ist der kw-Vermerk ab dem Stellenplan 2024 dauerhaft zu entfernen.
10. Die 3,0 Stellen für die Einbürgerung werden mit einem Sperrvermerk versehen und sollen nach der Fallzahlentwicklung besetzt werden. Die Verwaltung soll diese in der nächsten Sitzung des SGA darstellen.

Der Sozial- und Gesundheitsausschuss hat das Thema in seiner Sitzung vom 27.11.2023 vorberaten und empfiehlt dem Verwaltungs- und Finanzausschuss den ergänzten Beschlussantrag zu beschließen.

III. Begründung

Aufnahme von Flüchtlingen

Die Aufnahme von Flüchtlingen der vorläufigen Unterbringung steht weiter unter Druck. Monatlich muss der Landkreis aktuell mit rund 350 Personenzuweisungen rechnen. Dies sprengt die bisherigen Planungen zur Steuerung der Aufnahme mit Stand Juli 2023 und erzwingt umgehende Maßnahmen zur Kapazitätsaufstockung sowie eine Anpassung der Zielplanung.

Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass ein umfassendes Forderungspaket zur Begrenzung der Aufnahmezahlen auf kommunaler Ebene aufgestellt und in Verhandlung mit dem Bund ist (s. KT-Drucks.-Nr. 2014/2023). Konkrete Ergebnisse sind hier im Rahmen der kommenden Ministerpräsident*innenkonferenz mit dem Kanzler am 6.11.2023 angekündigt.

Die Liste der Maßnahmen zeigt jedoch, dass eine schnelle Entlastung der kommunalen Ebene in der Aufnahme – über eine definitive und unbedingt notwendige Zusage in der Finanzierung – nicht zu erwarten ist und die hohen Aufnahmezahlen mittelfristig zu leisten sind.

In dieser Situation besonders herausfordernd bleibt, dass der Bund weiter keinerlei Erkenntnisse zu Migrationsbewegungen bzgl. Umfang und möglichen Entwicklungen mit den Ländern teilt. Jegliche Prognose wurde mit dem Flüchtlingshoch 2015 und 2016 eingestellt. Die Länder und die kommunale Ebene sind damit immer wieder gezwungen, ad hoc auf Entwicklungen zu reagieren in einem Kontext, der seiner Natur nach zwingend eine mindestens mittelfristige Planung erforderlich macht zur Akquise und Ertüchtigung geeigneter Gebäude sowie zur Rekrutierung geeigneten Personals. Entsprechend ist die Verwaltung nun zum dritten Mal gefordert, dem zuständigen Gremium des Verwaltungs- und Finanzausschuss einen Beschlussvorschlag vorzulegen, der sie ermächtigt sowohl Sach- und Dienstleistungskosten zu tätigen als auch Personalstellen im nötigen Umfang zu schaffen, um die erforderlichen Schritte immer umgehend ergreifen zu können, sobald sich die Sachlage ändert. In der aktuell politischen Situation mit Blick auf den Krieg in der Ukraine als im Hinblick auf den Nahostkonflikt kann nicht mehr von einer kalkulierbaren Lage mit gleichbleibenden Zahlen ausgegangen werden.

Aktuell hat der Landkreis dabei seine **Zielplanung auf 3.800 Plätze angepasst**, um der erneuten Erhöhung gerecht zu werden. Die erneute Erhöhung ist dabei jedoch noch nicht als fortlaufender Trend, sondern vielmehr als ein vorübergehendes Hoch kalkuliert. Ggf. ist bei gleichbleibendem Umfang der Aufnahmezahlen nochmal eine Korrektur erforderlich.

Um die Aufnahme bis Ende des Jahres 2023 bei den aktuell hohen Zahlen zu gewährleisten, wird zunächst auf **Hotelkontingente für Geflüchtete** aus der Ukraine zurückgegriffen. Insgesamt wurden hier rund 500 zusätzliche Plätze geschaffen. In den Hotels untergebracht werden ausschließlich ukrainische Geflüchtete. Es wird davon ausgegangen, dass so die Aufnahme von rund 120 ukrainischen Geflüchteten, inklusive bestehender Unterkünfte für Ukrainer*innen für die kommenden sechs Monate geleistet werden kann. Die Umwidmung einer weiteren **Sporthalle als Notunterkunft** zur Sicherung der Aufnahmen ab Frühjahr ist aktuell noch in Prüfung.

Die Liste der Herkunftsländer der Bewohner*innen von Unterkünften des Landratsamts (Stand 11.10.23 mit 1.709 Personen) führen aktuell die Geflüchteten aus der Türkei mit 29% an, gefolgt von den Ukrainer*innen von 15%. Alle anderen Herkunftsländer liegen unterhalb der 10% Marke, angeführt von Georgien mit 9% und Mazedonien 8%. Die klassischen Herkunftsländer Syrien, Afghanistan, Iran, Irak stellen insgesamt lediglich 20% der Flüchtlinge in vorläufiger Unterbringung im Landkreis Böblingen.

Stellenplan des Amts für Migration und Flüchtlinge

Das Amt für Migration und Flüchtlinge fasst seit dem 1. April 2015 Aufgaben des Ausländer- und Staatsangehörigkeitswesens und der Aufnahme von Flüchtlingen zusammen und wird ergänzt um die Aufgabe der Integrationsförderung sowie des Integrationsmanagements und der Ehrenamtskoordination.

Die hier gebündelten Aufgaben werden dabei nicht nur vom stetig voranschreitenden Gesetzgebungsprozess beeinflusst, sondern maßgeblich auch von der Entwicklung im Migrationsgeschehen. Vor diesem Hintergrund wurde die Schaffung von Personalstellen bei steigenden Migrationszahlen stets mit kw-Vermerken für künftig wieder wegfallende (kw) Stellen versehen, um den Umfang des Personalkörpers passgenau am Bedarf ausrichten zu können.

Allerdings bewährt sich dieses Vorgehen nicht vollumfänglich, bilanziert man die Erfahrungen der letzten acht Jahre. Die befristeten Stellen werden von den Mitarbeiter*innen als unsicher wahrgenommen und führen zu häufigeren Wechseln zu anderen Arbeitgeber*innen. Dabei sind es insbesondere die qualifizierten und bewährten Mitarbeiter*innen, die das Amt verlassen. Zudem wird es angesichts des allgemeinen Fachkräftemangels stetig schwieriger, freiwerdende Stellen adäquat zu besetzen. Auch werden Stellenwechsel wegen der für die Arbeitnehmer*innen günstigeren Lage immer häufiger. Die Einarbeitung neuer Fachkräfte nimmt dabei in allen Sachgebieten mehr Raum ein. Die Aufgaben der Rekrutierung und Bindung von Mitarbeiter*innen gewinnen so an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund sollen der Umgang mit den kw-Stellen und die Stellenbewirtschaftung angepasst werden und dies spezifisch für die Anforderungen in jedem Sachgebiet.

Im **Ausländer- und Staatsangehörigkeitswesen** gibt es aktuell 24,95 VZÄ. Davon sind aktuell 4,45 VZÄ im Bereich des Aufenthaltsrechts und 1,7 VZÄ die Einbürgerungen betreffend mit kw-Vermerken versehen. In beiden Rechtsbereichen sind in den letzten acht Jahren die Anforderungen stetig gestiegen. Eine höhere und abnehmende Zahl von Asylantragsteller*innen bildet dabei die geringste Herausforderung. Vielmehr muss eine beständige Zuwanderung von Arbeitnehmer*innen festgestellt werden (ca. 1.000 pro Jahr) und eine Zunahme gesetzlicher Aufgaben, die auch einen erhöhten Beratungsaufwand nach sich ziehen. Zu nennen ist hier z. B. das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) von 2020 sowie das kommende Chancenaufenthaltsgesetz und die anstehende Reform des Staatsbürgerschaftsrechts. Der Landkreis Böblingen arbeitet dabei im regionalen Vergleich mit den umliegenden Landkreisen mit dem schlechtesten Personalschlüssel (Erhebung Januar 2020) von 1:2.300. Üblich ist ein Schlüssel zwischen 1:1600 und 1:2.000.

Für das Haushaltsjahr 2024 sind 3,0 zusätzliche VZÄ geplant zur Kompensation angestiegener Fallzahlen und zur Bewältigung zusätzlicher Zahlen wie sie durch die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts generiert werden, wenn künftig die Aufenthaltsdauer als Voraussetzung der Einbürgerung deutlich abgesenkt werden und die doppelte Staatsangehörigkeit auch für Drittstaater zulässig wird und damit die Einbürgerung insbesondere für türkische Staatsangehörige attraktiver wird. Um die Attraktivität der Stellen im Ausländer- und Staatsangehörigkeitswesen zu steigern, bei wachsenden Anforderungen und gleichbleibenden Fallschlüssel **sollen alle kw-Vermerke (6,15 VZÄ) im Stellenplan des Ausländer- und Staatsangehörigkeitswesens gestrichen werden**. Im Rahmen des **Aufwuchses der Zuweisungszahlen** für Flüchtlinge ist hier noch einmal ein **Stellenaufwuchs um 0,3 VZÄ** geplant.

Das **Sachgebiet der Leistungssachbearbeitung** verfügt aktuell über 12,5 VZÄ, davon 5,5 VZÄ mit kw-Vermerk. Der Schlüssel zur Fallbearbeitung wurde dabei seit Gründung des Amtes für Migration und Flüchtlinge von ursprünglich 1:110 Fällen auf 1:130 abgesenkt. Da die Leistungssachbearbeitung nicht nur Fälle der unteren Aufnahmebehörde berücksichtigt, sondern die Zuständigkeit auch im Falle eines abgelehnten Asylantrags behält und der Personalkörper nicht anhand von Personen, sondern in Fällen bemessen wird, erweist sich der erforderte Personalkörper als weitgehend stabil auch über die beobachteten zwei Flüchtlingswellen 2015 und 2016 sowie 2022 hinweg. Nachdem die Anzahl der Leistungsbezieher*innen nach 2015 und 2016 abgenommen hatte, war hier lediglich der Abbau von 2 VZÄ notwendig. Ein solcher Abbau kann auch über die natürliche Personalfluktuation erfolgen oder kann innerhalb des Amtes für Migration und Flüchtlinge kompensiert werden. Es braucht keine zusätzliche Sicherung durch die kw-Vermerke. Um die Attraktivität des Sachgebiets zu steigern, **sollen alle kw-Vermerke gestrichen werden**. Angesichts der Fallzahlensteigerungen in der Aufnahme von Geflüchteten seit September 2023 muss auch die Anzahl des Stellenumfanges angepasst werden. Dabei wird auch ein möglicher Aufwuchs über das nächste Aufbauziel von 3.800 Plätzen hinaus anvisiert für den Fall, dass die Zuweisungszahlen auf anhaltend hohem Niveau zu leisten sind. Die geschaffenen Stellen fungieren damit sozusagen als Puffer und werden dabei mit einem Sperrvermerk versehen und nur entsprechend nur bei absehbarer Fallentwicklung besetzt. Hier ist der Aufwuchs auf 18,4 VZÄ vorgesehen, d. h. um noch einmal **6,2 VZÄ**.

Der Umfang des **Personalkörpers der Heimleitung sowie der Sozialbetreuung** in der unteren Aufnahmebehörde wird erheblich durch Schwankungen der Zuweisungszahlen bestimmt. In den acht Jahren des Bestehens vom Amt für Migration und Flüchtlinge musste dabei die ursprüngliche Stammebelegschaft vervierfacht werden im Zuge des Flüchtlingshochs von 2015/2016 sowie 2022. Ab 2017 erfolgte zudem ein massiver Personalabbau bis zu einem historischen Aufnahmetief zu Zeiten der Pandemie ab März 2020. Stellen für die Heimleitung und Sozialbetreuung der vorläufigen Unterbringung werden vor diesem Hintergrund stets mit kw-Vermerken geschaffen und befristet besetzt (i. d. R. ein Jahr für Heimleitungen und zwei Jahre für Sozialbetreuungen).

Die Erfahrung aus dem starken Aufbau mit dem massiven Abbau in der Folge von 2015/2016 bis einschließlich 2021 hat jedoch gezeigt, dass der Abbau insbesondere dazu führt, dass die qualifizierten Kräfte das Amt verlassen. Fachkräfte sind zudem immer schwerer zu gewinnen, so dass der Anteil der beschäftigten Fachkräfte stetig sinkt. Folgt dann wieder ein Aufbau mit vielen Quereinsteiger*innen wie 2022 wirkt sich dies negativ aus auf die Fähigkeit, auch neue Kräfte einzuarbeiten. Dies zeigt sich insbesondere in der Sozialbetreuung.

Anfang 2022 waren in diesem Bereich gerade einmal 3,1 VZÄ beschäftigt. Inzwischen ist der Personalkörper im Juli 2023 auf 24,2 VZÄ angestiegen. Dabei leidet auch der Bereich der Sozialbetreuung am allgemeinen Fachkräftemangel. Im Ergebnis ist es im Amt für Migration und Flüchtlinge unter hohen Anstrengungen und in guter Zusammenarbeit mit dem Personalamt gelungen, die notwendigen Stellen zu besetzen, doch setzen wir dabei überwiegend auf Quereinsteiger*innen. Lediglich knapp 20% des Teams der Sozialbetreuung verfügt über eine sozialpädagogische Ausbildung (aktuell 4,6 VZÄ).

Dies erschwert die Leitung und Einarbeitung des Teams erheblich und führt immer wieder zu Handlungsunsicherheit bei den Mitarbeiter*innen. Die Quereinsteiger*innen werden als motiviert und engagiert, wissbegierig sowie hilfsbereit erlebt. Die Begleitung und Führung für diese Mitarbeiter*innen gestaltet sich jedoch intensiver, um Ergebnisse für die Kund*innen zu gewährleisten sowie Selbstausschöpfung und – überforderung auf Seiten der Mitarbeiter*innen vorzubeugen.

Ziel ist es daher, den aktuellen Personalaufbau zu nutzen, um bewährte und qualifizierte Kräfte auch nachhaltig zu binden, um stets schlagkräftig auf Schwankungen reagieren zu können. Dabei wird davon ausgegangen, dass angesichts steigender Zahlen von Flüchtlingen weltweit, eine bestimmte Größe der vorläufigen Unterbringung nicht mehr unterschritten werden muss.

Diese Mindestgröße wird zunächst auf **1.200 Belegungsplätze** kalkuliert. Für diese Mindestgröße sollen **Stellen als dauerhaft vorgehalten werden in den Bereichen der Heimleitung und der Sozialbetreuung. Zudem soll die vor acht Jahren geschaffene Bereichsleitung entfristet werden.**

Im Bereich der Sozialbetreuung sind aktuell lediglich 2,8 VZÄ als Daueraufgabe gelistet. Alle anderen Stellen sind mit kw-Vermerken versehen. Ab 2024 sollte in weiteren **7,2 VZÄ der kw-Vermerk entfallen** und z. T. mit besonders bewährten Kräften besetzt werden und zum Teil ausgeschrieben werden, um mehr Fachkräfte zu gewinnen.

Insgesamt sind in der Sozialbetreuung die Stellenplanung 2024 insgesamt 29,5 VZÄ aktuell hinterlegt. Bei einer 90% Auslastung von 3.800 Kapazitäten ist von einer Belegung von 3.400 Personen auszugehen. Bei einem Schlüssel von 1:100 wäre ein Aufwuchs um 4,5 VZÄ erforderlich. Um einen ausreichenden Puffer zu haben für eine anhaltend hohe Zuweisungsquote werden **zehn Stellen im Haushaltsplan** hinterlegt und mit entsprechendem Sperrvermerk (Besetzung in Abhängigkeit der Entwicklung der Flüchtlingszahlen) versehen.

Im **Bereich der Heimleitung** sind im Stellenplan aktuell bereits 3,9 VZÄ ohne kw-Vermerk gelistet (neben Sachgebiets- und Bereichsleitung). Es würden für 6,1 VZÄ kw-Vermerke aufgehoben. Aktuell besetzt sind 22,5 VZÄ. Im aktuellen Stellenplan hinterlegt sind für die Heimleitung 29,5 VZÄ. Bei einem Aufwuchs auf 3.800 Plätze ist hier noch einmal ein Stellenaufwuchs auf 4,5 VZÄ erforderlich. Auch hier soll ein Puffer für eine dauerhafte Krise im Stellenplan vermerkt sein, so dass insgesamt **zehn VZÄ** aufgenommen werden.

Aktuell verfügt das Amt für Migration und Flüchtlinge zudem über eine 1,5 VZÄ-starke **Ehrenamtskoordination**. Diese ist aktuell besetzt mit 0,5 VZÄ N.N. und 1,0 VZÄ Frau Hekmat. Dem Ehrenamt kommt eine zentrale Bedeutung zur Integration von Geflüchteten zu. Zudem entlastet es das Hauptamt durch umfassende Orientierungshilfen zur Bewältigung des Alltags. Um dies wirkungsvoll leisten zu können brauchen Ehrenamtliche Unterstützung in der Wissensakquise sowie durch den Austausch fachlich wie sozial untereinander. Die Koordination durch den Landkreis hat sich hier als wirkungsvoll erwiesen. Mindestens eine Stelle sollte daher dauerhaft beim Amt für Migration und Flüchtlinge angesiedelt werden. **Daher sollte für ein VZÄ der kw-Vermerk aufgehoben werden.**

Die Personalressourcen des **Liegenschaftsbereichs**, insbesondere in der Verwaltung der Wohngebäude, wurden in den letzten Jahren kontinuierlich reduziert.

Während 2017 noch 4,9 VZÄ die 749 Wohneinheiten an den drei Standorten Böblingen, Herrenberg und Leonberg verwaltet haben, sind es aktuell nur noch 2,4 VZÄ bei gleichbleibender Anzahl zu betreuenden Wohneinheiten. Dabei wurden die damaligen Kapazitäten der Flüchtlingsunterbringung auf ca. 1.170 Plätze reduziert, so dass hier ein vergleichbar geringer Aufwand für die Verwaltung der Flüchtlingsunterbringung durch die Liegenschaftsverwaltung geleistet werden musste.

Zwischenzeitlich hat sich die Situation bezüglich der Flüchtlingsunterbringung aufgrund der aktuellen Krisen derart verschärft, dass die Kapazitäten 2023 auf ca. 3.000 Plätze erhöht, also mehr als verdoppelt, werden mussten, um nun noch einmal auf 3.800 Plätze angehoben zu werden.

Die Liegenschaftsverwaltung musste in diesem Zusammenhang zahlreiche folgende Aufgaben übernehmen im Rahmen des Akquiseprozesses von Gebäuden sowie zu deren Bewirtschaftung. Der dadurch verursachte zusätzliche Verwaltungsaufwand wird seit mittlerweile zwei Jahren von der Sachgebietsleitung des Sachgebiets Liegenschaften – neben ihren Aufgaben (die sie parallel vollumfänglich weitergeführt hat) – geleistet. Aufgrund der starken Reduzierung der Personalressourcen in der Liegenschaftsverwaltung konnten die Aufgaben auch keiner anderen Stelle zugeordnet werden. Diese permanente Zusatzleistung spiegelt sich auch in dem Überstundenkonto der Sachgebietsleitung wieder, das mittlerweile ca. 300 Überstunden beinhaltet.

Nun ist auch langfristig nicht mit einer Entspannung der Situation zu rechnen. Die akquirierten Liegenschaften sind meist für einen Zeitraum von ca. fünf Jahren angemietet, so dass der Verwaltungsaufwand auch entsprechend bestehen bleibt. Zusätzlich sollen nun die Kapazitäten noch weiter auf 3.800 Plätze erhöht werden. Das entspricht einem weiteren Zuwachs von 26,7%. Dieser zusätzliche Verwaltungsaufwand kann von der Sachgebietsleitung nicht mehr geleistet werden. Während im technischen Bereich die Bindung der Personalressourcen durch die zeitliche Verschiebung regulär eingeplanter Baumaßnahmen abgefangen werden kann, ist eine Verschiebung von Aufgaben in der Liegenschaftsverwaltung nicht möglich. Aus diesen Gründen bedarf es im Sachgebiet Liegenschaften zusätzlicher Personalressourcen von **1,0 VZÄ**.

Mehrbedarf an Personal besteht im Zuge des Aufwuchses der unteren Aufnahmebehörde zudem im Personalamt zur Bewirtschaftung des Stellenplans im Umfang von voraussichtlich **0,75 VZÄ**. Dieser Aufwand teilt sich auf in die Personalrekrutierung und Personalverwaltung. Zudem ergeben sich teilweise aufgrund des Fachkräftemangels Fortbildungsmaßnahmen, welche ebenfalls zentral durch das Amt für Personal gesteuert und organisiert werden und den Bereich Personalentwicklung treffen können.

Schließlich wird auch die IuK zur Administration des Mehraufwands durch mehr Personal **um voraussichtlich 0,75 VZÄ** verstärkt. Der Mehraufwand ergibt sich aus der Inbetriebnahme und Betreuung weiterer Außenstellen als Arbeitsstellen, Betreuung weiterer Mitarbeitenden, flexible und zeitnahe Inbetriebnahme muss sichergestellt werden.

