

Die Präsidentin

Thüringer Rechnungshof • Postfach 10 01 37 • 07391 Rudolstadt

Thüringer Landtag
Mitglieder des Ausschusses
für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

**Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im
Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten**
Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 7/8285

Äußerung gemäß § 111 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags Rudolstadt
10. August 2023

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zum oben genannten Gesetzesentwurf der Landesregierung hat der Thüringer Landtag den Rechnungshof um Äußerung. Der Rechnungshof bedankt sich für die Beteiligung und bemerkt vorab:

1. Alternativen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die geplante Neugründung des Amtes für Migration und Integration wird als einzige Lösungsmöglichkeit dargestellt (vgl. Abschnitt „C. Alternativen“ des Gesetzesentwurfs). Effizienzgewinne seien infolge vereinfachter Verwaltungsstrukturen anzunehmen, jedoch im Umfang nicht konkret ermittelbar.

Die Errichtung eines Amtes für Migration und Integration ist eine finanzwirksame Maßnahme, für die eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Voraus durchzuführen ist (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 1 Thüringer Landeshaushaltsordnung). Dem Rechnungshof liegen keine Informationen darüber vor, ob eine solche Untersuchung erfolgte und zu welchen Ergebnissen sie gegebenenfalls führte.

Aufgabe einer solchen Untersuchung wäre es unter anderem gewesen, Effizienzgewinne anhand definierter Kriterien zu qualifizieren. Effizienzgewinne lediglich anzunehmen, greift für eine finanzwirksame Maßnahme dieser Art zu kurz.

Im Übrigen ließen sich Effizienzgewinne gleichermaßen für folgende Alternativen annehmen und vergleichend betrachten:

- Optimierung der Verwaltungspraxis im Thüringer Landesverwaltungsamt in Kooperation mit dem für Migration zuständigen Ministerium bei gleichzeitiger Ausweisung einer dort angesiedelten zentralen Ausländerbehörde (siehe unten),
- Bündelung der hier in Frage stehenden Aufgaben im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales.

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Inwiefern eine Neugründung des Amts für Migration und Integration ohne Alternativen sein soll, erschließt sich nicht. In der Gesetzesbegründung wäre eine Darstellung der Ergebnisse einer vergleichenden (verbal-argumentativen) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Einbeziehung verschiedener Lösungsansätze wünschenswert und sinnvoll gewesen.

2. Personalbedarf, Kosten, Organisationslösung

Die im Gesetzentwurf angeführten Kosten sind unvollständig dargestellt. So fehlen belastbare Angaben unter anderem zum umzusetzenden Personal aus dem Thüringer Landesverwaltungsamt.

Zudem wird nicht ausgeführt, wer für das Amt für Migration und Integration die Aufgaben im Haushalts-, Personal- und Organisationsbereich sowie bezüglich der Pflege der Informationstechnologie übernimmt und ob dadurch weitere Kosten entstehen.

Nach § 71 Abs. 1 Satz 5 Aufenthaltsgesetz sollen die Länder eine zentrale Ausländerbehörde einrichten, die unter anderem bei Visumanträgen des Ehegatten oder der minderjährigen ledigen Kinder zum Zweck des Familiennachzugs die zuständige Ausländerbehörde ist. Die Zuständigkeit hierfür liegt derzeit dezentral bei den Ausländerbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte. Unklar bleibt, welcher Personalbedarf sich aus der Zuordnung der zentralen Ausländerbehörde in die Landesverwaltung ergeben würde.

Die Schaffung einer zentralen Ausländerbehörde bedarf nicht zwingend der Neugründung des geplanten Amts für Migration und Integration. Eine zentrale Ausländerbehörde kann durchaus eine selbständige Stelle beispielsweise innerhalb des Thüringer Landesverwaltungsamts sein¹. Dieser beispielhaft genannte organisatorische Lösungsansatz sollte ebenso Gegenstand einer Alternativenprüfung sein (siehe Vorbemerkung Nr. 1 und vgl. Abschnitt „C. Alternativen“ des Gesetzentwurfs).

Offen bleibt im Gesetzentwurf auch, wie sich die Ausgliederung von Zuständigkeiten und Personal auf das Thüringer Landesverwaltungsamt auswirkt. Folgewirkungen sollten ganzheitlich betrachtet werden.

3. Verordnungsermächtigung

Der Gesetzentwurf ermächtigt die Landesregierung, gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 dem Amt durch Rechtsverordnung weitere Zuständigkeiten zu übertragen.

Der Rechnungshof hat Bedenken bezüglich der Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung. Der Gesetzentwurf muss gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Freistaats Thüringen² den Inhalt, Zweck und das Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass der parlamentarische Gesetzgeber die wesentliche Richtung vorgibt und so dem Parlamentsvorbehalt und dem Gewaltenteilungsprinzip nachkommt. Insofern muss die Ermächtigung so präzise gefasst sein, dass schon

¹ Eine Behörde ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (§ 1 Abs. 2 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz).

² Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. 1993, 625), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2004 (GVBl. 2004, 745).

aus ihr und nicht erst auf der auf sie gestützten Verordnung im Grundsatz erkennbar und vorhersehbar ist, was der Inhalt der zu erlassenden Verordnung ist. Die wesentlichen Regelungen sind durch das Parlament selbst gesetzlich vorzugeben.

Eine Ermächtigung der Übertragung von weiteren Zuständigkeiten erfüllt in dieser unbestimmten Form nach Einschätzung des Rechnungshofs die Voraussetzungen des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen nicht. Es fehlt an der nötigen Beschränkung, wenn die Ermächtigung so unbestimmt ist, dass nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ermächtigung ist so weit gefasst, dass ihr Wortlaut auch eine Übertragung von Zuständigkeiten ohne eine Begrenzung auf die Thematik der Migration und Integration decken könnte. Die Übertragung von weiteren Zuständigkeiten kann zudem zusätzliche Kosten auslösen, ohne dass die Grenzen dieser übertragenen Kompetenz bedacht und bestimmt wurden.

4. Fazit

Aus Sicht des Rechnungshofs bedarf eine geplante Neuordnung dieser Art einer ganzheitlichen Betrachtung unter Einbeziehung von alternativen Lösungsmöglichkeiten und möglichen Folgewirkungen beispielsweise für das Thüringer Landesverwaltungsamt als bisherige Bündelungsbehörde. Hieran mangelt es.

Die gestellten Fragen beantwortet der Rechnungshof wie folgt:

- a) Welche Zuständigkeiten beziehungsweise Aufgaben sollten im Amt für Migration und Integration außer den schon in § 1 genannten zusätzlich erfasst sein; insbesondere: eignet sich nach Ihrer Einschätzung die Anerkennung von Berufsabschlüssen zur Aufgabeneingliederung?

Gemäß Artikel 1 § 1 Abs. 2 Nr. 5 des Gesetzentwurfs soll dem Amt für Migration und Integration die Projektförderung im Bereich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund übertragen werden. Der Rechnungshof hat die Projektförderrichtlinie Integration geprüft. Er beanstandete das ineffiziente Förderverfahren, da sowohl das Ministerium als auch das Thüringer Landesverwaltungsamt für dieses zuständig waren³. Der Rechnungshof empfahl aufgrund der Zuständigkeitsüberschneidungen eine Aufgabenkritik.

Durch die Eingliederung der mit der Integrationsförderung befassten Referate des Thüringer Landesverwaltungsamts in ein Amt für Migration und Integration könnte das Förderverfahren effizienter bearbeitet werden. Dies setzt voraus, dass die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt und Zuständigkeitsüberschneidungen etwa zwischen Ministerium und neuer Behörde aufgelöst werden. Notwendigerweise sollten daher mit der Förderung verbundene Aufgaben der zuständigen Referate des Ministeriums in das gegebenenfalls neu zu gründende Amt überführt werden. Hierzu führt der Gesetzentwurf jedoch nicht aus.

³ Vgl. Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2022, S. 81. Abrufbar unter <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/jahresberichte/>

Kritisch sieht der Rechnungshof, dass die Aufgaben, für die am 31. Dezember 2022 die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (GFAW) im Bereich der Integration zuständig war, von der Aufgabenübertragung ausdrücklich ausgenommen sind (Artikel 1, § 2 Abs. 1 Halbsatz 2 des Gesetzentwurfs).

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen empfiehlt der Rechnungshof, diese Ausnahmeregelung zu überprüfen. Nicht nachvollziehbar ist, warum etwa die Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen in Thüringen⁴ nicht in das vorgesehene Amt übergehen sollte. Auch bei dieser Zuwendung handelt es sich um eine migrations-spezifische Förderung zur Unterstützung der Integration.

Durch weiterhin geteilte Zuständigkeiten in den Förderverfahren können sich zudem neue Schnittstellenproblematiken zwischen einem gegebenenfalls neuen Amt und dem Thüringer Landesverwaltungsamt auftun. Die beabsichtigte Bündelung von Aufgaben in einer Zuständigkeit kann konterkariert und erhoffte Effizienzvorteile können blockiert werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, alle hier relevanten Förderangelegenheiten in einer Zuständigkeit zu behandeln.

- b) Inwiefern wäre eine ausdrückliche Erfassung der Erstaufnahmeeinrichtung(en) im Gesetzentwurf sinnvoll?

Hierzu kann der Rechnungshof keine Aussagen treffen.

- c) Sollten Regelungen aufgenommen werden, mit denen die Zusammenarbeit des Amtes für Migration und Integration mit anderen mit Migrationsaufgaben befassten Behörden, Stellen und Akteuren bestimmt werden?

Der Rechnungshof weist nochmals auf mögliche neue Schnittstellenproblematiken hin, sofern die Aufgaben insbesondere im Förderwesen nicht in einer Zuständigkeit zusammengeführt werden.

- d) Auf welche Weise beziehungsweise nach welchen Kriterien sollte Ihrer Ansicht nach der angemessene Personalbedarf für das Landesamt ermittelt werden?

Der Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat in einer Veröffentlichung auf Verfahren zur Personalbedarfsermittlung hingewiesen⁵. Empfehlenswert ist zudem der „Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung“ des Bundesministeriums des Innern⁶.

⁴ Zweck der Förderung der Sozialberatungsrichtlinie ist die Bereitstellung einer qualifizierten migrations-spezifischen sozialen Beratung und Betreuung für anerkannte Flüchtlinge nebst ihren Familienangehörigen in den Thüringer Kommunen, Nr. 1.2 der Richtlinie.

⁵ Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung. Band 4 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Kohlhammer-Verlag. Download unter: https://www.bundesrechnungshof.de/DE/6_der_bvw/1_der_bvw_veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_node.html.

⁶ Abrufbar unter https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2_Organisationsmanagement/2_4_Ressourcen/2_4_3_Leitfaden/leitfaden-node.html.

Zu klären ist in diesem Zusammenhang, auf welche Ressourcen ein gegebenenfalls neu zu gründendes Amt hinsichtlich seiner Aufgaben im Bereich der Personalbewirtschaftung, der Organisation, des IT-Einsatzes und des Haushalts zugreifen könnte. Möglicherweise ergeben sich aus diesen zentralen Aufgaben weitere Personalbedarfe.

- e) Inwiefern wäre es sinnvoll, wenn die im Landesamt beschäftigten Personen zusätzliche fachliche Qualifikationen mitbringen bzw. erwerben würden und welche zusätzlichen fachlichen Qualifikationen sollten dies dann möglichst sein?

Hierzu kann der Rechnungshof keine Aussagen treffen.

Mit freundlichen Grüßen