



# Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Neuordnung im Migrationsbereich durch Schaffung einer zentralen Ausländerbehörde

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drs. 7/9116 des Thüringer Landtags vom 29. November 2023 sowie Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 7/9422 des Thüringer Landtags vom 24. Januar 2024**

17. Mai 2024

STELLUNGNAHME

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 22. März 2024 eingeladen, in einem mündlichen Anhörungsverfahren des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags seine Auffassung zu den oben bezeichneten Gesetzentwürfen darzulegen sowie auf einen damit verbundenen Fragenkatalog einzugehen und ggf. sich in der Sitzung ergebende Fragen der Mitglieder des Ausschusses zu beantworten.

Wir bedanken uns für diese Einladung und kommen im Folgenden der Bitte nach, diese Auffassung vorab in einer schriftlichen Stellungnahme zu übermitteln. Der SVR hatte sich bereits im Rahmen einer Stellungnahme vom 21. August 2023 zum Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 7/8285 des Thüringer Landtags vom 27. Juni 2023) ausführlich zu diesem Themenkomplex geäußert.<sup>1</sup> Auf die dort wiedergegebenen Auffassungen sei an dieser Stelle verwiesen. Gleichzeitig sei angemerkt, dass sich der SVR als unabhängiges Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung zu staatsorganisations-, migrationsverwaltungsrechtlichen bzw. haushaltstechnischen Detailfragen, die konkret den Freistaat Thüringen betreffen, nicht vertiefend einlassen kann; insofern beschränkt sich die Stellungnahme auf ausgewählte Aspekte sowie auf einige der zusätzlich übermittelten Fragen.

## Zur Zielsetzung

Die im Abstand von rund zwei Monaten in den Thüringer Landtag eingebrachten Gesetzentwürfe der Fraktion der CDU „Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der Migration durch Errichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung der Aufnahme und Rückführung“ (Drs. 7/9116, künftig: „Entwurf der CDU-Fraktion“) und der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten durch Schaffung einer Landesausländerbehörde“ (Drs. 7/9422, künftig: „Entwurf der Regierungsfaktionen“) verfolgen ausweislich ihrer Titelbezeichnungen das gleiche Ziel: die Schaffung einer zentralen, für das Migrations- und Ausländerwesen zuständigen Landesoberbehörde, der neben einigen Kernzuständigkeiten im Bedarfsfall weitere Aufgaben zugewiesen werden können.<sup>2</sup> Auch wenn sich – darauf wird im Folgenden Bezug zu nehmen sein – die Gesetzentwürfe nicht nur semantisch, sondern in ihrer motivationalen Stoßrichtung durchaus fundamental unterscheiden: aus Sicht des SVR ist es angesichts der fortgesetzten Bedeutung von Fragen der Migrationssteuerung und der bisweilen krisenhaften Be- und Überlastungssituation sowohl der behördlichen Verwaltungsstrukturen als auch der öffentlichen Aufnahmekapazitäten im Freistaat Thüringen zu begrüßen, dass neben den die

<sup>1</sup> Vgl. SVR 2023a

<sup>2</sup> Vgl. zu den Organisationsvarianten zentraler Ausländerbehörden als Landesmittel- bzw. Oberbehörden Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André 2023: Zuständigkeiten und Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten 2024, Bochum, S. 19–21.



Regierung tragenden Fraktionen auch eine der großen Oppositionsfraktionen einen Gesetzentwurf zur Neuverteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der Migrationsverwaltung auf Landesebene in den Landtag eingebracht hat, um diese **Zuständigkeiten gesetzlich zu regeln**. Mit einem Gesetzgebungsverfahren verbunden ist in der Regel eine breitere öffentliche Debatte sowie die Möglichkeit, im Rahmen von Beteiligungsverfahren wie der geplanten Anhörung die Positionen unterschiedlicher Akteure zu dokumentieren und im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. **Alternativ wären vermutlich auch einige der geplanten Maßnahmen im Entwurf der Regierungsfaktionen untergesetzlich im Wege des Erlasses von Verwaltungsvorschriften zu regeln** gewesen.

Gleichzeitig bedauert der SVR, dass diese Gesetzentwürfe erst zu einem derart späten Zeitpunkt in der Wahlperiode im zuständigen Ausschuss beraten und durch eine Anhörung flankiert werden, dass eine sorgfältige Analyse der Anhörungsergebnisse und deren Berücksichtigung bis zu einer etwaigen Beschlussfassung des 7. Thüringer Landtags kaum möglich sein wird (zwischen der Anhörung am 31. Mai und der letzten Plenarsitzung des Landtages am 14. Juni 2024 liegen nur neun Arbeitstage). Eine Beratung und Beschlussfassung „mit heißer Nadel“ würde aus Sicht des SVR der Aufgabe nicht ausreichend gerecht, die **Strukturen, Zuständigkeiten und Verwaltungsabläufe im Bereich des Migrationswesens auf Landesebene nachhaltig und zukunftsfest aufzustellen**. Eine solche Aufstellung ist nicht nur vor dem Hintergrund der seit 2021 wieder stark gestiegenen Fluchtzuwanderung dringend nötig. Von dieser sind alle Länder insofern betroffen, als hinreichende Aufnahme-, Unterbringungs- und Integrationsstrukturen vorzuhalten sind. Auch mit Blick auf eine effektivere Organisation der Zuwanderung von Fachkräften, Auszubildenden, Studierenden und deren Familienangehörigen ist eine Anpassung von Verwaltungsstrukturen sinnvoll. Gleichzeitig hat sich in den letzten Jahren die Komplexität des Aufenthalts- bzw. Ausländerrechts erheblich gesteigert; auch die hohe Gesetzgebungsfrequenz erhöht den **Erfüllungsaufwand der Einwanderungsverwaltung** und überfordert die kommunalen Ausländerbehörden zunehmend – nicht zuletzt, weil diese auch vermehrt vor erheblichen Herausforderungen bei der Personalrekrutierung stehen.<sup>3</sup> Der SVR empfiehlt vor diesem Hintergrund, **auf Länderebene jede Möglichkeit zu nutzen, um zu einer effizienteren Umsetzung des Einwanderungsrechts zu gelangen**; dabei sollte den Stichworten „Zentralisierung“, „Spezialisierung“ und „Digitalisierung“ ein hoher Stellenwert beigemessen werden.

Gemein ist beiden Gesetzentwürfen (so wie dies auch in dem zurückgezogenen Gesetzentwurf der Landesregierung vom 27. Juni 2023, Drs. 7/8285 des Thüringer Landtags, vorgesehen war), dass die bisher in den Referaten 740 und 750 des Landesverwaltungsamts wahrgenommenen Aufgaben der Migrationsverwaltung in einer operativen Behörde gebündelt werden sollen. Bei diesen Aufgaben handelt es sich um Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten einschließlich der Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes, Organisation der Aufnahmeeinrichtungen, Rechts- und Fachaufsicht über Kommunen im übertragenen Wirkungskreis, Unterstützung/Organisation von Rückführungen sowie Projektförderung im Bereich Integration.<sup>4</sup> Im Entwurf der CDU-Fraktion ist von der Errichtung einer „Zentralen Ausländerbehörde“ als eigene Abteilung und damit oberer Landesbehörde innerhalb des Landesverwaltungsamts die Rede, die dem für Migrationsangelegenheiten zuständigen Ministerium unmittelbar nachgeordnet ist (Dienst- und Fachaufsicht); im Entwurf der Regierungsfaktionen von der Errichtung einer „Landesausländerbehörde“ als obere Landesbehörde, die dem für das Aufenthalts- und Asylrecht sowie die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen und Spätaussiedlern zuständigen Ministerium unmittelbar nachgeordnet ist (Dienst- und Fachaufsicht). Insoweit erscheint die Zielsetzung sehr ähnlich; es handelt sich in beiden Fällen um eine **überschaubare Umorganisation auf oberbehördlicher Ebene – und nicht um eine umfassende politikfeldbezogene Verwaltungsreform**. Beide Entwürfe wählen dazu die Form eines Artikelgesetzes, in

<sup>3</sup> Der SVR hat in diesem Zusammenhang bereits an anderer Stelle die Frage gestellt, „ob einige der Regelungen, die aus einer materiell-rechtlichen Perspektive als sinnvoll zu erachten sind, aus einer die Rechtsumsetzung in den Blick nehmenden Perspektive in der Praxis der Anwerbung und in der konkreten Situation einer chronisch überlasteten und kaum digitalisierten Verwaltung ggf. mehr schaden als nützen.“ Er hat ferner darauf hingewiesen, „dass rechtliche Reformen, die Deutschlands Attraktivität als Einwanderungsland für Arbeitskräfte aus Drittstaaten stärken [...], ins Leere laufen könnten, wenn schnelle und umfassende Verbesserungen im Bereich der Einwanderungsverwaltung unterbleiben“ (SVR 2023b, S. 7–8). Vgl. dazu auch Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille: An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh 2023 (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/migration-fair-gestalten/projektnachrichten/studie-auslaenderbehoerden-zwischen-anspruch-und-alltag>, 16.05.2024).

<sup>4</sup> Vgl. dazu im Einzelnen die Aufgabenbeschreibung im Geschäftsverteilungsplan des Thüringer Landesverwaltungsamts (Stand: 6. Dezember 2023, [https://landesverwaltungsamt.thueringen.de/fileadmin/TLVwA/Zentrale\\_Angelegenheiten/1\\_2023\\_12\\_06\\_GVPI\\_TLVwA.pdf#page=76](https://landesverwaltungsamt.thueringen.de/fileadmin/TLVwA/Zentrale_Angelegenheiten/1_2023_12_06_GVPI_TLVwA.pdf#page=76), S. 76–79, 16.05.2024)



dem Artikel 1 ein knappes eigenständiges Mantelgesetz zur Einrichtung der Landesoberbehörde etabliert und deren Zuständigkeiten und Aufgaben auflistet. In Artikel 2 erfolgen inhaltlichen Änderungen des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes sowie in den folgenden Artikeln überwiegend redaktionelle Anpassungen anderer Verordnungen, auf die in der vorliegenden Stellungnahme nicht eingegangen wird.

## Begründung der Regelungsbedarfe

Beide Gesetzentwürfe stellen jeweils unterschiedliche Problemkonstellationen in den Vordergrund, um den Bedarf für eine Neuregelung herzuleiten. Der [Entwurf der CDU-Fraktion](#) fokussiert auf die massiven Organisations- und Unterbringungsprobleme der Erstaufnahmeeinrichtung des Freistaats Thüringen in Suhl sowie die Kapazitätsprobleme bei der Weiterverteilung auf die kommunalen Einrichtungen und leitet daraus den Bedarf für eine landesweit zentralisierte Zuständigkeit im Zusammenhang mit der Erstaufnahmeeinrichtung ab; aus dieser heraus soll jedoch auch unmittelbar die Aufenthaltsbeendigung von Personen erfolgen, die keinen Schutzanspruch geltend machen können und ausreisepflichtig sind. Hierfür sieht der Gesetzentwurf die [Errichtung und den Betrieb landeseigener Aufnahmeeinrichtungen](#) in jeder Planungsregion vor. Diese werden als „Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung – TZAR“ bezeichnet und lehnen sich konzeptuell an die von der damaligen Großen Koalition im Bund 2018 angekündigten – politisch hoch umstrittenen – Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrzentren (AnKER-Zentren) an. Die TZAR sollen künftig von der [neu zu errichtenden Zentralen Ausländerbehörde \(ZAB\)](#) verwaltet werden (s. dazu unten). Ferner soll die ZAB die landesweite Koordinierung in verschiedenen anderen Bereichen vorantreiben, zentrale Aufgaben wie die landesweite Zuständigkeit für die Passbeschaffung oder das beschleunigte Fachkräfteverfahren übernehmen und damit Verwaltungseffizienz und -qualität steigern. Diese Aspekte spielen bei der Herleitung des Regelungsbedarfs allerdings eine untergeordnete Rolle.

Im [Entwurf der Regierungsfractionen](#) wird zwar in der Problembeschreibung ebenfalls knapp auf den Bedarf zur Errichtung neuer landeseigener Aufnahmekapazitäten unter der Ägide der Landesausländerbehörde abgestellt, für deren Erschließung finanzielle Mittel bereitgestellt werden sollen. Das in vier Sätzen normierte Gesetzesziel des Mantelgesetzes zur Landesausländerbehörde fokussiert indes nahezu ausschließlich auf die Sicherstellung menschenwürdiger, fairer und diskriminierungsfreier Verfahren und den Schutz und die Förderung unterzubringender Geflüchteter (§ 1). Die Gesetzesbegründung begründet die Zielsetzung ausführlich, während die sich aus dem Aufenthaltsgesetz ergebenden Bezugspunkte für zentrale Ausländerbehörden (Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a AufenthG und Übernahme und Funktionen und Aufgaben der zentralen Ausländerbehörde gemäß § 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG bei Visumverfahren in zentralen Kategorien der ausbildungs- und erwerbsbezogenen Zuwanderung<sup>5</sup>) eher randständig Erwähnung finden.

Hierin zeigt sich, dass die Gesetzesinitiativen (zu) stark von der besonders im Jahr 2023 im Freistaat Thüringen virulenten Debatte um Flüchtlingsunterbringung geprägt worden sind und (zu) wenig von den sonstigen Bedarfslagen zur Verbesserung der Migrationsverwaltung, etwa im Bereich der Beschleunigung der Erwerbsmigration. Zu diesen Bedarfslagen gehört aus Sicht des SVR angesichts der in wenigen Wochen in Kraft tretenden Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes außerdem auch die Einbürgerungsverwaltung, die es voraussichtlich mit einem erheblichen zusätzlichen Aufkommen von Einbürgerungsanträgen zu tun haben wird. Aufgrund dessen erscheint die [Prüfung einer erweiterten Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben im Bereich der Einbürgerungsverwaltung](#) angezeigt; so könnten in der neuen zentralen Behörde dringend benötigte Schritte der Zentralisierung sowie der Digitalisierung des Einbürgerungsprozesses vermutlich leichter gegangen werden als in den einzelnen Kommunen. In Thüringen sind derzeit im übertragenen Wirkungskreis die Kommunen (Landratsämter bzw. kreisfreie Städte) für Anspruchseinbürgerungen nach § 10 StAG sowie damit verbundene Einbürgerungen von Familienangehörigen zuständig. Lediglich über Ermessenseinbürgerungen entscheidet als obere Landesbehörde das Landesverwaltungsamt. Es könnte sinnvoll sein, angesichts der zu erwartenden (und erwünschten) steigenden Einbürgerungszahlen und des auch

---

<sup>5</sup> „Die Länder sollen jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten, die bei Visumanträgen nach § 6 zu Zwecken nach den §§ 16a, 16d, 17 Absatz 1, den §§ 18a, 18b, 18c Absatz 3, den §§ 18d, 18f, 19, 19b, 19c und 20 sowie bei Visumanträgen des Ehegatten oder der minderjährigen ledigen Kinder zum Zweck des Familiennachzugs, die in zeitlichem Zusammenhang gestellt werden, die zuständige Ausländerbehörde ist.“



mit komplexen Einbürgerungsfällen zusammenhängenden Antragsstaus in den Kommunen wieder mehr Kompetenzen auf die oberen Landesbehörde (rück)zuübertragen.<sup>6</sup>

## Bewertungen einzelner Regelungsanliegen

Beide Gesetzentwürfe enthalten eine lange Reihe von Aufgaben und Zuständigkeiten, die von der zentralen Ausländerbehörde übernommen werden sollen, und die an dieser Stelle nicht gesamthaft einer Bewertung unterzogen werden können. Sie erscheinen jedoch ganz überwiegend geeignet, auf oberer Landesebene wahrgenommen zu werden; neben dem bereits erwähnten Übergang des Portfolios der Referate 740 und 750 sind dies u. a. die bereits erwähnten aufenthaltsrechtlich vergleichsweise neuen Tatbestände einer zuständigen Funktion bei Visaverfahren (§ 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG) und beschleunigtem Fachkräfteverfahren (§ 81a AufenthG), aber auch die Antragsbearbeitung im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen (§ 23 Abs. 1 AufenthG).<sup>7</sup> Zudem enthalten beide Gesetzentwürfe eine **Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierung bzw. das für Migrationsfragen zuständige Ministerium, in denen der Behörde weitere Aufgaben übertragen werden können**. Dies ist zu begrüßen und die Gesetzentwürfe bedeuten insofern einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem vom SVR in seiner damaligen Stellungnahme als zu zaghaft bewerteten Gesetzentwurf u. a. zur Einrichtung eines Amtes für Migration und Integration (Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 7/8285 des Thüringer Landtags vom 27. Juni 2023). Explizit ist hier auf die im **CDU-Entwurf** erwartete „erhebliche Steigerung der Verwaltungseffizienz und -qualität“ abzustellen, die durch Bündelung bereits vorhandenen Wissens im Aufenthaltsrecht entstehen soll und die dazu führen könnte, dass komplexe Einzelfälle durch Spezialisierung und arbeitsteiliges Zusammenwirken besser und schneller bearbeitet werden (Drs. 7/9116: 2).

Der SVR regt in diesem Zusammenhang an, die **Aufgabenwahrnehmung durch die neue zentrale Ausländerbehörde derart auszugestalten und auch zu kommunizieren, dass diese von den kommunalen Behörden als echte Unterstützung und Servicestelle wahrgenommen wird**; nur so kann es zu einer wirksamen Entlastung kommen. Diese könnten die Unterstützungsleistungen der zentralen Ausländerbehörde in bestimmten Aufgabenbereichen auch auf freiwilliger Basis nutzen können, etwa wenn es um komplexe Einzelfälle bei der Feststellung von Identität oder Staatsangehörigkeit geht, für die vor Ort das Spezialwissen fehlt, für deren Bearbeitung auf Landesebene aber Expertise vorhanden ist. Andererseits müssten Fälle, die in größeren Kommunen mit der dort vorhandenen Expertise bearbeitet werden können, nicht zwangsweise auf die höhere Ebene übertragen werden.

Im Hinblick auf den Entwurf der CDU-Fraktion äußert der SVR seine **Skepsis gegenüber der geplanten Änderung des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes, mit der neue Landesaufnahmeeinrichtungen gemäß § 44 des Asylgesetzes und § 15a Abs. 4 AufenthG geschaffen werden sollen (§ 2a-neu)**. Diese „Thüringer Zentren für Aufnahme und Rückführung – TZAR“ sind an das Modell der AnKER-Zentren angelehnt und sollen erlauben, dass insbesondere Personen mit geringer Bleibeperspektive bis zum Abschluss ihres Verfahrens bzw. bis zur Abschiebung in der Landeserstaufnahme bleiben. Bereits in seinem Jahresgutachten 2019 hat der SVR auf die Risiken solcher Aufnahme- und Rückkehrzentren hingewiesen und eine sorgfältige Evaluierung angemahnt, bevor sie flächendeckend zur Anwendung kommen.<sup>8</sup> Die zwischenzeitlich vorgelegte Evaluierung der AnKER-Einrichtungen durch das Forschungszentrum des BAMF brachte im Hinblick auf die mit den Zentren verbundenen Ziele eher gemischte Ergebnisse.<sup>9</sup> Die in die Zentren gesetzten Erwartungen hinsichtlich kürzerer Verfahrensdauern und schnellerer bzw. effektiverer Rückführung erfüllten sich nur zum Teil. Dies kann aus Sicht des SVR im Rahmen einer Güterabwägung die zweifellos vorhande-

<sup>6</sup> Vgl. dazu ausführlicher SVR 2023a, S. 4–5.

<sup>7</sup> Thüringen ist eines der Bundesländer, in denen seit 2013 ein Aufnahmeprogramm für syrische Flüchtlinge, die eine Aufnahme durch ihre im Land lebenden Verwandten beantragen können, in Kraft ist.

<sup>8</sup> SVR 2019, S. 63.

<sup>9</sup> BAMF: Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen. Forschungsbericht 37 des BAMF-Forschungszentrums, Nürnberg (<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb37-evaluation-anker-fg-einrichtungen.html?nn=403976>, 16.05.2024).



nen Risiken – Gefahr von Konflikten, Isolation und Kontaktarmut und damit verbundenen Integrationshemmnissen, die sich insbesondere auswirken, wenn es nicht zu einer Rückführung kommt, – nicht aufwiegen.

Grundsätzlich positiv hervorzuheben ist der Plan im Entwurf der Regierungskoalition, der Landesausländerbehörde die Koordinierung der Anerkennung im Ausland erworbener Bildungsabschlüsse und sonstiger Qualifikationen zu übertragen (Drs. 7/9422: 4). Vor dem Hintergrund der erheblichen Bedeutung schneller und effizienter Anerkennungsverfahren für die berufliche Integration von Zugewanderten<sup>10</sup> mahnt der SVR hier zu einer sorgfältigen Regelung unter Berücksichtigung von Erfahrungen anderer Stellen in Bund und Ländern sowie zu einer ausreichenden Hinterlegung mit Personalressourcen.

Ein innovatives Element im Entwurf der Regierungskoalition ist die sog. Investitionspauschale, mit der Landkreise und kreisfreie Städte incentiviert werden sollen, neue Unterbringungsplätze auf kommunaler Ebene zu schaffen. Nach der geplanten Ergänzung in der Thüringer Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz (geregelt in Artikel 4 des Gesetzentwurfs auf Drs. 7/9422) können Kommunen unter bestimmten Bedingungen und auf vorherigen Antrag zusätzlich zur regulären Pauschale zur Deckung der tatsächlichen Kosten pro Unterbringungsplatz einen Betrag von einmalig 3.000 Euro je geschaffenen Platz vereinnahmen. Das Vorgehen erscheint aus Sicht des SVR als ein gangbarer Weg, um bei entsprechender Zurückhaltung von Kommunen in bestimmten Situationen – etwa bei erheblichen Bürgerprotesten oder politischem Unwillen – deren Unterbringungsaktivitäten (wieder) zu motivieren; das Geld erscheint hier allemal besser investiert als in der vermutlich sogar deutlich teureren Schaffung von Unterkunftsplätzen in großen Gemeinschaftsunterkünften oder Erstaufnahmeeinrichtungen, in denen die Integrationschancen der Bewohnerinnen und Bewohner in der Regel schlechter sind als im Falle kommunaler Unterbringung.

## Ergänzende Fragen und Fazit

In Ermangelung dezidierter Expertise zu landesspezifischem Verwaltungsrecht und dessen Anwendungspraxis sowie demographischer und geographischer Verhältnisse im Freistaat Thüringen kann der SVR sich zu den zusätzlich übermittelten Fragen 1 bis 7 nicht qualifiziert äußern. Die übrigen Fragen beantwortet er wie folgt:

### Frage 8

Aus Sicht des SVR liegt die Beantwortung bereits in der Frage selbst: Durch Gesetzgebung wird sich eine Vereinheitlichung bei der Anwendung von asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen dadurch erreichen lassen, dass bestehende Ermessensspielräume revidiert oder nivelliert werden. Indes kommt es häufig vor, dass gesetzliche Vorschriften durch die nähere oder erschöpfende Begriffsbestimmung bzw. durch die Aufnahme verschiedenster Fallkonstellationen unüberschaubar lang werden – oder dass sich keine parlamentarischen Mehrheiten für entsprechende Änderungen finden lassen. Als verbindlich ermessensleitend für die Behörden erweisen sich in diesem Fall Verwaltungsvorschriften. Auch wenn diese aus der Perspektive der Betroffenen nicht unmittelbar justizierbar sind, wirken sie dennoch indirekt, in dem sich auch die Rechtsprechung auf sie bezieht (ebenso kann sie sich auf Gesetzesbegründungen oder ministerielle Weisungen beziehen). Die Konzentration von komplexen und breiten Ermessensspielräumen zugänglichen migrationsrechtlichen Sachverhalten in der Zuständigkeit von Landesmittel- oder -oberbehörden erweist sich dabei ebenfalls als probates Mittel.

### Frage 9

Es wird auf die Ausführungen im Abschnitt „Bewertungen einzelner Regelungsanliegen“ verwiesen.

### Frage 10

Die Frage kann mit Blick auf die beiden Gesetzentwürfe sachlogisch nicht erschlossen werden. Falls mit „herkunftsspezifischer Verteilung“ die Verteilung anhand von zusammengefassten Herkunftsgruppen mit

---

<sup>10</sup> Vgl. SVR 2024, S. 120–121.



bestimmten Bleibeperspektiven in einzelne der geplanten neuen Landesaufnahmeeinrichtungen gemeint ist, wird auf die entsprechenden Ausführungen zu den TZAR verwiesen.

#### Frage 11

Die geplanten Regelungen werden seitens des SVR ausdrücklich begrüßt.

#### Frage 12

Auf die Ausführungen zur Übernahme von Landeszuständigkeiten im Bereich der Einbürgerungsverwaltung auf Seite 3 dieser Stellungnahme wird verwiesen. Ansonsten stellt der SVR fest, dass einige der in seiner Stellungnahme vom 21. August 2023 adressierten Handlungsbedarfe in den nun vorliegenden Gesetzentwürfen aufgegriffen wurden.

#### Frage 13

Die Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde bzw. einer Landesausländerbehörde wird grundsätzlich positiv bewertet, wenngleich es maßgeblich auf die Umsetzung ankommt. Auf die entsprechenden Ausführungen zu den möglichen Aufgaben sowie zur benötigten Sorgfalt in der Beratung der Aufgabenzuschnitte wird verwiesen.

#### Frage 14

Auf die Ausführungen in der vorliegenden Stellungnahme wird verwiesen.

#### Frage 15

Auf die Ausführungen im Abschnitt „Bewertung einzelner Regelungsanliegen“ wird verwiesen.

#### Frage 16

Auf die Ausführungen zu den TZAR im Abschnitt „Bewertung einzelner Regelungsanliegen“ wird verwiesen.

### Fazit

Abschließend sei die Anmerkung gestattet, dass aus Sicht des SVR beide Gesetzentwürfe zu wenig auf die (finanzielle) Gesetzesfolgenabschätzung eingehen. Beispielhaft sei auf den Abschnitt „Kosten“ im Gesetzentwurf der CDU-Fraktion verwiesen, in dem lediglich abstrakt von Prüferfordernissen oder möglichen Mehrkosten bzw. Einsparpotenzialen gesprochen wird; die konkrete Anzahl der TZAR (es kann von jeweils einer in den vier Planungsregionen in Thüringen ausgegangen werden) und insbesondere die zu erwartenden Erschließungs-, Einrichtungs- und Betriebskosten bleibt der Entwurf schuldig. Nicht minder unbefriedigend sind die Angaben im Entwurf der Regierungsfaktionen („Der finanzielle Mehrbedarf ist noch zu ermitteln. Auch die Übertragung sonstiger Aufgaben kann einen personellen Mehrbedarf erfordern und Kosten verursachen“; Drs. 7/9422: 1–2). Dies ist insbesondere in Zeiten knapper Haushalte insofern bedauerlich, als ggf. Kosten erst ex post bekannt werden, die dann zu Einsparungen an anderer Stelle führen und die Akzeptanz parlamentarischer Arbeit schmälern könnten.

Um ggf. noch vor der im Herbst anstehenden Landtagswahl zu einem Ergebnis zu kommen, sollten die einbringenden Fraktionen die knappe Zeit, die bis zu einer Verabschiedung eines Gesetzentwurfes im Landtag noch bleibt, konstruktiv nutzen, um ihre Positionen noch weiter anzunähern und möglicherweise zu einem zumindest durch Stimmenthaltung auch symbolisierten Teilkonsens in dieser wichtigen Angelegenheit der thüringischen Innenpolitik zu gelangen.

Prof. Dr. Hans Vorländer

Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)



## Zitierte Publikationen des SVR

*SVR 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. SVR-Jahresgutachten 2019, Berlin.*

*SVR 2023a: Stellungnahme zum Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten. SVR-Stellungnahme, Berlin.*

*SVR 2023b: Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. SVR-Stellungnahme, Berlin.*

*SVR 2024: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. SVR-Jahresgutachten 2024, Berlin.*

### Impressum

#### Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
www.svr-migration.de

#### Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR gGmbH, Berlin 2024

#### Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph. D., Prof. Panu Poutvaara, Ph. D.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)