Den Mitgliedern des
AfMJV

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/3693

zu Drs. 7/9116, 9422

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
80524 München

THÜR. LANDTAG POST
21.05.2024 11:11
13551/2024

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

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Bearbeiter	München
22. März 2024			14.05.2024

Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zum

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU für ein Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung

und zum

Gesetzentwurf der Fraktionen Die Linke, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen für ein Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde

Sehr geehrte Frau Ministerialrätin Ruffert,

vielen Dank für die Beteiligung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration (StMI) sowie des Bayerischen Landesamtes für Asyl und Rückführungen (LfAR) zu den beiden konkurrierenden Gesetzentwürfen zur Schaffung einer Zentralen Ausländerbehörde bzw. einer Landesausländerbehörde und zu Änderungen im Bereich der Aufnahme und Verteilung von Asylsuchenden.

Das StMI sowie das LfAR geben aus Gründen der Verwaltungseffizienz eine gemeinsame Stellungnahme ab, die sich – schon mangels exakter Kenntnisse der

Telefon: 089 2192-01 E-Mail: poststelle@stmi.bayern.de Odeonsplatz 3 · 80539 München
Telefax: 089 2192-12225 Internet: www.innenministerium.bayern.de U3, U4, U5, U6, Bus 100 (Odeonspl.)

Organisations- und Verwaltungsstrukturen des Freistaat Thüringen und der Thüringer Kommunen sowie des Zusammenspiels von Land und Kommunen – auf die Darstellung der konkreten Situation in Bayern konzentrieren muss.

1. Zentralisierung ausländerbehördlicher Aufgaben durch die Gründung des Landesamtes für Asyl und Rückführungen

Gründung des Landesamts für Asyl und Rückführungen im Jahr 2018

Durch die Änderung der Art. 2 und 2a des Gesetzes zur Ausführung des Aufenthaltsgesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen (Ausführungsgesetz-Aufenthaltsgesetz – AGAufenthG) sowie den Neuerlass der Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerrecht (Zuständigkeitsverordnung Ausländerrecht – ZustVAuslR) wurde 2018 ein Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen (LfAR) geschaffen.

Der Schwerpunkt der Aufgaben des LfAR liegt dabei auf der Beendigung des Aufenthalts von Ausreisepflichtigen, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Dem LfAR kommt dabei insbesondere eine koordinierende und steuernde Rolle zu.

Behördenstruktur vor Gründung des LfAR

Der Vollzug des Ausländer- und Asylrechts war – und ist – als Teil des Sicherheits- und Ordnungsrechts ebenso wie die Integrations- und Migrationspolitik einschließlich der Sozialleistungen für Asylbewerber im Geschäftsbereich des Innenressorts verortet.

Bis zur Schaffung des LfAR bestand in Bayern folgende Behördenstruktur im Bereich der Rückführungen:

- Zuständigkeit der Ausländerbehörden der 96 bayerischen Kreisverwaltungsbehörden (Landratsämter und kreisfreie Städte) für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsrechten, aber auch für die Beendigung des Aufenthalts sowie für Rückführungen von ausländischen Staatsangehörigen, welche kein Aufenthaltsrecht (mehr) besitzen.

- Grundsätzliche Zuständigkeit der Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) bei den sieben Regierungen in den bayerischen Regierungsbezirken Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Ober-, Mittel- und Unterfranken

sowie Schwaben für Asylbewerber im Verfahren und abgelehnte Asylbewerber, wobei die Aufgabe der Rückführung von rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern schrittweise von den Kreisverwaltungsbehörden auf die ZAB übergeht. Der Sitz der ZAB bzw. einer Außenstelle der ZAB liegt regelmäßig in Nähe zur jeweiligen zentralen Aufnahmeeinrichtung. Einzelne Spezialaufgaben, z. B. die Zentrale Passbeschaffung oder die Aufgaben der Zentralstellen Ausländerextremismus waren bei ein oder zwei Schwerpunktregierungen konzentriert.

- Zuständigkeit der Dienststellen der Bayerischen Polizei im Rahmen der Vollzugs- und Vollstreckungshilfe für die Ausländerbehörden für den Vollzug von Abschiebungen. Die Polizeiinspektion Schubwesen beim Polizeipräsidium Oberbayern-Nord nahm hierbei im Zusammenhang mit dem Vollzug von Abschiebungen Anträge auf Durchführung von Luft- und Landabschiebungen der Ausländerbehörden entgegen. Sie buchet, koordinierte und organisierte zum einen die Abschiebungsflüge mit der insoweit zuständigen Bundespolizei. Zum anderen veranlasste sie die Zuführungen durch die örtlich zuständigen Polizeiinspektionen.

- Das Staatsministerium des Innern und für Integration (heute: Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration) ist die oberste Landesbehörde im Sinn des Aufenthaltsgesetzes. Neben seiner Steuerungsfunktion kann das StMI als Ausländerbehörde selbst ausländerrechtliche Anordnungen zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr treffen (Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG). Zudem sind die Personalsachgebiete des StMI beim Einsatz des Personals an den Regierungen eingebunden. Das Einsatzsachgebiet der Polizeiabteilung ist im Rahmen der Polizeieinsätze bei Abschiebungen beteiligt.

<u>Motivation für die Gründung des LfAR</u>

2018 wie heute besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der konsequenten und zeitnahen Aufenthaltsbeendigung von ausländischen Staatsangehörigen, deren Asylantrag abgelehnt worden ist und die kein Aufenthaltsrecht für die Bundesrepublik Deutschland besitzen. Sofern hier die Ausreise nicht freiwillig erfolgt, müssen die Ausländerbehörden den Aufenthalt zwangsweise

und konsequent durch Rückführung in die jeweiligen Herkunfts- oder Heimatstaaten beenden.

Durch die Errichtung des Landesamtes und die damit einhergehende Bündelung der Aufgaben bei der Rückführung insbesondere ausreisepflichtiger abgelehnter Asylbewerber sollte diesem gesetzlichen Auftrag und dem berechtigten öffentlichen Interesse Rechnung getragen. Durch die Zusammenfassung von anfallenden Aufgaben in einer eigenen Fachbehörde werden Synergieeffekte im Bereich Asyl und Rückführung erzielt.

Gleichzeitig soll die Struktur sicherstellen, dass es zu keinen Effizienzverlusten bei den notwendig dezentral zu erledigenden Aufgaben im Bereich der Rückführung kommt: Die Aufgabenwahrnehmung vor Ort durch die ZAB und die Kreisverwaltungsbehörden bleibt unberührt. Die ausländerbehördliche Sachbearbeitung muss räumlich nah am Ort der Unterbringung und häufig in enger Zusammenarbeit mit anderen Behörden erfolgen (insbesondere für die erforderlichen Vorsprachen und Befragungen sowie auch die individuelle Rückkehrberatung und Rückkehrförderung). Schließlich erhält die gewählte Struktur die wichtige Steuerungsfunktion des Innenministeriums, die schon im Hinblick auf die enge Bund-Länder-Kooperation unverzichtbar ist.

Aufgaben und Strukturen des LfAR

Mit Gründung des LfAR als eine dem Innenministerium unmittelbar nachgeordnete, rechtlich selbständige Landesoberbehörde mit Dienstsitzen in Manching und München, wurde insbesondere das folgende Ziel verfolgt: Das Landesamt soll gemeinsam mit den Ausländerbehörden, vorrangig den sieben ZAB, die landesweiten operativen Verwaltungsaufgaben im Bereich der Rückführung wahrnehmen. Diese sind insbesondere:

- Zentrale Passbeschaffung Bayern (Übernahme der vormalig bei der Regierung von Oberbayern verorteten Zentralen Passbeschaffung),
- Bearbeitung der Schubaufträge und Flugbuchungen als Schnittstelle zur Polizei (Übernahme von Aufgaben der Polizeiinspektion Schubwesen),
- Übernahme sonstiger zentral-koordinativer Aufgaben, wie der Vorbereitung und Koordinierung von Sammelabschiebungen,

- Betrieb der kombinierten Transit- und Abschiebungshafteinrichtung am Flughafen München und Ansprechpartner des Staatsministeriums der Justiz bezüglich Belegungssteuerung der Abschiebungshafteinrichtungen,
- operative Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene z. B. mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der Passersatzpapierbeschaffung des Bundes (PEB-Bund) und dem Gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR),
- Beratung und Unterstützung aller Ausländerbehörden bei rückführungsrelevanten Fragestellungen,
- Koordinierung und Verstärkung der Rückkehrförderprogramme,
- Koordinierung, Beratung und Unterstützung der Ausländerbehörden und ggf. weiterer betroffener Stellen bei der Beendigung des Aufenthalts von ausländerrechtlichen Gefährdern als Zentralstelle Ausländerextremismus (Übernahme der Aufgaben der vormaligen Zentralstellen Ausländerextremismus Nordbayern und Südbayern bei den Regierungen von Mittelfranken und Oberbayern)
- Koordinierung, Beratung und Unterstützung der Ausländerbehörden und ggf. weiterer betroffener Stellen bei der Beendigung des Aufenthalts von Straftätern (Task Force Straftäter).

2. Regelungen im Bereich der Verteilung und Unterbringung von Asylbewerbern und Ausreisepflichtigen

Im Jahr 2018 beschloss die Bayerische Staatsregierung die Einrichtung eines Zentrums für Ankunft, Entscheidung, Rückführung (ANKER) als Aufnahmeeinrichtung gem. § 47 AsylG in jedem Regierungsbezirk Bayerns mit dem Ziel der Optimierung und Beschleunigung von Asylverfahren.

In den sieben bayerischen Regierungsbezirken steht aktuell jeweils eine ANKER-Einrichtung oder ein Behördenzentrum mit allen für das Asylverfahren erforderlichen Behörden und Einrichtungen zur Verfügung. Verantwortlich für den Betrieb der ANKER sind die jeweiligen Bezirksregierungen, d.h. die staatlichen Mittelbehörden in Bayern, Träger ist der Freistaat Bayern. In den ANKER

soll das komplette Asylverfahren von der Einreise bis zu einer positiven Entscheidung über den Asylantrag oder der Ausreise (einschließlich der Rückführung) durchgeführt werden. Hierfür arbeiten alle maßgeblichen Akteure direkt in den ANKER vor Ort gebündelt Hand in Hand. Dazu gehören u. a. die Unterbringungsverwaltung, das BAMF, die Zentralen Ausländerbehörden und die Verwaltungsgerichte. Durch kurze Wege und schnelle Erreichbarkeiten werden Verfahren beschleunigt, Rückführungen erleichtert und die Kommunen entlastet.

Nach dem Konzept der ANKER verbleiben Asylbewerber innerhalb der gesetzlichen Höchstwohndauer des § 47 AsylG im ANKER. Der Freistaat Bayern hat zudem von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht und die Höchstwohndauer für Personen im Asylverfahren sowie für Personen, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde auf 24 Monate erhöht.

Nach Beendigung der ANKER-Wohnverpflichtung erfolgt eine Verteilung der Personen nach festen Verteilquoten durch die Beauftragte des Freistaates Bayern für die Aufnahme und Verteilung ausländischer Flüchtlinge und unerlaubt eingereister Ausländer (Labea) auf die Regierungsbezirke. Die sodann zuständige Regierungsaufnahmestelle weist die Personen dann, ebenfalls nach festen Quoten, in die Landkreise und kreisfreien Städte zu. Die Verteilquoten sind für jeden Regierungsbezirk und für jeden Landkreis bzw. jede kreisfreie Stadt in der Asyldurchführungsverordnung (DVAsyl) geregelt. Sie richten sich nach der Einwohnerzahl und gewährleisten so eine gerechte und gleichmäßige Verteilung unter Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der Gesellschaft vor Ort.

Es gibt in Bayern zwei Formen der Anschlussunterbringung, beides sind Gemeinschaftsunterkünfte i. S. d. AsylG: die Gemeinschaftsunterkünfte und die dezentralen Unterbringungen. Die Gemeinschaftsunterkünfte werden durch die Regierungen betrieben. Asylsuchende sollen nach dem gesetzlichen Regelfall in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Die dezentrale Unterbringung obliegt den Kreisverwaltungsbehörden, das heißt den staatlichen Landratsämtern bzw. den kreisfreien Städten. Für die kreisfreien Städte ist die Asylunterbringung dabei eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises.

Kreisangehörige Gemeinden sind in Bayern nicht selbst zur Unterbringung von Asylbewerbern verpflichtet. Weil Unterkünfte von den zuständigen Kreisverwaltungsbehörden schlussendlich nur auf Gemeindegebiet umgesetzt werden können, haben kreisangehörigen Gemeinden allerdings gesetzliche Mitwirkungspflichten. Sie haben den staatlichen Landratsämtern (im Falle von Gemeinschaftsunterkünften: den Regierungen) etwa gemeindeeigene Grundstücke zur Anmietung anzubieten oder auf entsprechende Angebote von privaten oder gewerblichen Vermietern oder sonstigen Dritten hinzuweisen.

In Bayern wird die Unterbringung von Asylbewerbern in den ANKER und in der Anschlussunterbringung vollständig staatlich finanziert.

Das bayerische System der Asylunterbringung hat sich in der Vergangenheit als sehr krisenfest und erprobt erwiesen. Durch ein verantwortungsvolles Zusammenstehen von staatlichen Behörden und Kommunen ist es bisher gelungen, alle nach dem bundesweiten Verteilungsschlüssel auf Bayern entfallenden Asylbewerber geordnet unterzubringen.

3. Zusammenfassung, Evaluierung und Schlussfolgerungen für das Beteiligungsverfahren im Thüringer Landtag

- Das LfAR wurde Mitte des Jahres 2018 gegründet und ist in Bayern zentraler Ansprechpartner der staatlichen, kommunalen und außerstaatlichen Behörden und Organisationen im Gesamtkontext Rückführungen und freiwillige Rückkehr. Es bündelt landesweite Kompetenzen im Bereich Rückführung und Freiwillige Rückkehr und baut die dazugehörigen operativen Verwaltungsaufgaben weiter aus.

- Das 2018 gewählte Verwaltungsmodell mit einer spezialisierten Fachverwaltung für Rückführungen (LfAR und sieben ZAB) neben den 96 örtlichen Ausländerbehörden ist ein Erfolg. Die Bündelung und Spezialisierung im Bereich Rückführung und freiwillige Rückkehr führt zu Effizienzgewinnen im Freistaat Bayern. Folgerichtig heißt es im geltenden Koalitionsvertrag der die Bayerische Staatsregierung tragenden Parteien: *„Für rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber müssen Rückkehr oder Rückführung konsequent*

und zeitnah durchgesetzt werden. Bayern ist Vorreiter im Bereich der Rückführungen. Dafür stehen besonders das Landesamt für Asyl und Rückführungen und die Zentralen Ausländerbehörden. Deren Arbeit setzen wir fort und werden dabei weiterhin den Fokus auf die zügige Rückführung von ausreisepflichtigen Gefährdern und Straftätern richten."

- Auch die im Jahr 2018 eingeführten ANKER haben sich in der Praxis bewährt. Durch kurze Wege und schnelle Erreichbarkeiten aller maßgeblichen Akteure unter einem Dach können Asylverfahren in den ANKERn schnell und umfassend, von der Aufnahme bis zur Anerkennung oder ggf. Rückführung, bearbeitet werden.

Der in der parlamentarischen Beratung des Thüringer Landtags befindliche Gesetzentwurf „zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung" kommt – soweit dies von hier aus beurteilt werden kann und unter Berücksichtigung der verwaltungsorganisatorischen Unterschiede der Freistaaten Bayern und Thüringen – dem bayerischen Ansatz einer auf Rückführungen spezialisierten Fachbehörde in Form der Zentralen Ausländerbehörde wohl am nächsten, während der Gesetzentwurf „zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde" für die neu zu schaffende Landesausländerbehörde ein deutlich breiteres Zuständigkeitsspektrum bis hin zur Berufsanerkennung und Aufnahmeanordnungen nach § 23 Abs. 1 AufenthG vorsieht und so perspektivisch eine Schwerpunktbildung im Bereich Rückführung erschweren dürfte.

Darüber hinaus nähert sich der Gesetzentwurf der CDU auch unter Gesichtspunkten der Unterbringung dem bayerischen ANKER-System an, indem durch die Schaffung landeseigener Aufnahmeeinrichtungen zumindest Personengruppen mit geringer Bleibeperspektive bis zum Abschluss des Asylverfahrens und ggf. bis zu deren Rückführung in einer Aufnahmeeinrichtung untergebracht werden sollen. Hierfür soll auch von der Regelungsbefugnis des § 47 Abs. 1b AsylG Gebrauch gemacht werden und die maximale Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung für bestimmte Personengruppen auf 24 Monate erhöht werden, wie dies in

Bayern bereits der Fall ist. Durch die Unterbringung in landeseigenen Einrichtungen werden Landkreise und kreisfreie Städte entlastet und effiziente Verfahrensabläufe von der Aufnahme bis zur ggf. erforderlichen Rückführung sichergestellt. Der Entwurf der Fraktionen Die Linke, SPD, Bündnis 90 / Die Grünen setzt hingegen sogar auf eine Ausweitung der dezentralen Unterbringung, indem der Vorrang der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften für alle Personen mit oder ohne Bleibeperspektive abgeschafft und der Unterbringung in Einzelunterkünften gleichgestellt werden soll. Verwaltungsabläufe, insbesondere Rückführungen, dürften dadurch zusätzlich erschwert und Landkreise und kreisfreie Städte sowohl unter organisatorischen als auch finanziellen Aspekten perspektivisch noch stärker belastet werden

Mit freundlichen Grüßen

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTD bearbeitet.