

THÜR. LANDTAG POST
08.05.2024 15:38

12610/2024

Die Präsidentin

Thüringer Rechnungshof • Postfach 10 01 37 • 07391 Rudolstadt

per E-Mail: poststelle@thueringer-landtag.de

Präsidentin des Thüringer Landtags
Frau Birgit Pommer
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

**Den Mitgliedern des
AfMJV**



praesidentin@
trh.thueringen.de

Ihr Zeichen:
Drs. 7/9116; Drs. 7/9422

Ihre Nachricht vom:
22. März 2024

Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
Drucksache 7/9116

Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde
Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 7/9422

Rudolstadt,
6. Mai 2024

Äußerung gemäß § 111 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

zu den oben genannten Gesetzentwürfen erhalten Sie die Äußerung des Thüringer Rechnungshofs mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz.

Weiter erhalten Sie als Anlage das ausgefüllte Formblatt zur Datenerhebung nach § 5 Absatz 1 Thüringer Beteiligentransparenz dokumentationsgesetz.

Mit freundlichen Grüßen

Anlagen

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

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

praesidentin@
trh.thueringen.de

Ihr Zeichen:
Drs. 7/9116; Drs. 7/9422

Ihre Nachricht vom:
22. März 2024

Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
Drucksache 7/9116

Rudolstadt
6. Mai 2024

und

Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde
Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 7/9422

Äußerung gemäß § 111 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu den oben genannten Gesetzentwürfen bat der Thüringer Landtag den Rechnungshof um Äußerung.

Der Rechnungshof bedankt sich für die Beteiligung und äußert sich wie folgt:

A.) Zur Drs. 7/9116

Organisatorisch bindet der Gesetzentwurf mit Artikel 1 die Zentrale Ausländerbehörde (ZAB) in das Landesverwaltungsamt ein. Sie soll dem für Migrationsangelegenheiten zuständigen Ministerium unmittelbar nachgeordnet werden. Die Referate 740 und 750 des Landesverwaltungsamts sollen in eine eigene Abteilung „Zentrale Ausländerbehörde“ umgesetzt werden.

Der Rechnungshof hält die Einbindung in die bereits bestehenden Strukturen des Landesverwaltungsamts grundsätzlich für sinnvoll. Dies entspricht einer

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

der zu prüfenden Varianten in seiner Äußerung zum ursprünglichen „Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten“ (Äußerung zu Drs. 7/8285). Gleichwohl fehlt – jenseits der Beibehaltung bestehender Strukturen – eine Betrachtung von Alternativen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Der Gesetzentwurf verweist auf einen personellen Mehrbedarf, benennt diesen jedoch nicht näher. Insoweit sollte eine Analyse der konkret durchzuführenden Aufgaben erfolgen und der Personalbedarf bestimmt werden. Der Rechnungshof hält eine Ergänzung des Gesetzentwurfs für erforderlich. Auch der Verweis, auf mit dem Bund anzustrebende Verwaltungsvereinbarungen (z. B. für die Passersatzbeschaffung) zur Kostenersparnis, ist aus seiner Sicht zu unbestimmt.

Unklar bleibt zudem, wer die Aufgaben im Haushalts-, Personal- und Organisationsbereich sowie bezüglich der Pflege der Informationstechnologie übernimmt und ob dadurch weitere Kosten entstehen. Auch wäre bei der Errichtung einer neuen Abteilung im Landesverwaltungsamt gegebenenfalls eine Stelle für die Abteilungsleitung notwendig.

Gegenwärtig werden Aufgaben im Bereich der Migration und Integration nicht nur vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK) verantwortet. Die Zuständigkeit für den Bereich der Integration obliegt dem Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV). Dies betrifft beispielsweise Projektförderungen im Bereich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Projektförderrichtlinie Integration), gemäß Artikel 1, § 2 Abs. 4 Nr. 9 des Gesetzentwurfs. Die Fachaufsicht (und damit die Richtlinienausgestaltung) liegt gegenwärtig beim TMMJV. Eine künftige Zuständigkeits- und Aufgabenüberschneidung ist nicht ausgeschlossen. Eine vollständige Zuständigkeitsübertragung der Bereiche Integration und Migration auf nur ein Ministerium sollte – zur Vermeidung des Auseinanderfallens von Dienst- und Fachaufsicht – erwogen werden.

Artikel 2 des Gesetzentwurfs sieht mit § 2a Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz die Errichtung und den Betrieb landeseigener Aufnahmeeinrichtungen (Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung – TZAR) vor. Als Außenstelle der Landeserstaufnahmeeinrichtung soll in jeder Planungsregion ein TZAR errichtet werden. Folglich wären vier – im Gesetzentwurf nicht näher benannte – Außenstellen zu errichten.

Verteilkriterium soll die Bleibeperspektive sein. Asylsuchende mit schlechter Bleibeperspektive und Ausreisepflichtige sollen dann grundsätzlich nicht mehr auf die Kommunen verteilt werden. Dieser Personenkreis soll nach Aktenlage und Anhörung auf die TZAR verteilt werden. Eine Bewertung kann der Rechnungshof hierzu nicht abgeben, da der Gesetzentwurf nicht zu den konkreten Rahmenbedingungen ausführt (siehe hierzu auch D. - Frage an den Rechnungshof).

B.) Zur Drs. 7/9422

Der Gesetzentwurf sieht die Errichtung einer Landesausländerbehörde im Geschäftsbereich des für Aufenthalts- und Asylrecht sowie für die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen und Spätaussiedlern zuständigen Ministeriums vor.

Soweit der Gesetzentwurf die vom Rechnungshof in seiner Äußerung zu Drs. 7/8285 zu prüfende Variante aufgreift, die Landesausländerbehörde im TMIK zu errichten, weist der Rechnungshof auf die zwischenzeitliche Aufgabentrennung der Migration von der Integration und die Verteilung auf zwei Ministerien hin.

Der Gesetzentwurf benennt weder den personellen Mehrbedarf, noch geht er auf die konkrete organisatorische Ausgestaltung der Landesausländerbehörde im Ministerium (z. B. Leitung der Behörde) ein. Auch bleibt offen, wer die Aufgaben im Haushalts-, Personal- und Organisationsbereich und bezüglich der Pflege der Informationstechnologie für die Landesausländerbehörde übernimmt und ob dadurch weitere Kosten entstehen. Die Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 2 weist darauf hin, dass der Beschluss einer mit dem künftigen Aufgabenkatalog korrespondierenden Personalausstattung Teil der Einschätzungsprärogative des Haushaltsgesetzgebers sein soll. Der Rechnungshof sieht dies kritisch. Die Personalausstattung sollte Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs und einer damit einhergehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sein.

Die Zuständigkeit der Landesausländerbehörde ist in § 2 Abs. 2 zunächst in einem abschließenden Aufgabenkatalog („ist zuständig“) geregelt; gleichwohl eröffnet § 2 Abs. 3 durch Verordnungsermächtigung eine weitere Zuständigkeitsübertragung nach § 2 Abs. 2 Nr. 1. Zudem soll die Zuständigkeit der Landesausländerbehörde im Einzelnen durch Rechtsverordnung unter Zugrundelegung des Gesetzesziels geregelt werden. § 3 überträgt obendrein in Abs. 1 weitere Aufgaben, beispielsweise die Vollzugsaufgaben der Migration (einschließlich Erstaufnahme und landesweite Verteilung), die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sowie das Rückkehrmanagement.

Die Zuständigkeitsübertragung in zwei Paragrafen sollte aufeinander abgestimmt und klar geregelt werden. Sie ist beispielsweise hinsichtlich der Erstaufnahme redundant.

Zur Aufgabenübertragung der „Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 weist der Rechnungshof auf seine Ausführungen zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU hin. Eine klare Zuordnung ohne interministerielle Zuständigkeitsüberschneidungen sollte aus seiner Sicht zwingend sein (siehe dazu auch Frage 15 unten).

Dies gilt auch für die von der Aufgabenübertragung ausgenommenen Aufgaben, für die bis zum 31. Dezember 2022 die Gesellschaft für Arbeits- und

Wirtschaftsförderung mbH (GFAW) im Bereich der Integration zuständig war (siehe dazu auch Frage 15 unten).

Die Gesetzesbegründung führt nicht näher zur neu aufgelegten Investitions-
pauschale (Artikel 4, § 3), insbesondere zu ihrer Notwendigkeit und Höhe,
aus. Es handelt sich dabei um eine finanzwirksame Maßnahme zu Lasten
des Landeshaushalts. Der Gesetzentwurf ist hinsichtlich einer Begründung
und Kostenschätzung zu ergänzen. Konsequenterweise sollte zudem für
eine Anerkennung der Investition nicht das Landesverwaltungsamt, sondern
die Landesausländerbehörde zuständig sein.

C.) Zu den gestellten Fragen

1. Welche Konsequenzen ergeben sich aus den Gesetzentwürfen jeweils für die Kommunale Familie?

Infolge der Errichtung der TZAR würden die Kommunen entlastet, da Asylsuchende mit schlechter Bleibeperspektive und Ausreisepflichtige grundsätzlich nicht mehr auf die Kommunen verteilt würden.

2. Welche Unterbringungskapazität müssen die vorgesehenen TZAR aufweisen?

In die TZAR sollen Asylsuchende mit schlechter Bleibeperspektive und Ausreisepflichtige verteilt werden. Dem Rechnungshof liegen keine Erkenntnisse vor, wie viele Personen dies betrifft. Er kann daher zur Unterbringungskapazität keine Aussage treffen.

3. Welche Kosten entstehen seitens der Kommunen und des Landes direkt und indirekt durch die Einrichtung der vorgesehenen TZAR?

Da es sich bei den TZAR um Landeseinrichtungen handelt, fallen Ausgaben grundsätzlich nur für den Landeshaushalt, etwa für den Erwerb bzw. die Miete der Standorte und Immobilien (einschließlich ggf. notwendiger Investitionen für Herstellung und Umbau), die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Einrichtungen an. Die Höhe der Ausgaben ist unter anderem auch von der Unterbringungskapazität abhängig (Frage 2). Eine Bezifferung ist mangels konkret bekannter Rahmenbedingungen nicht möglich.

4. Welche Auswirkungen ergeben sich durch die Einrichtung der vorgesehenen TZAR für die jeweiligen Standorte?

In finanzieller Hinsicht ist dies insbesondere abhängig von der Unterbringungskapazität in dem jeweiligen TZAR (Frage 2) sowie der geplanten Erhöhung der Anrechnung auf die Verteilquoten gemäß § 2 Abs. 5 ThürFlüVertVO.

5. Welche gesellschaftspolitischen Auswirkungen ergeben sich jeweils aus den Gesetzentwürfen mit Blick auf die Attraktivität des Standorts Thüringen für ausländische Fach- und Arbeitskräfte?

Hierzu liegen dem Rechnungshof keine Erkenntnisse vor.

6. Inwiefern besteht Konfliktpotenzial mit anderen (internationalen) Rechtsvorschriften?

Hierzu liegen dem Rechnungshof keine Erkenntnisse vor.

7. Wie ließe sich gesetzgeberisch verankern, dass Menschen in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren insbesondere mit Maßnahmen wie der automatischen Übersendung von Aktenkopien oder der Möglichkeit, Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu wechseln gestärkt werden?

Der Rechnungshof hat dazu keine Prüfungserkenntnisse.

8. Wie ließe sich vor dem Hintergrund, dass im Asyl- und Aufenthaltsrecht den zuständigen Behörden Ermessensspielräume eingeräumt werden und Rechtsbegriffe teils unkonkret ausgestaltet sind, was dazu führen kann, dass unterschiedliche Behörden in ähnlichen Fällen unterschiedlich entscheiden, gesetzgeberisch eine Vereinheitlichung bei der Anwendung von asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen durch die verschiedenen Verwaltungsbehörden in Thüringen verankern?

Der Rechnungshof weist auf die Möglichkeit von Erlassen durch die Fachaufsichtsbehörde hin.

9. Wie bewerten Sie die Auswahl der an die Zentrale Ausländerbehörde (ZAB) zu übertragenden Kompetenzen?

Siehe Antwort zu Frage 15.

10. Wie bewerten Sie das dezentrale Unterbringungsmanagement, insbesondere die Möglichkeit einer herkunftsspezifischen Verteilung?

Dazu kann der Rechnungshof keine Aussage treffen.

11. Wie bewerten Sie die vorgesehenen Änderungen mit Bezug zur Fachkräfteeinwanderung – namentlich das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG und die Anerkennung von Abschlüssen?

Der Rechnungshof hat dazu keine Prüfungserkenntnisse.

12. Welchen bisher in keinem der Gesetzentwürfe adressierten Handlungsbedarf sehen Sie?

Der Rechnungshof empfiehlt, die Zusammenführung der Bereiche der Migration und Integration in einem Ministerium zu prüfen. Gegenwärtig und auch künftig fallen in der ZAB bzw. Landesausländerbehörde – insbesondere in Förderverfahren – die Dienst- und Fachaufsicht auseinander; siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen zum jeweiligen Gesetzentwurf.

13. Wie bewerten Sie die Einrichtung einer Zentralen Ausländerbehörde bzw. einer Landesausländerbehörde grundsätzlich?

Der Rechnungshof hält die Errichtung einer ZAB bzw. einer Landesausländerbehörde grundsätzlich für eine geeignete Maßnahme, den Her-

ausforderungen der Migration (und Integration) zu begegnen. Die Errichtung einer ZAB bzw. Landesausländerbehörde ist eine finanzwirksame Maßnahme, für die eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Voraus durchzuführen ist (§ 7 Abs. 3 Satz 1 Thüringer Landeshaushaltsordnung). Der Rechnungshof kann beide Gesetzentwürfe nicht abschließend bewerten, da Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und eine damit einhergehende, tiefgehende Alternativenbetrachtung fehlen. Allein die unterschiedliche organisatorische Lösung in beiden Gesetzentwürfen zeigt, dass Alternativen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gegeneinander abgewogen werden können. Schließlich sind in beiden Gesetzentwürfen die personellen Mehrbedarfe sowie die zu erwartenden Kosten nur unvollständig dargestellt.

14. Welche Aufgabengebiete sollten aus Ihrer Sicht in der Zentralen Ausländerbehörde/Landesausländerbehörde bearbeitet werden?

Siehe Antwort zu Frage 15.

15. Wie bewerten Sie jeweils den Aufgabenzuschnitt der beabsichtigten Zentralen Ausländerbehörde bzw. der Landesausländerbehörde?

Der Aufgabenzuschnitt sollte in beiden Gesetzentwürfen überprüft werden, da Dienst- und Fachaufsicht für Projektförderungen im Bereich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Projektförderrichtlinie Integration) danach auseinanderfallen würden.

Kritisch bewertet der Rechnungshof (Drs. 7/9422), dass weitere Fördermaßnahmen im Integrationsbereich nicht auf die Landesausländerbehörde übertragen werden sollen. Dies betrifft die von der Aufgabenübertragung ausgenommenen Aufgaben, für die bis zum 31. Dezember 2022 die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (GFAW) im Bereich der Integration zuständig war (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 des Gesetzentwurfs). Nicht nachvollziehbar ist, warum etwa die Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen in Thüringen¹ weiterhin im nunmehr zuständigen Landesverwaltungsamt verbleiben soll. Auch bei dieser Förderung handelt es sich um eine migrationspezifische Maßnahme zur Unterstützung der Integration.

Durch weiterhin geteilte Zuständigkeiten in den Förderverfahren können sich neue Schnittstellenproblematiken zwischen der ZAB bzw. Landesausländerbehörde und dem Landesverwaltungsamt bzw. dem TMMJV auf tun. Sofern einer ZAB oder einer Landesausländerbehörde Vollzugsaufgaben für die Integration übertragen werden, sollte die Fachaufsicht über diese Aufgabe ebenfalls übergehen. Der Rechnungshof empfiehlt, alle integrationsrelevanten Förderangelegenheiten in der Zuständigkeit eines Ressorts zusammenzuführen.

16. Wie bewerten Sie die Regelungen im Entwurf der CDU zur Landeserstaufnahmeeinrichtung und den Außenstellen?

¹ Richtlinie zur Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen in Thüringen (Sozialberatungsrichtlinie), Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz vom 27. Dezember 2023, ThürStAnz 2024, S. 31 ff.

Mangels Kenntnis der konkreten Rahmenbedingungen kann der Rechnungshof hierzu keine Bewertung vornehmen.

D.) Zur Frage an den Rechnungshof

Der Rechnungshof wurde gebeten, zusätzlich eine Stellungnahme zu den zu erwartenden Kosten für die Inbetriebnahme, die Unterhaltung und die Bewirtschaftung der nach Artikel 2 Ziffer 2 des Gesetzentwurfs der CDU zu unterhaltenden Außenstellen der Erstaufnahmeeinrichtungen abzugeben.

Eine Stellungnahme ist dem Rechnungshof hierzu nicht möglich, da im Gesetzentwurf nicht zu den konkreten Rahmenbedingungen der geplanten Außenstellen (z. B. Standorte, landeseigene Immobilien oder Anmietungen, Größe der Einrichtung/Unterbringungsplätze, Einrichtungsbedarf etc.) ausgeführt wird. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. die nähere Konzeption der TZAR sind dem Rechnungshof nicht bekannt. Mangels Kenntnis der konkreten Ausgestaltung ist eine Bezifferung der Kosten nicht möglich.

Hinsichtlich der Standorte bleibt insbesondere unbeantwortet,

- ob neben der Landeserstaufnahmeeinrichtung Suhl eine weitere Außenstelle in der Planungsregion Südwestthüringen vorgesehen ist,
- ob eine der Einrichtungen in Gera und Eisenberg als Außenstelle für Ostthüringen umgewidmet werden soll oder
- ob vier gänzlich neue Objekte herangezogen werden.

Mit freundlichen Grüßen