



*Beraten. Qualifizieren.
Vernetzen. Weil Ankommen
Perspektiven braucht.*

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Tel.: 0361 - 511 500 – 10
Fax.: 0361 - 511 500 – 299
E-Mail: info@ibs-thueringen.de

www.ibs-thueringen.de

Projektbüro:
Wallstraße 18
99084 Erfurt
E-Mail: info@ibs-thueringen.de

Erfurt, den 17.05.2024

Stellungnahme des IBS im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu den Beratungsgegenständen Drucksachen 7/9116 und 7/9422

Sehr geehrte Frau Ruffert
sehr geehrte Damen und Herren,

Thüringer Landtag Zuschrift 7/3671 zu Drs. 7/9116/9422

als IBS gGmbH danken wir Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu den vorliegenden Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen.

Das Institut für Berufsbildung und Sozialmanagement (IBS) gemeinnützige GmbH ist ein Unternehmen im Verbund des AWO-Landesverbands Thüringen e.V., welches innovative Arbeitsmarktprojekte im Bereich Migration initiiert und begleitet. Durch Beratung, Schulung, Qualifizierung, Sprachmittlung, Netzwerkarbeit und Projektsteuerung insbesondere mit Fokus auf die Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Migrant*innen inkl. Geflüchteten setzen wir seit vielen Jahren erfolgreich Bundes- und Landesprogramme in Thüringen um.

In unseren Ausführungen beziehen wir uns auf Erfahrungen unserer langjährigen Tätigkeit in diesem Bereich.

Hinweisen möchten wir auf zwei Studien, die Bezüge zum Anhörungsverfahrens aufweisen und wichtige Impulse setzen können:

- Schlee, Thorsten, Hannes Schammann und Sybille Münch (2023): An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH (2024): Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2024. Berlin.

Die Kurzstudie der Bertelsmann Stiftung untersucht die Situation der Ausländerbehörden und entwickelt Handlungsempfehlungen. Die Autor*innen beobachten bundesweit einen Trend zur Zentralisierung von

Aufgaben und betonen, dass es nicht nur eine Frage der Effizienz, sondern vor allem der politischen Zielsetzung ist, welche Aufgaben zentralisiert oder spezialisierten Abteilungen zugeführt werden. Mit Blick auf die Zentralisierung bestimmter Aufgaben auf Landesebene empfehlen die Autor*innen eine Begleitung der aktuellen Entwicklungen in den Bundesländern, die bereits Aufgaben zentralisiert haben wie Bayern und Nordrhein-Westfalen (S. 44).

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration geht in seinem Jahresgutachten 2024 detailliert auf die empirischen und politischen Entwicklungen der letzten fünf Jahre ein und nimmt eine Einordnung, Bewertung und Analyse vor. Eines der Ergebnisse lautet, dass Aufnahme- und Integrationsstrukturen nachhaltig zu gestalten sind (Kernbotschaft 5). Hierzu gehören u.a. Regelungen zur Kostenerstattung der Länder an die Kommunen und mehr Transparenz zwischen allen Ebenen. Geflüchtete sollten so auf die Kommunen verteilt werden, dass ihre Bedürfnisse und Kompetenzen zu den Lebensbedingungen und Arbeitsperspektiven vor Ort passen. Eine Ursache für Aufnahmeengpässe sind lt. des Gutachtens grundsätzlich Infrastrukturprobleme. Für eine nachhaltige Lösung müssen in den Bereichen Wohnungsmarkt, Bildung und Verwaltung geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden (S. 9f u. Kap. A.1.2, B.1.2, B.2.1).

Grundsätzliches

Beide Gesetzentwürfe verfolgen das Ziel, aus den Referaten 740 und 750 des Landesverwaltungsamtes eine Landeseigene bzw. Zentrale Ausländerbehörde zu bilden (ABH). Dadurch sollen die bestehenden dysfunktionalen Strukturen beim Landesverwaltungsamt verbessert werden.

Grundsätzlich ist insbesondere im Bereich der Fachkräfteeinwanderung die Schaffung einer Landeseigenen bzw. zentralen ABH begrüßenswert, da einerseits Expertise und Handlungswissen gebündelt und andererseits kommunale Ausländerbehörden entlastet werden können. Wünschenswert ist hier, dass die Zentrale ABH auch fachliche Ansprechpartnerin ist für dezentrale ABHs, wenn es um die Erteilung von Fachkräfteaufenthalten geht für Personen, die sich bereits im Inland befinden.

Auch die Aufgabe der Aufnahme von Geflüchteten über Bundes- und Landesprogramme kann bei einer Zentralen ABH gut verortet sein.

Es ist unbedingt auf eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung der ABH zu achten.

Zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (Drs. 7/9116)

Grundsätzlich ist die Schaffung einer Zentralen Ausländerbehörde nach Art. 1, § 1 des Gesetzentwurfs zu begrüßen. Gerade für die die Aufgabe der Fachkräfteeinwanderung (Art. 1, §2, Abs. 4, Nr. 8 um Aufgaben nach § 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG und § 81a AufenthG wahrzunehmen) ist die Schaffung einer zentralen ABH wichtig, um Expertise in diesem Bereich zu bündeln und den dezentralen ABHs als fachlicher Ansprechpartner zu dienen.

Für den Prozess der Fachkräfteeinwanderung ist i.d.R. eine Anerkennung der ausländischen Bildungsnachweise nötig. Eine reine Beschleunigung und effektivere Bearbeitung der Visumsanträge durch die ABH wird nicht ausreichen, um den gesamten Einwanderungsprozess zu beschleunigen. Hier bedarf es vielmehr der Beschleunigung der Anerkennungsverfahren auch bei den landeseigenen anerkennenden Stellen. Diese Beschleunigung darf nicht zu Lasten derjenigen gehen, die sich bereits im Inland befinden und von hier aus den Antrag auf Anerkennung stellen. Für die Fachkräftesicherung sind beide Gruppen gleichermaßen wichtig. Mit den Beratungsstellen zur Anerkennung stehen den ABHs

schon jetzt verlässliche und kompetente Partnerinnen zur Verfügung, die viele Fragen zur Anerkennung beantworten können.

Wir halten es für außerordentlich bedenklich, dass der Gesetzentwurf insbesondere das Ziel verfolgt, Abschiebungen und Rückführungen zu vereinfachen. Es sollte vielmehr der Fokus auf die Fachkräfteeinwanderung gelegt werden. Die Ausgestaltung dieser Politik sollte sich auch im Gesetzestext widerspiegeln.

Die Verfasser*Innen behaupten, dass unter den Einreisenden viele Personen sind, die keinen Anspruch auf Schutz haben. Diese Annahme entspricht nicht den Fakten. 2022 wurden 72,3% der inhaltlich geprüften Asylanträge positiv entschieden, zudem gab es bei den Verwaltungsgerichten eine Gesamtschutzquote von 17,3%. 2023 lag die bereinigte Schutzquote beim BAMF bei 68,6 %, für 2023 liegen uns noch keine Zahlen für die Gesamtschutzquote der Verwaltungsgerichte vor (vgl. Quellen: BAMF: Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Dezember 2022; „Bundesamt in Zahlen 2022“ sowie Ausgabe: Dezember 2023; „Bundesamt in Zahlen 2023“).

Ein sehr großer Teil der Geflüchteten bleibt also dauerhaft hier. Umso problematischer ist es, dass der Fokus des vorliegenden Gesetzentwurfs auf Abschiebungen und der Einrichtung von Aufnahmeeinrichtungen mit enormen Verweildauern liegt. Viele Forschungsergebnisse und Berichte der letzten Jahre weisen immer wieder darauf hin, dass lange Verweilzeiten in Erstaufnahmeeinrichtungen dazu führen, dass Geflüchtete schlechtere Integrationschancen haben (schlechterer Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und zu gesellschaftlicher Teilhabe). Die Kosten der damit einhergehenden „Nicht“-Integration sind enorm und gerade im Hinblick auf den demografischen Wandel und den enormen Arbeits- und Fachkräftebedarf in seiner Wirkung mehr als fraglich.

Als problematisch sehen wir die Einrichtung von „Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung“ (TZAR) in der hier vorgestellten Variante. Es ist zwar dringend geboten die Kapazitäten der Erstaufnahme in Thüringen auszuweiten, um die desolaten Zustände der Erstaufnahme zu verbessern. Diese dann aber dauerhaft zu belegen (laut Gesetzentwurf sollen Personen bis zu 24 Monate dort untergebracht werden) wird dazu führen, dass die Standorte bei einer so langen Belegungsdauer keine Möglichkeit bieten, neu Ankommende aufzunehmen. Wir schätzen ein, dass es hier in relativ kurzer Zeit zu Kapazitätsproblemen kommen wird, da eine Verteilung in die Kommunen nur sehr eingeschränkt erfolgen würde.

Zudem ergibt sich erfahrungsgemäß ein großes Konfliktpotenzial, wenn Menschen über lange Zeit in Großeinrichtungen untergebracht sind. Selbiges ist insbesondere zu befürchten, wenn, wie vorgeschlagen, eine Erstaufnahmeeinrichtung nur für Dublin- und sichere Drittstaatenfälle geplant wird. Gerade bei den sicheren Drittstaatenverfahren sind lange Verfahrenszeiten möglich, insbesondere, wenn es in die gerichtlichen Verfahren geht.

Es steht zudem zu befürchten, dass eine reine „Überstellungseinrichtung“ bei den Bewohner*innen zu viel Angst und Unsicherheit, auch einer hohen Selbstverletzungs- und Selbstmordrate führt. Die psychischen Folgeerscheinungen sind für potentielle Mitarbeiter*innen nach unserer Einschätzung nicht zu bewältigen.

Zudem ist es uns wichtig anzumerken, dass die Einteilung von Geflüchteten in „gute Bleibeperspektive“ und „schlechte Bleibeperspektive“ ein politisches Konstrukt ist, dass mit dem individuell zu prüfenden Recht auf Asyl nicht vereinbar ist.

Zielführend wäre es, wie schon lange von Expert*innen gefordert, besondere Schutzbedarfe direkt zu Anfang des Aufenthaltes zu erheben und Menschen sofort menschenwürdig unterzubringen.

Es ist nicht abwegig zu denken, dass es wesentliche Verbesserungen geben kann mit der aktuellen personellen und finanziellen Ausstattung. Dies würde bedeuten, den bestehenden und bereits jetzt

hilflos überforderten Referaten des Landesverwaltungsamtes einfach einen anderen Namen zu geben und auf Verbesserungen zu hoffen.

Während es durchaus zielführend sein kann, Aufgaben der Fachkräfteeinwanderung oder auch Visaanträge für die Landesprogramme über eine ZAB laufen zu lassen, ist es überaus bedenklich, Aufgaben wie beispielsweise die Passbeschaffung zu zentralisieren. Oft ist es nicht im Verschulden der Geflüchteten, wenn kein Pass beschafft werden kann. Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung sind danach zu beurteilen, ob sie subjektiv möglich und objektiv zumutbar sind. Es ist sehr fraglich, ob eine zentrale Behörde dies gut einschätzen kann, im Zweifelsfall ohne die Betroffenen zu kennen. Gleichzeitig ist dies aber entscheidend, wenn es zum Beispiel um eine Arbeitserlaubnis geht. Durchaus denkbar ist es allerdings, dass die ZAB eine Informationsstelle zur Passbeschaffung/Identitätsklärung für die Ausländerbehörden einrichtet, in der sie Informationen zur Verfügung stellt. Die Entscheidung im Einzelfall sollte aber weiterhin bei den Kommunalen Ausländerbehörden liegen.

Unklar bleibt im Gesetzentwurf, wie die Rechts- und Fachaufsicht geregelt werden soll. Die ZAB soll demzufolge die Rechts- und Fachaufsicht über die Landkreise und kreisfreien Städte bekommen. Inwiefern dann das Ministerium noch eine Fachaufsicht hat ist fraglich. Hoch problematisch sehen wir den Ansatz, dass die ZAB dem Gesetzentwurf zufolge weder finanziell noch personell aufgestockt werden soll, sodass zu befürchten steht, dass es dann gar keine funktionierende Fachaufsicht geben wird. Sehr fraglich ist daher, ob wirklich Synergieeffekte entstehen oder nicht das Gegenteil erreicht wird und sich die schon jetzt bestehenden Problemlagen verschärfen.

Wir halten es für falsch, die Übertragung von Aufgaben für die Projektförderung, einschließlich der damit verbundenen Vollzugsaufgaben, im Bereich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Art. 1, § 2, Abs. 4, Nr. 9) vom TLVwA auf die Zentrale ABH durchzuführen. Die Projektförderung im Bereich Integration stellt ein eigenes Themenfeld dar und sollte nicht mit einer Ausländerbehörde verknüpft werden. In der Begründung wird irritierender Weise geschrieben, dass das TLVwA hier weiterhin zuständig sein solle. So sollte es auch im Gesetzestext wiederzufinden sein.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Gesetzentwurf Migrationsrealitäten nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt – wird dieser Gesetzentwurf umgesetzt, wird sich unserer Meinung nach die jetzt schon desolate Situation für Geflüchtete im Freistaat noch weiter verschlechtern. Wir sind der Meinung, dass mit Blick auf die Anerkennungsquoten in Asylverfahren und der Notwendigkeit der Zuwanderung für Thüringen dieser Gesetzentwurf eher einen Rückschritt für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung unseres Bundeslandes darstellt.

Zum Gesetzentwurf von DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 7/9422)

Ziel des Gesetzentwurfes ist die Bündelung vorhandener Expertise im Bereich der Migration durch eine Zentrale Ausländerbehörde, wodurch die Ausländerbehörden entlastet werden sollen. Zudem sollen landeseigene Aufnahmekapazitäten ausgebaut und Wohnraum zur Unterbringung Geflüchteter ertüchtigt werden.

Zu begrüßen ist die Schaffung einer Landesausländerbehörde mit Zuständigkeit nach § 71 Abs. 1 Satz 5 und die Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a AufenthG (Art. 2, § 2, Nr. 1). Die Schaffung einer zentralen ABH ist wichtig, um Expertise in diesem Bereich zu bündeln und den dezentralen ABHs als fachlicher Ansprechpartner zu dienen.

Unklar bleibt in dem Entwurf, was die Aufgabe zur Koordinierung der Anerkennung im Ausland erworbener Bildungs- und Berufsabschlüsse und sonstiger Qualifikationen beinhalten soll (Art. 2, § 2, Nr. 6). Sollte sich dies auf Nr. 1 beziehen, wäre der Zusatz überflüssig. Für sonstige Qualifikationen kann

zwar (auch im Zuge des Verfahrens nach § 81a AufenthG) ein Aufenthaltstitel beantragt werden, zum jetzigen Zeitpunkt besteht jedoch keine Möglichkeit, eine Anerkennung von sonstigen Qualifikationen zu erhalten.

Wir erachten es als richtig, dass die Aufgaben im Bereich Projektförderung laut Art. 2, § 3, Abs. 1, S. 1, HS 1 beim TLVWA verbleiben sollen.

Im Bereich der Integration von Menschen aus dem Ausland ist des Weiteren sehr zu begrüßen, dass die Landes-ABH verstärkt die Kooperation mit weiteren Akteur*innen wie Nichtregierungsorganisationen suchen soll. Auf diese Weise wird eine effektive und nachhaltige Integration von Menschen aus dem Ausland befördert.

Wir begrüßen, dass unterkunftsspezifische Schutzkonzepte sowie Prävention von Gewalt und die besonderen Bedarfe von vulnerablen Personen mitgedacht werden. Ob der Gesetzentwurf dazu beiträgt, diesen Personengruppen wirklich zu Schutz zu verhelfen, kann sich erst in der Umsetzung zeigen. Für dieses Thema und alle anderen Aufgaben ist die in § 5 normierte Evaluation nach drei Jahren sehr wichtig. Zu hinterfragen ist, ob die erste Evaluation nicht bereits früher als nach drei Jahren erfolgen sollte um frühzeitig Fehlentwicklungen zu begegnen.

Sinnvoll scheint die Regelung, dass die ZAB dem Ministerium nachgeordnet ist und der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums untersteht. Dass in § 2 des ThürFlüAG explizit auch Einzelunterkünfte genannt sind, ist ebenfalls zu begrüßen. Auch die Investitionspauschale erscheint ein sinnvolles Instrument, um Unterbringungsplätze zu schaffen. Hier ist zu prüfen, ob ein längerer Zeitraum als fünf Jahre möglich wäre, da sonst nach kurzer Zeit wiederum mit Kapazitätsproblemen zu rechnen ist.

Wie bereits bei der Kommentierung des Gesetzentwurfs der CDU angemerkt, muss die ZAB mit genügend Ressourcen ausgestattet werden, damit sie die Aufgaben in vollem Umfang umsetzen kann. Ansonsten bleibt es bei einer Umbenennung der Referate des Landesverwaltungsamtes, die bereits jetzt ausgelastet sind, während man ihnen gleichzeitig weitere Aufgaben überträgt. Insbesondere die Kontrolle der Mindeststandards kann nur mit einer vernünftigen personellen Ausstattung erfolgen.

Insgesamt begrüßen wir den Gesetzesvorschlag, der unserer Einschätzung nach durchaus zu einer Verbesserung der aktuellen Situation beitragen kann.

Unsere Antworten zu den Fragen des Ausschusses

zu Frage 4:

Wie bereits oben ausgeführt, kann die Einführung der TZAR, in denen Menschen für eine sehr lange Zeit untergebracht sind, zu einem großen Konfliktpotential führen. Dies kann dazu führen, dass die Akzeptanz von Geflüchteten noch weiter abnimmt.

zu Frage 5:

Eine zentrale ABH kann die Umsetzung des § 81a AufenthG verbessern und bei guter Ausstattung und Serviceorientierung positive Wirkungen im Kontext Fachkräfteeinwanderung haben.

Die im Gesetzentwurf 7/9116 beschriebenen Punkte führen dazu, dass Geflüchteten die Integration und Teilhabe am sozialen Leben, Bildung und Arbeitsmarkt systematisch erschwert wird. Hier sind keine

positiven Auswirkungen zu erwarten, da diese Personengruppe dadurch kaum als Arbeits- und Fachkräfte in den Thüringer Arbeitsmarkt einmünden wird.

zu Frage 6:

Beim Gesetzentwurf der CDU scheinen internationale Rechtsvorschriften wie die UN-Behindertenrechtskonvention oder die Istanbul-Konvention nicht mitgedacht. Vulnerable Gruppen finden hier keine Berücksichtigung. Kindeswohl und Schulgesetz (Schulpflicht) werden nicht ausreichend berücksichtigt.

zu Frage 8:

Ermessensspielräume können neben bundesrechtlichen auch durch landesrechtliche Erlasse und Anwendungshinweise konkretisiert werden, wovon bereits jetzt Gebrauch gemacht wird (vgl. <https://www.ibs-thueringen.de/wp-content/uploads/2021/Erlasslage-Auslaenderrecht.pdf>).

zu Frage 9:

Wie oben ausgeführt erachten wir es als durchaus sinnvoll, Fachkräfte- und Visaverfahren oder aber auch die Aufnahme von Geflüchteten über Bundes- und Landesprogramme bei einer ZAB anzuordnen.

Die Themen Identitätsklärung und Abschiebung bei einer ZAB anzusiedeln sehen wir als sehr problematisch, da hierfür genaue Kenntnisse des Einzelfalls notwendig sind (z.B., weil dringende humanitäre oder persönliche Gründe bekannt sein müssen; bzw. weil für die Einschätzung, ob den Mitwirkungspflichten nachgekommen wurde, Kenntnisse des Einzelfalls notwendig sind).

zu Frage 10:

Der Ansatz der herkunftsspezifischen Verteilung birgt die Gefahr, dass Menschen mit einer zugeschriebenen schlechten Bleibeperspektive für sehr lange Zeiten an Orten der Hoffnungslosigkeit wohnen müssen, obgleich sie individuell eine gute Bleibeperspektive haben. An dieser Stelle sei auf unsere Anmerkungen oben verwiesen.

Mit freundlichen Grüßen

Prokuristin