

RUNDSCHREIBEN-NR.: 0719/23

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: +49 211 300491-0
Direkt: +49 211 300491-310
E-Mail: m.faber@lkt-nrw.de

An die
Mitglieder des
Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Datum: 31.10.2023
Aktenz.: 33.60.01 MF/Ja

Studie „An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag“ veröffentlicht

Zusammenfassung:

Die Bertelsmann Stiftung hat die Studie „An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag“ veröffentlicht. Die Studie stellt die aktuelle Belastungssituation in den Ausländerbehörden dar und geht den Ursachen dafür nach.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bertelsmann Stiftung hat eine in ihrem Auftrag von Thorsten Schlee, Hannes Schammann und Sybille Münch erarbeitete Studie zur aktuellen Lage der Ausländerbehörden veröffentlicht (**Anlage**), in die auch die Ergebnisse einer Befragung von 90 Ausländerbehörden eingeflossen sind.

Die Studie beginnt mit einer Beschreibung der Belastungssituation in den Ausländerbehörden (ABHn), für die zwei Faktoren als maßgeblich identifiziert werden. So spielten zunächst die deutlich gestiegenen Fallzahlen eine wichtige Rolle. Die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer habe sich in den letzten zehn Jahren von 7,2 auf 13,2 Mio. nahezu verdoppelt. Für einzelne ABHn bedeute dies eine Steigerung der Fallzahlen um bis zu 400 Prozent. Insgesamt 68 Prozent der befragten ABHn habe angegeben, dass die Zahl der Ausländer sich in ihrem Zuständigkeitsbereich stark erhöht habe (S. 10 ff. des Gutachtens). Ein weiterer Grund sei die zunehmende Komplexität des Aufenthaltsrechts, die auch darauf beruhe, dass ein Teil der rechtlichen Regelungen auf Migrationsförderung, ein anderer Teil auf Migrationsabwehr ziele. Diese „janusköpfige Einwanderungspolitik“ (S. 8 f.) erschwere es den ABHn darüber hinaus, ihre eigene Rolle im Spannungsverhältnis zwischen Ordnungs- und Integrationsverwaltung zu definieren (dazu auch S. 15, 24 ff.). Hinzu komme, dass insbesondere die Vorschriften zur Fachkräfteeinwanderung in hohem Tempo geändert würden (S. 16 ff.,

39 f.), häufig ohne Einbeziehung der Praxis zustande kämen und dringend auf untergesetzliche Konkretisierung in Gestalt von Verwaltungsvorschriften angewiesen seien (S. 22 f.). Die „politischen Steuerungsambitionen von Einwanderung“ drohten deshalb daran zu scheitern, „dass sie sich als nicht handhabbar in der administrativen Praxis erweisen“ (S. 19), zumal das Aufenthaltsrecht auch für seine Adressaten zunehmend unzugänglicher werde (S. 27).

Welche Aufgaben die ABHn im Einzelnen zu erfüllen haben, wird im 3. Kapitel der Studie beschrieben (S. 10 ff.). Danach befragt, welche Aufgabenarten besonders aufgabenintensiv sind, haben die ABHn illegale Einreisen, das Dublin-Verfahren, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und die Bearbeitung von Verpflichtungserklärungen benannt (S. 12). Auch die Organisation von Abschiebungen gehört dazu – eine Aufgabe, hinsichtlich derer Wahrnehmung aus Sicht der ABHn ein erheblicher gesetzlicher Verbesserungsbedarf besteht (S. 14). In Kapitel 4 folgt eine Darstellung der Verteilung der Zuständigkeiten im Ausländerwesen zwischen Bund, Land und Kommune (S. 20 ff.). Dabei geht die Studie auch auf die Sinnhaftigkeit einer möglichen Zentralisierung von Aufgaben ein und führt eine Reihe von Gründen an, die dagegen sprechen könnten, namentlich entstehende Reibungs- und Zeitverluste (S. 21). Auch die Frage, wie die Kommunen ihre bei der Organisation der Migrationsverwaltung bestehenden Spielräume nutzen, wird behandelt (S. 24 ff.). Insoweit geht es einerseits um die Zusammenlegung verschiedener Ämter in One-Stop-Shops, aber auch um Aspekte wie z. B. die Aufgliederung der ABHn in spezialisierte Verwaltungseinheiten (S. 27 f.).

Kapitel 5 fasst die aktuellen Probleme der ABHn in prägnanter Form zusammen. Ausgangspunkt ist dabei die Tatsache, dass 92 Prozent der befragten Personen erklärten, dass sich die Arbeitsbelastungen der ABHn in den vergangenen Jahren stark erhöht habe (S. 29). Neben den bereits erwähnten Faktoren (Fallzahlen, Komplexität), spielt insoweit auch die angespannte Personalsituation in den ABHn eine wichtige Rolle (dazu S. 29 ff.). Das führt dazu, dass Kunden mitunter lange bzw. sehr lange auf einen Termin bei ihrer ABH warten müssen (S. 33 ff.). Nicht zuletzt in Beschlüssen auf politischer Ebene wird in der Digitalisierung eine Möglichkeit gesehen, die ABHn zu entlasten. Diese Einschätzung, das zeigt die Befragung, wird von der Praxis allerdings nicht immer geteilt (S. 36 ff.).

Das Gutachten endet mit einer Reihe von Empfehlungen (S. 41 ff.). Dazu gehören die Entlastung der ABHn durch Rechtsänderungen, sinnvolle Digitalisierungsmaßnahmen, personalwirtschaftliche Maßnahmen, bessere, ämterübergreifende Zusammenarbeit sowie eine stärkere Einbindung der Praxis bei Gesetzesvorhaben.

Wir weisen abschließend darauf hin, dass wir die Studie zur Information unserer Mitglieder weiterleiten, uns die Inhalte aber nicht grundsätzlich zu eigen machen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M Faber'. The 'M' is stylized with a long horizontal stroke, and 'Faber' is written in a cursive script.

Dr. Markus Faber

Anlage



An den Grenzen?

Ausländerbehörden zwischen
Anspruch und Alltag

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Oktober 2023

Herausgeber

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Claudia Walther

Senior Project Manager

Demokratie und Zusammenhalt

Autor:innen

Dr. Thorsten Schlee, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Hannes Schammann, Migration Policy Research Group, Universität Hildesheim

Prof. Dr. Sybille Münch, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Hildesheim

Datenmitarbeit

Alexander Auth

Zitationshinweis

Schlee, Thorsten, Hannes Schammann und Sybille Münch (2023): An den Grenzen?

Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Layout

Markus Diekmann

Bildnachweis

© Thomas Reimer – stock.adobe.com

DOI 10.11586/2023069

ID_2006

An den Grenzen?

Ausländerbehörden zwischen
Anspruch und Alltag

Thorsten Schlee, Hannes Schammann, Sybille Münch

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Janusköpfige Einwanderungspolitik – Ausländerbehörden zwischen Fachkräftemangel und Einwanderungskontrolle	8
3. Aufgaben der Ausländerbehörden	10
3.1 Humanitäre Migration	13
3.2 EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz	15
3.3 Bildungs- und Erwerbsmigration	16
3.4 Europäische Binnenmigration und Westbalkanregelung	17
3.5 Einbürgerung	17
3.6 Reporting und Statistik	18
4. Ausländerbehörden im politischen Mehrebenensystem	20
4.1 Zuständigkeiten im Ausländerwesen zwischen Bund, Land und Kommune	20
4.2 Organisationale Spielräume kommunaler Migrationsverwaltung	24
5. Aktuelle Probleme der Ausländerbehörden	29
5.1 Das Personal der Ausländerbehörden	29
5.2 Verhältnis von Verwaltung und Publikum: Wartezeiten und Transparenz	33
5.3 Digitalisierung: Problem oder Lösung?	36
5.4 Verhältnis von Politik und Verwaltung	39
6. Zentrale Befunde und Empfehlungen	41
Handlungsfeld 1: Prüfaufträge reduzieren, Sicherheit bei Anwendung von Ermessen erhöhen	41
Handlungsfeld 2: Digitalisierung themenübergreifend denken und koordiniert umsetzen	42
Handlungsfeld 3: Personal aufstocken, besser ausbilden und höher eingruppiieren	43
Handlungsfeld 4: Zentralisierung von Aufgaben prüfen, integrierte Ämter für Migration einrichten	44
Handlungsfeld 5: Umsetzungspraxis bei Gesetzesvorhaben mitdenken	44
Schlussbemerkungen	45
Quellenverzeichnis	46
Abbildungsverzeichnis	52

1. Einleitung

Effiziente und stressresistente Ausländerbehörden in Ländern und Kommunen sind zentral für die Umsetzung erfolgreicher Migrations- und Integrationspolitik. Ausländerbehörden sind in nahezu jedem migrationspolitischen Vorhaben des Bundes involviert – seien es das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das Chancenaufenthaltsrecht, Einbürgerungen oder Abschiebungen. Funktionieren die Ausländerbehörden nicht oder nur defizitär, können Gesetzesvorhaben nicht realisiert werden. Das Vertrauen in die Regelungsfähigkeit des Staates in einem der emotionalsten Politikfelder unserer Zeit schwindet. Trotz ihrer enormen Bedeutung wurden Ausländerbehörden lange kaum von Wissenschaft, Politik und Praxis adressiert. Dies ändert sich aktuell: Hilferufe kommen nicht nur aus der Verwaltung, sondern von einer eher ungewöhnlichen Allianz aus Unternehmen, Flüchtlingsräten und Wohlfahrtsverbänden.

Der Grund hierfür ist, dass sich in den letzten Monaten die Berichte von gravierenden Missständen häufen, insbesondere Meldungen über lange Wartezeiten, nicht bearbeitete Anträge, mangelnde telefonische Erreichbarkeit oder ausbleibende Reaktionen auf E-Mails (z. B. Class 2023). Auch wenn einige dieser Probleme schon lange bekannt waren, erreicht das Ausmaß derzeit doch eine neue Dimension. Flüchtlingsräte und Arbeitgeber warnen eindringlich, dass Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel im schlimmsten Fall ihre Arbeit verlieren und keinen Zugang zu sozialen Diensten haben.

Das betrifft keineswegs nur Geflüchtete, sondern sehr unterschiedliche Zuwanderungsgruppen, die in der Bundesrepublik leben, studieren und arbeiten. Studierende, Geflüchtete und mobile EU-Bürger:innen spüren gleichermaßen die Überlastung einer Verwaltung, der es zunehmend schwerfällt, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Doch auch die Ausländerbehörden selbst senden Hilferufe an Bund und Länder. Sie arbeiten „an den Grenzen der Belastbarkeit“ (Deutscher Landkreistag 2023), klagen ihrerseits über Personal- und Ressourcenmangel und gestehen ein, ihre Aufgaben nicht mehr adäquat erfüllen zu können.

Die im Zuge dessen immer häufiger formulierte politische Zielsetzung, Ausländerbehörden zu entlasten und damit wieder arbeitsfähig zu machen, trifft daher bei sehr unterschiedlichen Akteuren auf Zustimmung. Sie ist auch ein zentrales Thema der aktuellen Bund-Länder-Abstimmung zur Flüchtlingspolitik. Der Bundeskanzler selbst setzt das Thema immer wieder auf die Agenda (Bundesregierung 2023a: 7 ff.; 2023b). Gleichzeitig sind Vorschläge zur Entlastung der Ausländerbehörden meist auch normativ aufgeladen und zielen wahlweise auf die Umwandlung in eine Willkommens- oder Abschiebebehörde. Während die einen Prüfpflichten abbauen und Fallzahlen durch Einbürgerungen reduzieren möchten, setzen die anderen auf konsequentere Abschiebungen und niedrigere Zuzugszahlen. Als gemeinsamen Nenner befürworten alle Seiten die Digitalisierung der Behörden, meist ohne zu spezifizieren, was damit konkret gemeint sein könnte.

Vor diesem Hintergrund scheint es geraten, einen Schritt zurückzutreten und die Funktion sowie die Aufgaben der Ausländerbehörden etwas genauer zu betrachten. Was genau macht die Belastung der Ausländerbehörden aktuell und strukturell aus? Welche Entlastungsoptionen scheinen sinnvoll und realistisch? Die vorliegende Kurzstudie geht diesen Fragen nach und trifft dabei auf ein wenig erforschtes Feld. Bisher nämlich existieren trotz ihrer hohen Relevanz nur wenig wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnisse zur Arbeit von Ausländerbehörden (Eule 2014; 2017; Bauer und Schreyer 2019). Diesen blinden Fleck der Forschung kann diese kurze Studie nur ansatzweise ausleuchten versteht sich aber als Aufschlag, um die Situation in den Ausländerbehörden zu verstehen und damit für eine sachlichere Debatte zugänglich zu machen.

Kapitel 2 skizziert zunächst grundlegende Spannungsverhältnisse der (deutschen) Migrationspolitik und zeigt auf, weshalb Mitarbeiter:innen in Ausländerbehörden per se mit einer strukturell angelegten kognitiven Dissonanz umzugehen haben. Kapitel 3 gibt

einen Einblick in das wachsende Aufgabenspektrum der Ausländerbehörden zwischen der Organisation von Abschiebungen bis hin zur Einbürgerung. Dabei werden auch erste Treiber der Belastung deutlich, insbesondere eine nahezu atemlose gesetzgeberische Tätigkeit, die den Aufgabenkreis der Behörden kontinuierlich erweitert, differenziert und vertieft. Kapitel 4 zeigt die Einbindung von Ausländerbehörden im politischen Mehrebenensystem und die unterschiedlichen organisatorischen Lösungen von Ländern und Kommunen. Kapitel 5 fokussiert darauf aufbauend zentrale Problemstellungen der Ausländerbehörden, vor allem den Personalmangel, den Umgang mit Rückstau und langen Wartezeiten sowie Digitalisierungsbemühungen. Deutlich wird beispielsweise, dass die Komplexität des Rechts und der Umfang der Aufgaben personelle und fachliche Ressourcen erfordert, die bereits jetzt zu knapp sind. Zusätzlich nehmen Mitarbeiter:innen häufig Zielkonflikte in ihren Aufgaben wahr. Dies senkt die Arbeitszufriedenheit und verstärkt die Personalfuktuation. Auf Basis dieser Befunde diskutiert Kapitel 6 Potenziale zur Entlastung der Ausländerbehörden in fünf Handlungsfeldern.

Zur Methodik der Expertise

Die Datengrundlage der Expertise besteht aus Hintergrundgesprächen, Fokusgruppen, Dokumentenanalysen sowie einer Umfrage unter Beteiligung von 90 Ausländerbehörden. Darüber hinaus beruht die Analyse auf unserer langjährigen wissenschaftlichen und immer wieder auch praxisorientierten Arbeit zu den Strukturen lokaler Migrationspolitik in Deutschland. Dazu gehört auch, dass wir seit mehr als zehn Jahren im Austausch mit Ausländerbehörden stehen, sei es in Form von Workshops, Gremien, bei Forschungsprojekten oder informell. Diese Expertise trägt dieses Erfahrungswissen systematisch zusammen und untermauert es mit über den Sommer 2023 durchgeführter Desk Research und eigener Datenerhebung.

1. Wir haben eine Reihe von Einzelgesprächen (n=8) mit Vertreter:innen von Ausländerbehörden sowie eine Gruppendiskussion mit Stakeholdern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft geführt, um Erwartungen, Problembeschreibungen und Lösungswege zu erhärten oder auch zu verwerfen. Aus diesen Gesprächen übernehmen wir an einigen Stellen anonymisierte Situations- und Problembeschreibungen unter der Rubrik „Aus der Praxis“.

Unseren Gesprächspartner:innen, die sich inmitten außergewöhnlich hoher Arbeitsbelastung die Zeit für Gespräche oder die Umfrage nahmen, gebührt großer Dank.

2. Die Expertise beruht zudem auf einer Dokumentenanalyse, die auf einer Recherche der Nennung des Wortes „Ausländerbehörde“ in den Parlementsdokumentationen der Länder und des Bundes fußt, sowie auf einer Recherche nach aktuellen Medienberichten. Sowohl die politische als auch die mediale Aufmerksamkeit für die Situation in Ausländerbehörden und die Anliegen ihres Publikums wuchs im Laufe des Jahres 2023 stark an. Kommunale Gremien, Stellungnahmen des Städtetages und des Landkreistages und Anfragen in Landesparlamenten thematisieren die Situation in den Ausländerbehörden (u. a. Deutscher Landkreistag 2023, Deutscher Städtetag 2023). Auf Bundesebene wurden sie beispielsweise im sogenannten Flüchtlingsgipfel im Mai 2023 aufgegriffen (Bundesregierung 2023a).
3. Um einen breiteren Einblick in die Praxis von Ausländerbehörden zu erhalten, haben wir im Sommer 2023 eine Onlineumfrage durchgeführt. Dort wurde vor allem nach Fallzahlen, Aufgabenschwerpunkten, nach der kommunalen Organisation des Ausländerwesens, nach dem Umsetzungsstand von Digitalisierungsbemühungen, nach der Personalsituation und bestehenden Netzwerken und Kontakten gefragt. Die Umfrage war zwischen dem 23.6.2023 und dem 31.8.2023 zugänglich. Ein Link zur Umfrage konnte dankenswerterweise im Rahmen des Digitalisierungsdialogs des Bundesministeriums des Innern an einen großen Verteiler von Ausländerbehörden bundesweit versendet werden. In einigen Fällen wiesen auch Landesministerien die lokalen Behörden zusätzlich auf die Umfrage hin. Insgesamt wurden 90 vollständig ausgefüllte Fragebögen abgegeben. Somit ist etwa jede fünfte Ausländerbehörde erfasst (zur Anzahl der Ausländerbehörden: Bogumil, Hafner und Kastilan 2017: 31). Eine ähnliche Umfrage, die verschiedene Themen und Anliegen in dieser Breite abdeckt und auch Raum für Anmerkungen im Freitext bot, existierte unseres Wissens nach bislang nicht. Auch hier gebührt den Behördenmitarbeiter:innen, die sich die Zeit für die Teilnahme und teils ausführliche Antworten nahmen, herzlicher Dank.

Einige methodische Anmerkungen sind jedoch mit Blick auf die Umfrage zu machen: Um Teilnahmehürden zu senken, wurden keine Informationen abgefragt, die Rückschlüsse auf den konkreten Standort der Behörde (Bundesland, Einwohnerzahl der Kommune etc.) oder einzelne Befragte zulassen. Damit können wir, erstens, keine regionalen Aussagen, etwa zu Bundesländern, machen. Zweitens lässt sich die hierarchische Position der antwortenden Person nicht identifizieren. Drittens teilt die Studie mit anderen Onlineumfragen die Schwierigkeit, dass sich ein Link prinzipiell auch an Unbefugte weiterleiten lässt. Um solchen Verzerrungen entgegenzutreten, wurde der Link zur Umfrage in der Regel an eine Person in Leitungsfunktion versandt. Zudem wurden dezidierte Fragen zu behördlichen Aufgaben (etwa zu Fallzahlenentwicklung) sowie Angaben zur Kommune abgefragt. Die entsprechenden

Antworten lassen darauf schließen, dass es sich bei den Antwortenden weit überwiegend um Personen handelt, die einen umfassenden Einblick in die Tätigkeit der Behörde haben. Zudem ist aufgrund der lokalen Spezifika deutlich, dass es sich jeweils nur um eine Antwort pro Behörde handelt.

Insgesamt muss zudem darauf hingewiesen werden, dass die Studie den Schwerpunkt auf die Perspektive der Ausländerbehörden selbst legt. Akteure, die zum Publikum der Behörden zählen (Migrant:innen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Arbeitgeber) werden nur ergänzend einbezogen. Dennoch können auch sie von dieser Studie profitieren und behördliches (Nicht) Handeln besser verstehen. Dies ist der erste Schritt auf dem Weg zu gemeinsamen Lösungen.

2. Janusköpfige Einwanderungspolitik – Ausländerbehörden zwischen Fachkräftemangel und Einwanderungskontrolle

Wurde bis Anfang der 2000er Jahre noch darum gestritten, ob die Bundesrepublik ein Einwanderungsland sei, haben sich Diskurs und Gesetzgebung zur Einwanderung seither stark verschoben. Eine gezielte und gesteuerte Einwanderung von Fachkräften nach Deutschland gilt als eine der zentralen Antworten auf den demografischen Wandel und den bereits spürbaren Arbeitskräftemangel. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung rechnet mit einer notwendigen Nettozuwanderung von 400.000 Personen jährlich (Fuch et al. 2021). Die in den letzten Jahren anhaltenden Zuwanderungsbewegungen aus dem europäischen Ausland – vorwiegend aus Osteuropa – und auch ihre Arbeitsmarkteffekte (1,45 Millionen zusätzliche Arbeitskräfte seit 2010, Bundesregierung 2022: S. 25) gelten dagegen als weitgehend ausgereizt. Es besteht ein breiter wissenschaftlicher wie auch politischer Konsens, dass sowohl die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als auch die Stabilität der Systeme sozialer Sicherung nur bei anhaltend hoher Zuwanderung zu halten oder zu steigern sind. Mit dieser Diskursverschiebung hin zur Betonung der ökonomischen Leistungsfähigkeit, selbst im Rahmen des Flüchtlingsrechts (Schammann 2017), verändern sich auch migrationsbezogene Gesetzgebungen und administratives Handeln. Ausländerbehörden bearbeiten daher nicht nur steigende Fallzahlen, sie organisieren auch die wachsende Selektivität von Zuwanderung, die sich in immer neuen und insgesamt damit schwer zu überblickenden Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten sowie sozialen Rechten für verschiedene Migrant:innengruppen niederschlägt.

Diese Selektivität bedeutet auch eine Gleichzeitigkeit von Migrationsabwehr und Migrationsförderung in Gesetzgebung und administrativer Praxis. So bilanziert der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), dass sich die Gesetzgebungen in den Jahren nach der Fluchtzuwanderung 2015/16 nicht als eindeutig „li-

beral“ oder „restriktiv“ bezeichnen lassen (SVR 2019a: 67). Vielmehr schaffen die neuen Gesetze Öffnungen für manche Migrant:innen und Restriktionen für andere. Neben dem erleichterten Zugang in Integrationskurse im Asylverfahren oder der damaligen Einführung der „Ausbildungsduldung“ stehen restriktive Maßnahmen wie die Wiedereinführung der Wohnsitzauflage (§ 12a AufenthG). Auch im Jahr 2023 zeigt sich die erhöhte Selektivität durch die parallelen Vorhaben zur Beschleunigung von Rückführungen einerseits und der Beschleunigung von (arbeitsmarktorientierter) Integration und Einbürgerung andererseits (Bundesregierung 2023a). Analog ergibt sich auch auf lokaler Ebene ein gespaltenes Bild. Während eine Integrationsverwaltung Diversitätsprogramme entwickelt und Teilhabeförderung forciert, die spezifische Maßnahmen in Arbeitsverwaltungseinheiten für Geflüchtete und andere zahlenmäßig bedeutende Migrant:innengruppen umsetzt, um sie zügig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, werden zugleich kommunale Maßnahmen gegen „Identitätstauscher:innen“ ergriffen und Einheiten zur Bekämpfung von bandenmäßigem Sozialhilfemissbrauch von EU-Bürger:innen eingerichtet.

Deutschland geht hier keineswegs einen Sonderweg. Auch in anderen europäischen Ländern etablierten sich abgestufte staatsbürgerschaftliche und soziale Rechte für unterschiedliche Gruppen von Ausländer:innen, die wiederum unterschiedliche Zugänge zu Arbeit, Bildung und sozialer Sicherung ermöglichen. Ein solches System abgestufter staatsbürgerschaftlicher Rechte („civic stratification“) mit zahlreichen Kontroll- und Nachweispflichten wird seit zwanzig Jahren in der Migrationsforschung beschrieben (Morris 2003). In jüngster Zeit hat sich die Komplexität jedoch nochmal deutlich erhöht: Die Unübersichtlichkeit von aufenthaltsrechtlichen Regelungen wird keineswegs nur von Betroffenen, sondern auch von den beteiligten Behörden selbst immer wieder hervorgehoben.

Am Knotenpunkt der Verwaltung und Organisation der Selektivität von Einwanderung stehen die kommunalen Ausländerbehörden als Gatekeeper zu zentralen Integrationsbereichen. Sie sind die wesentliche Schnittstelle zwischen Ordnungs- und Sozialpolitik und befinden sich in einem entsprechenden Rollenkonflikt. Dabei zeigt sich, dass Vertreter:innen von Ausländerbehörden ihrer Institution sehr unterschiedliche Bedeutungen zuschreiben: Teils betrachten sie sie als zentralen Akteur für den Integrationsprozess,

teils vertreten sie unter Verweis auf die übertragenen Pflichtaufgaben ein eher klassisches Verständnis als ausschließliche Ordnungsbehörde. Das Selbstverständnis einer serviceorientierten Willkommensbehörde umfasst zuweilen Elemente wie Fremdsprachenkenntnisse als Einstellungskriterium, Checklisten für notwendige Unterlagen, Beteiligung an örtlichen Integrationsnetzwerken, jedoch meist ohne ein entsprechendes Leitbild ausgearbeitet zu haben (Bogumil et al. 2023: 115).

3. Aufgaben der Ausländerbehörden

Die Aufgabenstellungen von Ausländerbehörden umfassen aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und nach aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen (§ 71 Abs. 1 AufenthG). Dies bedeutet, dass „in der Praxis nahezu alle aufenthaltsrechtlichen Regelungen, die Ausländer:innen jenseits der Asylentscheidung direkt oder indirekt betreffen, in einer kommunalen Behörde umgesetzt werden. Dies betrifft etwa Entscheidungen über die Verlängerung oder Verfestigung von Aufenthaltstiteln, aber auch die Verpflichtung zu Integrationskursen des Bundes, die Mitwirkung bei Visaerteilungen zum Familiennachzug, zur Arbeitsaufnahme oder die Zuständigkeit für Einbürgerungen. Die Ausländerbehörde muss aber teilweise auch beteiligt werden, wenn Asylsuchende eine Arbeit oder ein Studium aufnehmen wollen. Diagnostiziert eine Behörde

Verstöße gegen die ‚Mitwirkungspflicht‘ der Geflüchteten – beispielsweise bei der Passbeschaffung – kann ein Arbeits- oder Studienverbot ausgesprochen werden“ (Schammann und Kühn 2016: 9).

Die übertragenen Aufgaben variieren zwischen den Bundesländern und können von der statistischen Erfassung von Ausländer:innen über das Ausstellen von Aufenthaltstiteln, die Einbürgerung bis hin zum sogenannten Rückführungsmanagement reichen. Dabei zeigt sich, dass sich die Komplexität des Arbeitsfeldes auch durch die vielfältiger werdenden Migrationsformen und damit verbundenen ausdifferenzierten Anforderungen an die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln, Beschäftigungserlaubnissen und Teilnahmeberechtigungen oder -verpflichtungen zu Integrationskursen stark erhöht hat.

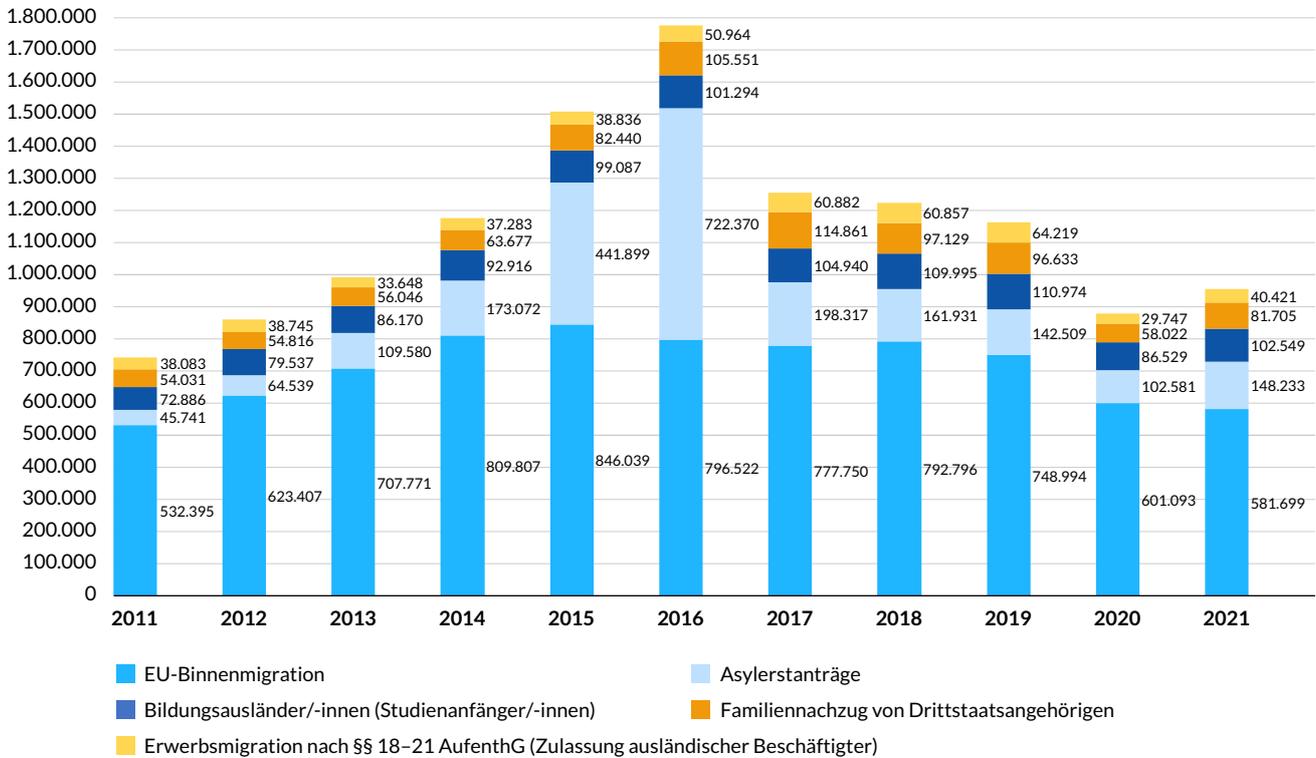
Aus der Praxis

„Was, glaube ich, das Problem ausmacht: dass wir eine vielschichtige Zuwanderung haben. Wir sind organisiert in verschiedene Fachteams. Und dann weiß ich, dass ich im Team meiner städtischen Asylstelle einen hohen Arbeitsdruck habe, wegen der hohen Flüchtlingszahlen. Und dann kann ich aus meinen anderen Teams Personal umsteuern. Natürlich geht das auch zulasten anderer. Aber ich habe noch eine Möglichkeit zu steuern. Das habe ich nun seit zwei Jahren nicht mehr, weil ich in jedem Fachteam, in das ich gucke, Problemstellungen und Überlastungen sehe. Das Thema Flucht ist ja fast schon ein Standardthema geworden. Also die Fluchtzugänge sind gleichbleibend hoch. [...].

Ukraine war jetzt noch mal eine Spitze, aber das hat sich auf hohem Niveau eingependelt. [...] Jetzt kommt das Thema Arbeitskräftezuwanderung dazu. Die Arbeitskräftezuwanderung hat schon unter den alten gesetzlichen Regelungen etwas zugenommen. Dann gab es einen gewissen Rückstau wegen Corona, wo internationales Reisen nicht so möglich war. Das merken wir nun. Und wenn das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz dann auch in Kraft tritt, dann wird das noch mal richtig anziehen. [...] Und das dritte Thema ist das Thema Einbürgerung plus die Erleichterungen im Staatsangehörigkeitsrecht, die ja kommen sollen, Doppelpass usw. [...] Dann ist das der dritte Bereich. Und dann haben wir natürlich immer noch den Bereich, der so ein bisschen unklar ist. Das ist das ganze Thema EU-Osterweiterung. Das ist jetzt nichts, was morgen ansteht. Und wir haben die Westbalkanregelung. Aber die Frage ist ja, wann steht das denn an? In den nächsten Jahren, weil es anstehen wird. [...] So, und dann habe ich vier große [...] Zugangswege. [...] Und rechne in allen vier großen Zugangswegen auch mit einer großen Zuwanderung. Und dann habe ich keine Möglichkeit mehr [Personal, Anm. der Autor:innen] umzusteuern.“

ABBILDUNG 1 Überblick über die wichtigsten Migrationsgruppen nach Deutschland (2011-2021)

Absolute Zahlen



Quelle: BMI/BAMF 2019: 70; BMI/BAMF 2023: 41, eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Die wachsenden Fallzahlen für Ausländerbehörden betreffen die verschiedenen Einwanderungsgruppen, wie sie das Aufenthaltsgesetz definiert. Das Aufenthaltsrecht benennt Zwecke des legalen Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen in der Bundesrepublik. Drittstaatsangehörige dürfen sich aus humanitären Gründen (Flucht), aus Gründen der Erwerbstätigkeit, der Bildung oder wegen des Familiennachzugs in der Bundesrepublik aufhalten. Für Bürger:innen der Europäischen Union gilt die Personenfreizügigkeit, deren Fortbestehen aber an die Sicherung des Lebensunterhalts, etwa durch Selbstständigkeit oder Einkommen aus Arbeitnehmertätigkeit, geknüpft ist. Abbildung 1 zeigt die wichtigsten Zuwanderungsgruppen nach dem Aufenthaltsgesetz. Wegen der zahlenmäßigen Bedeutung führt sie auch die Zuwanderung aus dem europäischen Ausland.

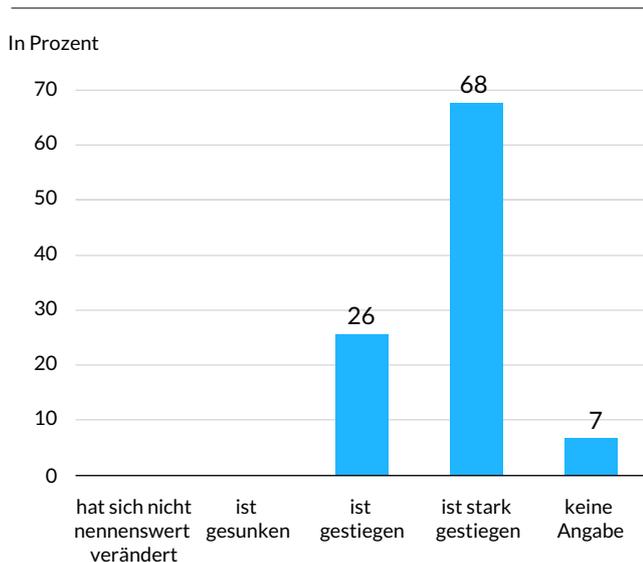
Insgesamt hat sich die Zahl der Ausländer:innen, die sich im Bundesgebiet aufhalten, in den vergangenen zehn Jahren von 7,213 Millionen (2012) auf 13,324

Millionen (2022) Personen annähernd verdoppelt. (Statistisches Bundesamt 2023a, Tab. 12521-01). Genauso deutlich zeigen sich die Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung. Waren 2012 noch 2,7 Millionen ausländische Personen in der Bundesrepublik beschäftigt, waren es 2023 bereits 5,6 Millionen (Bundesagentur für Arbeit 2023).

Die Entwicklung der Zuwanderungszahlen und der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik spiegelt sich auch in den Antworten unserer Onlinebefragung (Abbildung 2) zum Aufgabenzuwachs in den Ausländerbehörden wider.

Die Antworten auf die Frage, um wie viel Prozent die ausländische Bevölkerung im Zuständigkeitsbereich in den vergangenen zehn Jahren gestiegen ist, variierten zwischen 3 und 400 Prozent, wobei Letzteres auf relativ kleine Kommunen mit niedrigem Anteil ausländischer Bevölkerung hinweist. Hier sind die absoluten Zahlen möglicherweise weiterhin niedrig,

ABBILDUNG 2 **Wie hat sich die Zahl der ausländischen Bevölkerung in Ihrem Zuständigkeitsbereich in den letzten 10 Jahren verändert?**



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

aber die Sorge vor Überforderung kann dennoch groß sein.

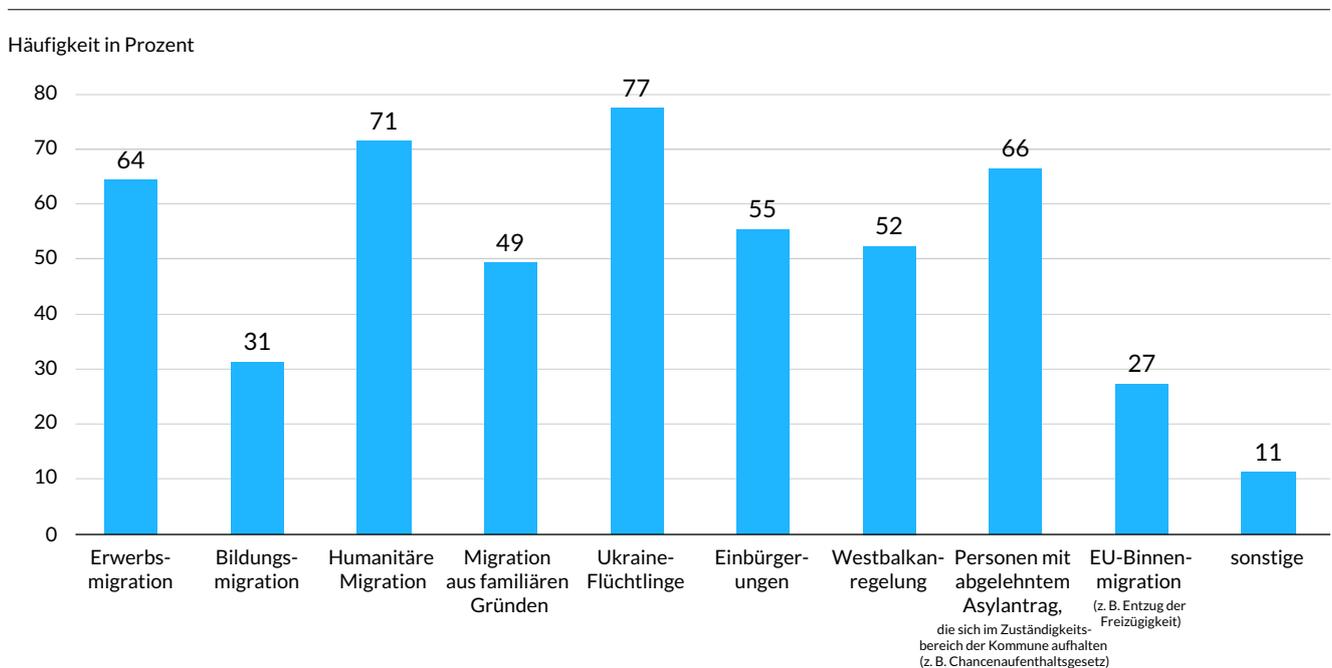
Zudem haben wir gefragt, in welchen Bereichen in den letzten zehn Jahren ein Aufgabenzuwachs zu verzeichnen war, und als Antwortmöglichkeiten sowohl verschiedene Aufenthaltszwecke wie auch aktuelle Gesetzesänderungen angeboten (Abbildung 3).

Zudem haben wir gefragt, welche Aufgabenarten besonders arbeitsintensiv sind (Freitext). Dabei wurden

- illegale Einreisen,
- die Organisation von Abschiebungen,
- das Dublin-Verfahren,
- unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und
- die Bearbeitung von Verpflichtungserklärungen¹ genannt.

Daneben wurden die sehr häufigen Gesetzesänderungen und generell umfangreichere Gesetze mit Mehraufgaben als Belastungstreiber herausgestellt.

ABBILDUNG 3 **In welchen Bereichen ist in den letzten 10 Jahren ein Aufgabenzuwachs zu beobachten? (N=90). Mehrfachnennungen waren möglich**



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung.

| BertelsmannStiftung

1 Wenn eine Person nicht über ausreichende Mittel zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts in der Bundesrepublik verfügt, ermöglicht die Abgabe einer Verpflichtungserklärung zur Übernahme anfallender Kosten die Einreise (§§ 66–68 AufenthG). Wenn der Verpflichtungsfall eintritt, übernehmen Verpflichtungsgebende sämtliche anfallenden Kosten für den Gast, die aus öffentlichen Mitteln entstanden sind. Verpflichtungsgebende können eine natürliche oder juristische Personen sein. Die Verpflichtungserklärung wird gegenüber der Ausländerbehörde oder einer Auslandsvertretung abgegeben.

Mit den unterschiedlichen Einwanderungsgruppen öffnet sich ein stark diversifiziertes Aufgabenspektrum für die Ausländerbehörden, das die folgenden Darstellungen strukturiert. Allerdings sind die Aufgaben derart komplex, dass der hier gebotene Überblick keineswegs alle Aufgaben in der Breite erfassen und vor allem nicht in der Tiefe beschreiben kann.

3.1 Humanitäre Migration

Der Flüchtlingsschutz hat verschiedene rechtliche Grundlagen. Zunächst räumt Artikel 16a des Grundgesetzes (GG) politisch verfolgten Personen Schutz ein. Auf Basis europäischen Rechts sowie internationalen Rechts (Genfer Flüchtlingskonvention; GFK) kennen das Asylgesetz (AsylG) und das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) zwei weitere Schutzformen: zunächst den Flüchtlingsschutz (§ 3 Abs. 1 AsylG) und, zweitens, den subsidiären Schutz (§ 4 Abs. 1 AsylG). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) führt das Asylverfahren durch. Das Ausstellen von Aufenthaltsgestattungen (je nach Zuständigkeitsordnung, siehe unten) während des Asylverfahrens, das Ausstellen der Aufenthaltserlaubnis, die je nach Schutzgrund unterschiedliche Gültigkeitsdauer haben kann, fallen indes in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden. Bei abgelehnten Asylsuchenden wird in vielen Fällen eine Duldung, also eine Aussetzung der Abschiebung, ausgestellt, wobei die Länge der Aussetzung der Abschiebung abhängig vom Duldungsgrund und vom Ermessen der Ausländerbehörden ist. Grundsätzlich lässt sich, drittens, auch die Zuwanderung im Rahmen des Familiennachzugs (§ 27 AufenthG) im Bereich der humanitären Migration verorten. Hier prüfen die Ausländerbehörden unter anderem, ob die Voraussetzungen für den Familiennachzug überhaupt vorliegen, denn eine Reihe humanitärer Aufenthaltstitel bedingt nur einen eingeschränkten Zugang zum Familiennachzug. Außerdem prüft die Behörde beispielsweise, ob eine Scheinehe vorliegt.

Integration oder Migrationskontrolle?

Gerade im Bereich der Duldung werden die Ambivalenzen im Aufenthaltsrecht zwischen Integrationsanliegen und Einwanderungskontrolle sichtbar. Werden Integra-

tions- und Bildungswege für abgelehnte Asylsuchende geöffnet, wird die Umsetzbarkeit der Abschiebung unwahrscheinlicher. Beschleunigung und Erhöhung der Zahl der Abschiebungen abgelehnter Asylsuchender ist zugleich weiterhin politische Zielsetzung. So ist im Koalitionsvertrag der Bundesregierung (SPD, B90/Die Grünen und FDP 2021: 112) von einer „Rückführungsoffensive, um Ausreisen konsequenter umzusetzen“ die Rede. Umgekehrt ergibt es wenig Sinn, Personen, bei denen langjährige Abschiebehindernisse bestehen, von Bildung und Arbeit fernzuhalten. In dieser Dilemmastruktur verorten sich die Einzelfallentscheidungen der Ausländerbehörden. Der Gesetzgeber hat seit 2009 mit der Einführung einer Aufenthaltsgewährung für qualifizierte Geduldete über die Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen (§ 25a, b AufenthG) bis hin zur 2016 im Rahmen des Integrationsgesetzes eingeführten Ausbildungsduldung, die bereits 2020 noch um eine Beschäftigungsduldung ergänzt wurde (§ 60c und d AufenthG), hier immer breitere Integrationspfade für abgelehnte Asylsuchende gelegt, deren Abschiebung ausgesetzt wird. Dieser Trend setzt sich mit der Umwandlung einer Ausbildungsduldung in eine Aufenthaltserlaubnis mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung fort, das im Juni 2023 vom Bundestag verabschiedet wurde.

Mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG) schafft der Gesetzgeber nun Möglichkeiten des Eintritts in die Voraussetzungen der o. g. Integrationspfade und gewichtet das Spannungsverhältnis von Einwanderungskontrolle und ökonomischen Integrationsinteressen (Arbeitsmarkteilhabe) damit neu (SVR 2022; BT-Drs. 20/3717²).

Abschiebungen

Drittstaatsangehörige, die keinen Aufenthaltsstatus haben, weil er ausgelaufen bzw. nicht verlängert worden ist, oder die nach einer Ehescheidung noch kein eheunabhängiges Aufenthaltsrecht genießen, sowie Asylbewerber:innen, deren Antrag abgelehnt wurde, werden ausreisepflichtig. Das heißt: Sie müssen das Bundesgebiet unverzüglich oder innerhalb einer bestimmten Frist verlassen. Im Fall von abgelehnten Asylbewerber:innen beträgt diese Frist je nach Fallkonstellation zwischen sieben und 30 Tagen. Wenn sie der

2 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/037/2003717.pdf> (Download 11.10.2023).

Aufforderung, das Land freiwillig zu verlassen, nicht nachkommen, können sie abgeschoben werden. Hinzu kommt die Ausweisung von straffälligen Ausländer:innen, deren Aufenthalt in Deutschland die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigt. Die Mehrzahl der ausreisepflichtigen Personen in Deutschland sind indes abgelehnte Asylbewerber:innen.

Für den Vollzug der Abschiebung sind die Bundesländer zuständig. Zunächst prüfen die zuständigen Ausländerbehörden, ob Abschiebungshindernisse existieren. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage führt die Bundesregierung 31 aufenthaltsrechtliche Gründe auf, weshalb die Abschiebung vorübergehend ausgesetzt wird, wobei das Hindernis relativ häufig in fehlenden Identitätspapieren liegt (BT-Drs. 20/3614³: 14 f.).

Eine der konstanten Forderungen seit Flüchtlingspolitik wieder zahlenmäßig relevant und öffentliches Thema ist, ist die Beschleunigung von Abschiebungen (Münch 1993: 78). Dabei hat sich die Durchsetzung der Ausreisepflicht spätestens seit 2015 als weiteres wichtiges Instrument des „Migrationsmanagements“ her-

auskristallisiert (BT-Drs. 19/10047⁴). Seither sind eine Vielzahl von rechtlichen Verschärfungen, die Einrichtung einer Bund-Länder Koordinierungsstelle und verschiedene europäische und bilaterale Kooperationen im Feld der Rückübernahme umgesetzt worden. Auch in diesem Bereich zeigen sich indes erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern (siehe unten).

Zumeist werden auch die Abschiebungen von den kommunalen Ausländerbehörden umgesetzt (siehe unten: Zuständigkeiten). Auch dort scheint es laut den Antworten unserer Umfrage zu stören, dass dieser Aufgabenerfüllung zahlreiche Hindernisse im Wege stehen. Bei einer offenen Rückfrage nach notwendigen Gesetzesänderungen wurden zahlreiche Rückmeldungen zur besseren Durchsetzbarkeit von Abschiebungen formuliert.

Deutlich wird aber auch, dass Abschiebungen nicht nur von den internen Mechanismen, wie der Erhöhung der Länge der Abschiebehaft, sondern auch von zwischenstaatlichen Beziehungen abhängig sind. Restriktive Maßnahmen wie die Verlängerung der Dauer der Ab-

Aus der Umfrage

Bessere Durchsetzungsfähigkeit von Abschiebungen

„Die Anforderungen an Haftanträge nach § 62 Abs. 3 AufenthG sind so streng, dass diese fast immer scheitern. So muss der Zeitraum bis zur tatsächlichen Ausreise fast taggenau angegeben werden [...] Dadurch werden mögliche Aufenthaltsbeendigungen in vielen Fällen verhindert.“

„Abschiebungen, insbesondere von Straftätern, müssen erleichtert werden.“

„Schnellere Möglichkeiten der Aufenthaltsbeendigungen.“

„Strikteres Vorgehen gegen Straftäter.“

„Mehr Rückhalt durch Gerichte.“

„Minderung der Voraussetzungen der Abschiebungshaft, insbesondere bei Personen, welche sich oft nicht an ihrer Meldeadresse aufhalten.“

„Abgelehnte Asylbewerber konsequent abschieben und nicht noch Bleiberechtsregelungen schaffen.“

„Passbeschaffung für Ausreisepflichtige, Durchsetzung der Ausreisepflicht u. a. für Dublin-Verfahren, langwierige Verwaltungsrechtsverfahren.“

3 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/036/2003614.pdf> (Download 11.10.2023).

4 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/100/1910047.pdf> (Download 11.10.2023).

schiebehaft setzen nicht nur Freiheitsrechte aus, sondern bleiben wirkungslos, wenn nicht entsprechende bilaterale Abkommen existieren. So wird in unserer Onlineumfrage auch angemerkt, dass eine „deutliche Verbesserung der bilateralen Beziehungen wg. Passersatzbeschaffungen bzw. Rückführungsmöglichkeiten von Straftätern erforderlich“ sei. Dass viele Herkunftsländer ein geringes Interesse an der Rücknahme ihrer Bürger:innen haben, ist in der Fachwelt seit vielen Jahren bekannt. Rückübernahmen gelingen daher häufig vor allem bei solchen Herkunftstaaten, die sich aufgrund geographischer Nähe eher zur Mitwirkung veranlasst sehen, da sie auf einen EU-Beitritt oder Reiseerleichterungen hoffen (Ellermann 2008: 171, 179).

Aus den Kommentaren im Rahmen unserer Onlinebefragung wird deutlich, dass die Ausländerbehörden eine ordnungspolitische Funktion wahrnehmen, die vielerorts auch das Selbstverständnis der Behörden prägt. Die durch die gesetzlichen Änderungen der letzten Jahre zusätzlich eröffneten Integrationsaufgaben scheinen entsprechend von einigen Befragten auch als Belastung gesehen zu werden, nicht nur wegen der zeitlichen Ressourcen, sondern auch wegen der konfligierenden Zielsetzungen. Allerdings gibt es auch umgekehrt Stimmen, die den Ausweg aus der Widersprüchlichkeit in einem Zurückfahren der ordnungsrechtlichen Aufgaben sehen. Dies betrifft insbesondere die Zuständigkeit für Abschiebungen, die zuweilen als Bruch mit dem teils jahrelangen „Kundenverhältnis“ mit den Betroffenen, teils aber auch als weitere Arbeitsbelastung durch die Beschaffung von Papieren und Organisation von Abschiebeflügen problematisiert werden. Keine Rolle spielte in den Antworten der Umfrage, aber auch in den sonstigen Gesprächen für diese Studie, dass Zivilgesellschaft oder Lokalpolitik Druck auf die Behörden ausüben und damit die Arbeitsbelastung weiter steigern würden, wie zuweilen unterstellt (BMI 2015).

3.2 EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

Im August 2023 hielten sich ca. eine Million Geflüchtete aus der Ukraine in der Bundesrepublik auf (Statistisches Bundesamt 2023b), die in Abgrenzung zu normalen Asylbewerber:innen durch offizielle Stellen meist als Vertriebene bezeichnet wurden. Sie kamen zumeist im Rahmen der sogenannten Massenzustromricht-

linie (§ 24 AufenthG auf Basis der Richtlinie 2001/55/EG) und sorgten seit März 2022 für einen weiteren unerwarteten Aufgabenzuwachs der Ausländerbehörden. Dies lag insbesondere daran, dass sie keinen Asylantrag stellen mussten und daher nicht das BAMF, sondern direkt die örtlichen Behörden zuständig waren und beispielsweise die sehr aufwendige erkennungsdienstliche Erfassung übernehmen mussten. Dieses soll grundsätzlich mithilfe elektronischer Stationen (Personalisierungsinfrastrukturkomponenten – PIK) erfolgen, die unter anderem Fingerabdrücke für das Ausländerzentralregister aufnehmen. Die kommunalen Ausländerbehörden waren jedoch weder technisch noch personell auf diese Aufgabe vorbereitet, weil sie in der Vergangenheit nur für die Registrierung weniger Fälle zuständig waren. Da Asylgesuche in der Regel an der Grenze bzw. den Außenstellen des BAMF gestellt werden, waren die Ausländerbehörden oftmals höchstens mit einer solchen Station ausgestattet (Ritgen 2022). In der Umfrage wird bezweifelt, ob diese Maßnahme überhaupt notwendig war und ist:

Aus der Umfrage

„Sinnhaftigkeit der PIK-Erfassung im Rahmen der Massenzustromrichtlinie. Ausländerbehörden werden lahmgelegt, damit die ED-Behandlung einer 90-jährigen Person mit gültigem biometrischen Nationalpass erfolgen kann?“

Durch den Verzicht auf die Geltung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) für Geflüchtete aus der Ukraine ab Juni 2022 kam es zu deutlich vereinfachten Antragsverfahren für diesen Personenkreis, die nun direkt Leistungen aus dem SGB II beantragen können und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Damit aber wurden die Ausländerbehörden zum Flaschenhals. Dort wird ein Antrag auf einen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG gestellt. Sobald der Antrag gestellt ist, wird zunächst eine sogenannte Fiktionsbescheinigung ausgestellt, die den Status „erlaubter Aufenthalt“ bis zur Entscheidung über den Antrag ermöglicht. Mit ihr sind dann auch die weiteren Schritte in der Bundesrepublik möglich. Die erhöhte Nachfrage nach Fiktionsbescheinigungen brachte sowohl die Ausländerbehörden als auch die Bundesdruckerei an ihre (technischen) Grenzen (Ritgen 2022).

3.3 Bildungs- und Erwerbsmigration

§§ 16 bis 17 AufenthG benennen die verschiedenen Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige, sich zum Zwecke der Bildung in der Bundesrepublik aufzuhalten. Die meisten Bildungsausländer studieren, einige verfolgen schulische oder auch betriebliche Berufsausbildungen (Graf 2022: 10). Bei Studierenden aus Drittstaaten kontrollieren Ausländerbehörden regelmäßig den Fortbestand des Aufenthaltszweckes (also des jeweiligen Studiums), der unter anderem mit erreichten Creditpunkten nachzuweisen ist. Aufgrund der Schwierigkeiten ihrer ausländischen Studierenden bei der Klärung aufenthaltsrechtlicher Belange fungieren Universitäten oftmals als Vermittler und bewirken etwa die Einrichtung eines Studierendenservice oder die Anwesenheit von Mitarbeiter:innen der lokalen Ausländerbehörde zu Sprechzeiten an den Universitäten. Hürden bestehen sowohl im Ausland bei der Visavergabe als auch im Inland:

„Zulassung, Visavergabe, Kontoeinrichtung, Legitimationsnachweise, Geldsperrung: Komplizierte und langwierige bürokratische Verfahren konterkarieren oft die Bemühungen der Hochschulen um schnelle Integration von ausländischen Studierenden“ (Schröder und Winde 2019: 1).

Der Zuzug von Drittstaatsangehörigen zu Zwecken der Aufnahme der Erwerbstätigkeit ist in §§ 18 bis 21 AufenthG und in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) geregelt. Die Forcierung der Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten hat eine hohe politische und ökonomische Bedeutung erlangt. Die Erwerbsmigration aus Drittstaaten bleibt aber bislang hinter den Erwartungen zurück. Sie erholt sich nun erst wieder nach den Mobilitätseinschränkungen im Zuge der Coronapandemie (Schultz 2022: 22). In wachsender Schlagzahl arbeitet der Gesetzgeber an besseren Möglichkeiten, Drittstaatsangehörigen eine Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik attraktiv zu machen. Die Maßnahmen betreffen die legalen Aufenthaltszwecke im Aufenthaltsrecht, die Verwaltung von Zuwanderung in Auslandsvertretungen, Visabehörden und Ausländerämtern sowie die Gleichwertigkeit von im Ausland

erworbenen Qualifikationen. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) von 2020 setzte vorwiegend an der Gleichstellung von Personen mit beruflichen Abschlüssen mit Personen mit akademischen Abschlüssen an und öffnete damit auch Personen mit beruflichen Abschlüssen außerhalb sogenannter Engpassberufe den Weg in die Bundesrepublik (Brücker et al. 2019). Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz fügt den bestehenden Einreisemöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen weitere hinzu. Bemerkenswert ist in diesem Kontext vor allem die Einführung der sogenannten Potenzialsäule der Einwanderung. Sie räumt Personen ohne vorhandenen deutschen Arbeitsvertrag auf Grundlage von Qualifikation, Sprachkenntnissen, Alter, Berufserfahrung und Deutschlandbezug Möglichkeiten der Arbeits- und Ausbildungssuche in Deutschland ein. Die sogenannte Chancenkarte wird für maximal ein Jahr erteilt.

An der Umsetzung der intendierten Fachkräfteeinwanderung sind verschiedene Behörden beteiligt:

- Die Auslandsvertretungen vergeben einen Termin, prüfen die Dokumente und beteiligen die involvierten inländischen Behörden.
- Die Bundesagentur für Arbeit prüft die Voraussetzungen für die Zulassung zum deutschen Arbeitsmarkt.
- Daneben sind auch Sicherheitsbehörden und das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten involviert (Tollenaere und Çelik 2023).

Auch die Auslandsvertretungen, die für die Bearbeitung von Visaanträgen zuständig sind, gelten als überlastet. Sie sind wichtiger Teil der Migrationsverwaltung und Nadelöhr legaler Einreise in die Bundesrepublik, ohne dass ihre Arbeit öffentlich oder wissenschaftlich bislang sonderlich transparent ist. Hingewiesen wird beispielsweise auf die fehlende Transparenz der Arbeit der Auslandsvertretungen – und dabei insbesondere die Praxis der Terminvergabe, teils über Drittanbieter, scharf kritisiert.⁵

In unserer Umfrage wird gerade eine bessere Arbeitsteilung zwischen Auslandsvertretungen und Auslän-

5 Die ebenfalls überlasteten Auslandsvertretungen arbeiten vermehrt mit privaten Agenturen zusammen, die Terminvergaben managen und ähnliche Dienstleistungen übernehmen. Hier mehren sich die Berichte des Handels mit Botschaftsterminen (z. B.: Jagemast 2023 <https://www.disorient.de/magazin/tunesien-schengen-visa-nur-ueber-reiseagentur>, <https://taz.de/Unternehmen-und-Einreiseerlaubnis/!5431379/> (Download 11.10.2023)).

derbehörden angeregt. Die Prüfungen erfolgen hier doppelt. Kritisiert wurde besonders das Zustimmungserfordernis der Ausländerbehörden bei der Visumerteilung, da „durch Botschaft und ABH quasi das Gleiche geprüft“ (Umfrage) werde. Gerade das Beispiel des Zustimmungserfordernisses zeigt aber nicht nur ein strukturelles Problem in der deutschen Migrationsverwaltung, sondern auch, wie fachkundige und pragmatische Arbeitsgruppen zwischen Bund, Ländern und Kommunen das Problem lösen können. Im sogenannten Cluster-Prozess im Gefolge des „Flüchtlingsgipfels“ vom Mai 2023 einigte sich eine Arbeitsgruppe zur „Entlastung der Ausländerbehörden und Verschlan- kung der Prozesse“ darauf, das Zustimmungserfordernis weitgehend abzuschaffen. Die entsprechende Änderung in der Aufenthaltsverordnung tritt im November 2023 in Kraft (Ritgen 2023).

Nach Einreise der Fachkraft führen die Ausländerbehörden ein eigenes aufenthaltsrechtliches Verfahren durch. Das beinhaltet die Prüfung der Dokumente, Vorsprache und – bislang jedenfalls – persönliches Erscheinen zum Abholen des Aufenthaltstitels. Auch hier hat die Arbeitsgruppe des Cluster 2 einen pragmatischen Weg eingeschlagen und den direkten Versand durch die Bundesdruckerei an die Migrant:innen auf den Weg gebracht (Ritgen 2023).

3.4 Europäische Binnenmigration und Westbalkanregelung

Auf Grundlage der Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) können Arbeitgeber in Deutschland bisher jährlich rund 25.000 Arbeitskräfte aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, der Republik Nordmazedonien, Montenegro und Serbien anwerben. Sie schafft für Staatsangehörige der sechs Westbalkanstaaten damit einen privilegierten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und gilt beschäftigungspolitisch als voller Erfolg (Brücker et al. 2020). Ausländerbehörden sind in diesem Kontext nicht nur bei der Anmeldung der ausländischen Beschäftigten, sondern auch bei eventuellem (genehmigungspflichtigen) Arbeitsplatz- oder Wohnortwechsel involviert, wobei hier auch jeweils die Agentur für Arbeit mit einzubeziehen ist. Die Evaluation der Westbalkanregelung hält fest:

„Die Umsetzung der Westbalkanregelung war in vielerlei Hinsicht störanfällig. Kapazitätsengpässe der beteiligten Organisationen sowie restriktives, mitunter auf einem Missbrauchsverdacht basierendes Verwaltungshandeln führte zu spürbaren Konsequenzen für die Umsetzung der Westbalkanregelung. Veränderungen im Zugang zu den Auslandsvertretungen und andere Restriktionen führten zu langen Wartezeiten und der begrenzten Vergabe von Visa nach § 26 Abs. 2 BeschV. So wurde das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen über die Westbalkanregelung zahlenmäßig begrenzt und teilweise verhindert“ (Brücker et al 2020: 18).

In einer ergänzenden Verordnung zum neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird die bis Ende 2023 befristete Westbalkan-Regelung nun entfristet und das Kontingent wird auf 50.000 Menschen erhöht.⁶

In manchen Kommunen ist die Ausländerbehörde auch die Meldebehörde für EU-Bürger:innen. Unabhängig von der kommunalen Aufgabenorganisation erwachsen aus der anhaltend hohen Zuwanderung europäischer Bürger:innen in die Bundesrepublik vor allem Aufgaben im Bereich der Überprüfung, ob und wie lange die europäische Personenfreizügigkeit bestanden hat (Verlustfeststellung). Aus der Feststellung des Verlusts der Freizügigkeit resultiert eine Ausreisepflicht. Unabhängig davon, ob dieser Ausreisepflicht nachgekommen wurde, ist diese Information von zentraler Bedeutung für den Zugang zu sozialen Leistungen (z. B. Wohngeld, Jobcenter- und Kindergeldleistungen), zumindest insofern die Personen sich nicht fünf Jahre lang ohne Verlustfeststellung der Freizügigkeit im Bundesgebiet aufgehalten haben und damit eine Niederlassungserlaubnis inklusive des vollen Zugangs zu sozialen Leistungen erhalten – wobei wieder eine Prüfung der Ausländerbehörde erfolgt

3.5 Einbürgerung

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist im Grundgesetz (GG) und im Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geregelt. Art. 16 Abs. 1 GG schützt die deutsche Staatsangehörigkeit, die nicht entzogen werden darf. Wichtige Wegmarken der Neuorientierungen im StAG war die Einführung des Geburtsortprinzip („ius

⁶ Aufgrund der hohen Nachfrage nach Antragsterminen bei der Deutschen Botschaft in Pristina werden diese mittlerweile im Losverfahren vergeben (<https://pristina.diplo.de/xk-de/service/visa-einreise/seite-arbeitsaufnahme-westbalkan/1768048>).

soli“) im Jahr 2000 neben dem bis dahin ausschließlich geltenden Abstammungsprinzip. Damit können in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Bedingungen die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Daneben wurde die Mindestaufenthaltsdauer in Deutschland auf acht Jahre verkürzt. Eingeführt wurden aber auch die Nachweispflicht von Deutschkenntnissen (seit 2005) sowie von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland (Einbürgerungstest, seit 2008, vgl. Sauer 2019: 6).

Die Einbürgerungszahlen in der Bundesrepublik halten nicht Schritt mit der Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer:innen. Ein Auseinanderdriften von Wahlvolk und Bevölkerung führt politisch gesehen zu einem wachsenden Demokratiedefizit, die Legitimationsgrundlage politischer Entscheidungen schwindet. Auf individueller Ebene bedeutet es, dass der Zugang zu sozialen Rechten für wachsende Teile der in Deutschland lebenden Menschen eingeschränkt ist. Die Erhöhung der Zahl der Einbürgerungen ist daher seit vielen Jahren erklärte politische Zielstellung. Die Einbürgerungszahlen stagnierten einige Jahre, erhöhten sich aber zuletzt vor allem wegen Personen – vorwiegend aus Syrien – die nach 2014 in die Bundesrepublik flohen und nun die Voraussetzungen zum Erhalt deutscher Staatsangehörigkeit besitzen. Im europäischen Vergleich fand sich die Bundesrepublik eher im hinteren Drittel der Einbürgerungsquoten ausländischer Bevölkerungsteile (Thränhardt 2017: 9). Im Hinblick auf die antragstellenden Syrer:innen stechen insbesondere die Anspruchseinbürgerungen unter Fristverkürzungen aufgrund besonderer Integrationsleistungen ins Auge (Gülzau, Schneider und Courtman 2022: 17). Die jüngste Änderung des StAG (BMI 2023) senkt zudem die Mindestaufenthaltsdauer in der Bundesrepublik auf fünf Jahre und führt die Möglichkeit einer doppelten Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder, aber auch eine engere Verknüpfung mit dem Nachweis über die Sicherung des Lebensunterhalts ein.

Die kommunalen Ausländerbehörden beraten und prüfen die Voraussetzungen zur Einbürgerung. Der Gesetzgeber nennt einen Erfüllungsaufwand von 109 Minuten zur Bearbeitung einer Einbürgerung (BMI 2023: 4). Angesichts der zu erwartenden Dynamisierung des Einbürgerungsaufkommens warnt der Sachverständigenrat (SVR) vor der Vermeidung eines „Einbürge-

rungsstaus“ und der damit verbundenen Enttäuschung der Neubürger:innen (Gülzau, Schneider und Courtman 2022: 5). Der Mediendienst Integration weist in einer Umfrage unter 23 Ausländerbehörden auf bereits bestehende Antragsrückstände von häufig deutlich mehr als einem Jahr hin (Thieme und Ghelli 2023). Auch aus den Rückmeldungen unserer Umfrage ergeben sich Befürchtungen, den Erfüllungsaufwand der gesetzlichen Neuregelung nicht gerecht werden zu können.

Aus der Umfrage

„Die Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Durch das neue Staatsangehörigkeitsrecht werden sich verschiedene Einbürgerungsjahrgänge überlappen und somit ein enormer Antragsstau entstehen. Der Gesetzgeber wurde hierauf mehrfach hingewiesen. Die Dysfunktionalität seiner Ausländerbehörden nimmt er billigend in Kauf.“

„[...] anstehende Gesetzesänderungen zum StAG werden alle Einbürgerungsbehörden in BRD zur Bankroterklärung zwingen.“

3.6 Reporting und Statistik

In der Umfrage wurde offen danach gefragt, welche Aufgabenbereiche besonders zeit- und personalintensiv sind. Dabei wurde mehrfach „das Reporting an diverse Stellen“ oder auch „unsinnige Statistiken“ genannt:

„[...] erkennungsdienstliche Erfassung der Ausländer (PIK) zu 20 Prozent, statistische Erfassung und Auswertung zu 30 Prozent, Überfrachtung der Ausländerbehörden mit ständigen Gesetzesänderungen zu 50 Prozent, einhergehend mit der Umsetzung der Digitalisierung mit der Brechstange.“

Die ziel- und passgenaue Steuerung von Einwanderung, wie auch die Sicherheitsfragen, die sich an Einwanderung knüpfen, ziehen eine detaillierte und andauernde Beobachtung der ausländischen Bevölkerung, ihrer Bewegungen und ihrer ökonomischen Aktivitäten nach sich. Die Ausländerbehörden speisen das Ausländerzentralregister (AZR) und produzieren die kommunalen Daten zur ausländischen Bevölkerung, die in den Integrations-, Bildungs- und Sozialberichten von Kom-

munen, Land und Bund weiterverarbeitet werden. Aus der Erfahrung mit der Datenqualität des AZR lässt sich allerdings vermuten, dass die Ausländerbehörden den umfassenden und perspektivisch noch wachsenden Dokumentationspflichten (Ritgen 2023) keineswegs vollumfänglich nachkommen bzw. nachkommen können. Zum aktuellen Zeitpunkt steht infrage, ob ein Ausbau der Dokumentationspflichten leistbar wäre und in der Folge verwertbare Daten brächte. Bislang werden erweiterte Dokumentationsmöglichkeiten im AZR, die grundsätzlich Entscheidungsqualität und -geschwindigkeit verbessern könnten (u. a. Gerichtsurteile, Integrationsleistungen) kaum genutzt.⁷ Hier könnten Schnittstellen zur automatisierten Datenübernahme aus verschiedenen Fachverfahren zwar grundsätzlich eine

effiziente Lösung sein (Ritgen 2023). Aber die grundsätzliche Frage, ob ein zentrales Erfassungssystem, das aufenthaltsrechtliche Aspekte mit Integrationsdaten verknüpft, nicht nur effizient, sondern normativ überhaupt wünschenswert sein kann, darf dabei nicht aus den Augen gelassen werden.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Bereits der hier eher cursorische Blick auf den Alltag der Ausländerbehörden lässt erahnen, dass die steigende Vielfalt und Komplexität der Aufgaben bei wachsenden Fallzahlen gegenwärtig nur schwer bearbeitet werden kann. Die politischen Steuerungsambitionen von Einwanderung drohen daran zu scheitern, dass sie sich als nicht handhabbar in der administrativen Praxis erweisen.

7 Zum Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit – auch jenseits von Ausländerbehörden – siehe auch Kühn und Gluns 2022.

4. Ausländerbehörden im politischen Mehrebenensystem

4.1 Zuständigkeiten im Ausländerwesen zwischen Bund, Land und Kommune

IN KÜRZE

Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik setzen die Ausländerbehörden Bundesrecht um. Ihre Zuständigkeit wird von den Ländern genauer bestimmt und eingegrenzt und auch inhaltlich geben Bund und Länder Hinweise zur Umsetzung vieldeutiger Regelungen. Organisatorisch sind die Ausländerbehörden lokal sehr unterschiedlich eingebettet. In jüngster Zeit ist zudem ein Trend zur Zentralisierung mancher Aufgaben in Landesmittelbehörden erkennbar, dessen Wirkrichtung jedoch noch nicht eingeschätzt werden kann.

Die Aufgaben der Ausländerbehörden werden durch einen komplexen institutionellen Rahmen festgelegt. Wie oben dargelegt, sind Ausländerbehörden für die aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen nach dem Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländer:innen im Bundesgebiet (AufenthG) und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen zuständig. Die Ausländerbehörden setzen das Aufenthaltsrecht als Auftragsangelegenheiten um. Der Gesetzgeber benennt in § 1 Abs. 1 Satz 1 bis 3 AufenthG die Zielbestimmungen des Gesetzes. Vorrangiges Ziel ist die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung. Der Gesetzgeber präzisiert, was er damit meint, wenn er mit der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit kulturalistische und mit den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik ökonomische Referenzen zur weiteren Zielbestimmung anführt.

Die Länder regeln die konkrete Zuständigkeitsordnung im Ausländerwesen. Ihre Verwaltungsorganisation ist

ausgesprochen vielfältig: In manchen Bundesländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen) übernehmen Zentrale Ausländerbehörden (teilweise als staatliche Landesmittelbehörden) Teile der Aufgaben, während andere Aufgaben bei den Kommunalverwaltungen verbleiben, die in Landkreisen, kreisfreien Städten oder teilweise auch in kreisangehörigen Städten tätig sind. Die kommunalen Ausländerbehörden haben prinzipiell eine örtliche Zuständigkeit für die Personen, die sich in der Kommune aufhalten. Die Aufgaben und Bezeichnungen der kommunalen Ausländerbehörden können variieren (z. B. „Amt für Ausländerwesen“, „Ausländeramt“, „Amt für Zuwanderung“, „Ausländerbehörde“). Damit ist zugleich gesagt, dass sich die Organisationsmodelle im Aufenthaltsrecht je nach Bundesland unterscheiden. In Berlin etwa wurde die Ausländerbehörde in ein Landesamt für Einwanderung (LAE) umbenannt, die mit 530 Beschäftigten die größte Ausländerbehörde der Bundesrepublik ist (Berliner Landesamt für Einwanderung 2021). In Bayern existieren zentrale, staatliche Landesmittelbehörden, die für Abschiebungen wie auch für alle Personen in den Landeseinrichtungen zuständig sind. Die kommunalen Ausländerbehörden werden zuständig, wenn die zentrale Ausländerbehörde erklärt, „dass weitere Maßnahmen zur Feststellung und Sicherung von Identität oder Staatsangehörigkeit nicht veranlasst werden“ (§ 3.1b Zuständigkeitsverordnung Ausländerrecht – ZustVAusIR-Bay). Das Land Nordrhein-Westfalen praktiziert ein Modell, in dem einzelne kommunale Ordnungsbehörden zusätzliche Funktionen rund um das sogenannte Rückführungsmanagement übernehmen und kommunale Ausländerbehörden bei der Durchführung von Abschiebungen (z. B. Beschaffung von Papieren etc.) unterstützen.

Damit existieren Ausländerbehörden auf Ebene staatlicher Landesmittelbehörden sowie in kreisfreien Städten und Landkreisen. So bestehen etwa in Baden-Württemberg 137 untere Ausländerbehörden (auf kommunaler Ebene), in Hessen 31 Ausländerbehörden

(alle Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern haben damit eine eigene Ausländerbehörde) sowie die beim Regierungspräsidenten angesiedelten zentralen Ausländerbehörden mit Zuständigkeiten für Abschiebungen. Je nach Größe haben die Behörden unterschiedliche Ressourcen und entwickeln unterschiedliche Grade an Professionalisierung und Spezialisierung.

Auch aufgrund der unterschiedlichen Landesstrukturen fordert das Aufenthaltsgesetz die Länder auf, den Vollzug bestimmter Aufgaben zentralen Stellen zu übertragen.⁸ So wurden neue Landesstrukturen 2020 zur Umsetzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens geschaffen, bei dem Arbeitgeber beim Einreiseprozess ausländischer Arbeitskräfte unterstützt werden sollen. Zu diesem Zweck wurden in einigen Bundesländern zentrale Behörden eingerichtet, etwa in Nordrhein-Westfalen, wo die Alleinzuständigkeit bei der Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung liegt, oder in Bayern, wo sich die zentrale Stelle für Einwanderung von Fachkräften die Aufgabe mit den örtlichen Ausländerbehörden teilt (Bogumil et al. 2023: 108).

Zentralisierung oder Kommunalisierung?

Länder definieren die Architektur der Organisationen und Zuständigkeitsordnungen, die Kommunen haben eine Steuerungsfähigkeit in der Organisationsanbindung und durch Schwerpunktsetzungen und interne Personalverteilungen. In der Breite ist ein Trend zur Zentralisierung von Ausländerbehörden – etwa durch die vom Bund aufgelegte Zentralisierung der Fachkräfteeinwanderung – zu beobachten. Viele erhoffen sich eine Entlastung der kommunalen Ausländerbehörden und eine Spezialisierung und Professionalisierung in der Bearbeitung bestimmter Aufgabentypen.

Gleichzeitig stehen die zentralen Ausländerbehörden auch in der Kritik. Sie sind nicht in die lokalen und kommunalen Kommunikationszusammenhänge eingebunden. So wird Folgendes in einer kleinen Anfrage der Opposition (Bündnis 90/Die Grünen) im Bayerischen Landtag zu bedenken gegeben:

„Durch den Aufbau der Zentralen Ausländerbehörden sollten nach Vorstellung der Staatsregierung die Kreisverwaltungsbehörden entlastet werden. In der Praxis zeigen sich jedoch viele Reibungs- und Zeitverluste. Ebenso ist ein Teil der vorgesehenen Stellen nach wie vor nicht besetzt. Kreisverwaltungsbehörden sind näher an der Lebensrealität der Geflüchteten vor Ort verankert. Mit der Verlagerung der Aufgaben auf die Zentralen Ausländerbehörden kam es infolgedessen zu einem schlechteren Aufgabenvollzug. Das vorhandene Know-how und die Netzwerke vor Ort in den Ausländerbehörden werden nicht mehr eingebunden. [...] Eine Übersicht, wie viele der Geflüchteten in Bayern zum Beispiel arbeiten dürfen und wie viele nicht, ist nach wie vor laut Aussage der Staatsregierung nicht möglich. Eine Evaluation der Vor- und Nachteile der Arbeit der Zentralen Ausländerbehörden wurde ebenso abgelehnt wie auch die Reflexion einer grundsätzlichen Schaffung der neuen Behördenebene“ (BLT-Drs. 18/26461⁹).

Auch in Brandenburg ist 2019 die Zuständigkeit für die Durchführung von Abschiebungen von den Kommunen auf die Zentrale Ausländerbehörde übergegangen (Landesportal Brandenburg 2021). Die sehr detaillierten Verfahrensschritte in den Ausführungsbestimmungen machen aber auch deutlich, dass dennoch eine Vielzahl von asyl- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen weiterhin von den kommunalen Ausländerbehörden geprüft werden müssen. Im Saarland, das bereits seit längerem einen Sonderfall einer Ausländerbehörde auf Landesebene darstellte, wurde 2021 der Standort Saarbrücken aufgelöst. Seither arbeitet die Zentrale Ausländerbehörde an einem Standort in Lebach. Für deren Klientel bedeutet dies eine lange, aufwendige und kostspielige Anfahrt, die Erreichbarkeit und Terminvereinbarung gelten weiterhin als problematisch. Nach längerer Kritik sollen laut Medienberichten ab Sommer 2023 melderechtliche Angelegenheiten wieder dezentralisiert und damit erleichtert werden, wenn Änderungen des Elektronischen Aufenthaltstitels, etwa bei Umzug, bei den städtischen Bürgerdiensten vorgenommen werden können (Brenner 2023).

⁸ „Für die Vollziehung von Abschiebungen ist in den Ländern jeweils eine zentral zuständige Stelle zu bestimmen. Die Länder sollen jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten, die bei Visumanträgen nach § 6 zu Zwecken nach den §§ 16a, 16d, 17 Abs. 1, den §§ 18a, 18b, 18c Abs. 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“ (§ 71 Abs. 1 AufenthG).

⁹ https://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000016500/0000016653.pdf (Download 11.10.2023).

In Niedersachsen sorgten zu Beginn des Jahres 2019 die Planungen der Landesregierung für Kritik von Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlingsräten und den Kommunen, den örtlichen Ausländerbehörden die Zuständigkeit für den ausländerrechtlichen Umgang mit abgelehnten Geflüchteten zu entziehen, um damit die Zahl der Ausreisen zu erhöhen. Der Niedersächsische Städtetag kritisierte die Pläne zunächst und warnte vor einem „Kompetenzgerangel mit den Kommunen“ (Reimar 2019).

Für die in verschiedenen Ländern relativ neu eingerichteten zentralen Behörden gilt, was im Ausländerwesen auch auf kommunaler Ebene gilt: Evaluation und wissenschaftliche Begleitung von Maßnahmen der Organisationsentwicklung liegen nicht vor. Die eingeschlagenen Lösungswege lassen sich entsprechend auch nicht an ihren Zielstellungen bewerten. Weitere Zentralisierungsschritte sollten deshalb genau geprüft werden, auch wenn mit ihnen kurzfristige Entlastungen einhergehen können. Dies gilt insbesondere für die vom Bundestag andiskutierte Überlegung, eine bundesweit zuständige Stelle zu schaffen. Hier bestünde die Gefahr, den Vorteil dezentraler Strukturen bei einem Anstieg der Zuwanderungszahlen zu verspielen und einen neuen „Flaschenhals“ zu produzieren.

Anwendungshinweise und Verwaltungsvorschriften von Bund und Ländern: Wachsende Komplexität, wachsende Unsicherheit?

Ausländerbehörden unterscheiden sich nicht nur erheblich im Hinblick auf Größe, Ausstattung und Professionalisierung, auch der Arbeitsalltag und die Anwendungspraxis können sehr unterschiedlich sein. Entscheidungen speisen sich nicht nur aus den Gesetzestexten, sondern verweisen auf Verwaltungsgerichtsurteile und Kommentare. Forschungsarbeiten weisen auf erhebliche Unterschiede in der Entscheidungsfindung und Sachverhaltsklärung sowohl innerhalb als auch zwischen Ausländerbehörden hin (Eule 2017: 177). Neben anderen Faktoren können als Ursachen die hohe Komplexität und ständigen Veränderungen des geltenden Rechts sowie unbestimmte Rechtsbegriffe ausgemacht werden. Allein zwischen Ende 2014 und 2020 zählen Rechtswissenschaftler mehr als 35 Änderungsgesetze zum Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das den Aufenthalt und die Rückkehr regelt, zum Asylgesetz (AsylbLG), das das Asylverfahren festlegt, sowie zum Asylbewerberleistungsgesetz

(AsylbLG), das den Leistungsbezug von Personen im Asylverfahren, geduldeten und ausreisepflichtigen Personen regelt (Hruschka und Rohmann 2021: 12). Um eine einheitliche Interpretation und Verfahrensumsetzung zu gewährleisten, hatte der Bund 2009 „Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz“ (BMI 2009) erlassen, ein 390-seitiges Dokument, das versucht, die Ambivalenzen im Aufenthaltsrecht und den Interpretationsspielraum in der Fallbearbeitung einzuschränken. Aufgrund der häufigen Änderungen im Aufenthaltsgesetz gilt das Dokument inzwischen jedoch als veraltet.

Eine der häufig genannten Forderungen aus den befragten Ausländerbehörden sind Präzisierungen des Gesetzgebers bzw. eine stärkere Verantwortungsübernahme auch der Landesregierungen bei mehrdeutiger Rechtslage.

Aus der Umfrage

„Gesetzliche Neuerungen sind unter Einbeziehung der ausländerrechtlichen Praxis zu erstellen. Auch wäre eine klare Formulierung und Benennung der gesetzlichen Rahmenbedingungen hilfreich; aktuell wird die Detailausarbeitung auf die Länder abgewälzt, die mitunter mangelnde Regelungsfreude an den Tag legen.“

Solche Äußerungen zeigen, wie der anhaltende gesetzgeberische Umtrieb im Aufenthaltsrecht die lokale Praxis verunsichert, die nach weiteren Präzisierungen und Anwendungshinweisen verlangt. Anwendungshinweise zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz werden zurzeit überarbeitet; im Falle etwa des Chancenaufenthaltsrechts hat das Bundesministerium des Innern (BMI) im Dezember 2022 Anwendungshinweise zur Umsetzung herausgegeben. In allen Ländern verbindlich werden diese Anwendungshinweise nur mit Zustimmung des Bundesrates, die hier nicht eingeholt wurde. Das Land Nordrhein-Westfalen erklärte daraufhin die Anwendungshinweise des BMI für verbindlich, ergänzte sie aber an einigen Stellen, etwa indem das Kommunale Integrationsmanagement als Beratungsinstanz eingeführt oder explizit festgehalten wird, dass die Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen kein Versagungsgrund für eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 104c AufenthG sei. Explizit wird auch geklärt,

dass die unter § 104c AufenthG fallenden Personen keinem Beschäftigungsverbot unterliegen (MKJFGFI 2023: 3 f.).

Es zeigt sich, dass sich größere Interpretationsspielräume für die Ausländerbehörden auch dann ergeben, wenn die Fachaufsichtsbehörden der Landesministerien zurückhaltend mit Weisungen sind (Sachverständigenrat für Integration und Migration 2017). An diesen Klarstellungen wird deutlich, welchen Spielraum die Anwendungshinweise des Bundes offenlassen und wie die Länder (bei Nichtklarstellung: die Kommunen) in der Lage sind, Gesetze auszulegen.

Gleichzeitig aber entstehen mit jedem Gesetz und seinen Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweisen neue Aufgaben in den Ausländerbehörden und die einzelnen Mitarbeiter:innen oder für Referate, die sich mit Rechtsentwicklung beschäftigen, stehen vor der Herausforderung, sich das Gesetz und das Konvolut an Begleittexten anzueignen. Dies vergrößert die Komplexität für Ermessensentscheidungen, der die Sachbearbeiter:innen bei Einzelfallentscheidungen ohnehin ausgesetzt sind. Schließlich müssen stets die personalen und sozialen Merkmale eines Falles und dessen Einbettung in die aktuelle Gesetzeslage geprüft werden.

Aus der Umfrage

Unterstützung der Ausländerbehörden durch Klarstellungen im Aufenthaltsrecht und Prüfschemata

Im Rahmen der Onlinebefragung haben wir in einem freien Eingabefeld nach Themen gefragt, die in den geschlossenen Fragen nicht behandelt wurden. Die Unterstützung von Land und Bund bei der Rechtsanwendung war hier eines der häufig genannten Themengebiete:

„Prüfschemata und Musterbescheide von zentralen Stellen könnten zu einer Entlastung führen. Aktuell muss jede ABH die Rechtsgrundlagen eigenständig aufarbeiten und für die Mitarbeiter der ABH Prüfschemata und andere Vorlagen vorbereiten. In vielen Fällen könnte von Bund oder Land Unterstützung in Form von bereits aufgearbeiteten Prüfschemata oder auch vorbereiteten Musterschreiben (Bescheide, Anhörungen, Merkblätter) helfen, die Arbeitsbelastung herunterzufahren.“

„Erschwerend kommt hinzu, dass die Verwaltungsvorschriften sowohl beim Bund als auch auf Landesebene nicht mehr aktuell sind bzw. durch eingeschobene Regelungen, Änderungen der Paragraphenfolge nicht mehr passen und unübersichtlich sind. Der Wechsel der Regelungen zur Erwerbstätigkeit (früher positiver Eintrag in den Titel) erschwert die Anwendung zusätzlich.“

„Klare Anweisungen hinsichtlich des Umgangs mit Identitätsdokumenten (insb. Somalia/Eritrea), da die Diskussionen in der Praxis die meiste Zeit in Anspruch nehmen.“

Die letzte Eintragung verweist auf die Notwendigkeit der Passbeschaffung für Aufenthaltstitel, die bei einer Reihe von zahlenmäßig relevanten Herkunftsländern wie Somalia, Eritrea, Syrien und Afghanistan nicht zumutbar (Geflüchtete aus Eritrea mussten bis zu einem Verwaltungsgerichtsurteil bspw. in den eritreischen Auslandsvertretungen angeben, ihre Flucht zu bezeugen) oder schlicht nicht möglich ist. Da dennoch zu-

nächst eine Passbeschaffung versucht werden muss, bevor ohnehin die Passersatzpapiere oder ein Aufenthaltstitel auf Ermessensbasis ausgestellt werden, bindet das Verfahren unnötige Ressourcen. Das Bundesinnenministerium kann, wie bereits für Afghanistan geschehen, per Rundschreiben zu einem einheitlichen Vorgehen beitragen (ProAsyl 2023).

4.2 Organisationale Spielräume kommunaler Migrationsverwaltung

IN KÜRZE

Neben den inhaltlichen Präzisierungen im Zusammenspiel von Gesetzestexten, Anwendungshinweisen, bestehenden Verwaltungsgerichtsurteilen und Fallentscheidungen stehen der kommunalen Verwaltung im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung organisationale Spielräume bei der Umsetzung des Aufenthaltsrechts offen. Die wesentlichen kommunalen Steuerungsinstrumente liegen in der Umsetzung spezifischer Organisationsmodelle im Ausländerwesen, einschließlich der Etablierung von Kommunikationsstrukturen zu anderen kommunalen Stellen wie auch zu Wohlfahrtsverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen, in der Entwicklung von Leitbildern und Organisationskulturen sowie in der Personalpolitik der Organisation.

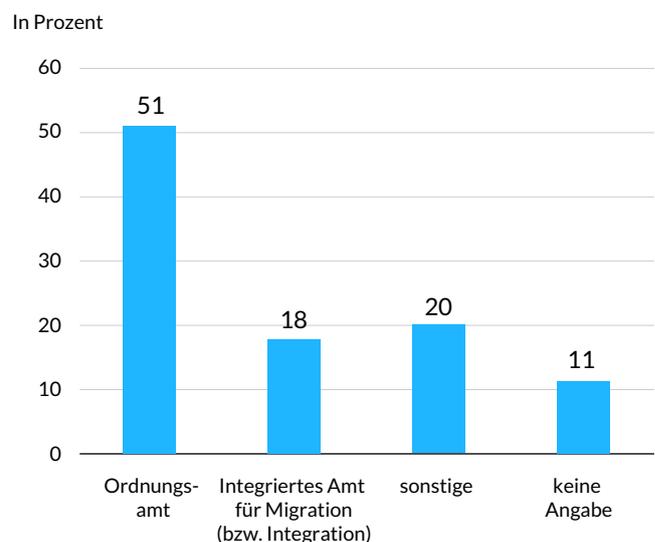
Einbindung von Ausländerbehörden in die kommunale Behördenstruktur

Ziel des Aufenthaltsgesetzes ist die Steuerung von Zuwanderung. Diese staatliche Ordnungsfunktion spiegelt sich auch organisatorisch darin wider, dass die Ausländerämter meist als Teile der Ordnungsverwaltung gelten. Die aufenthaltsrechtliche Öffnung von Integrationswegen ist der Funktion der Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung verpflichtet.

Die Hälfte der von uns befragten Ausländerbehörden gab an, auch faktisch Teil der kommunalen Ordnungsverwaltung (Dezernat für Ordnung o. Ä.) zu sein (Abbildung 4).

Ausländerbehörden existieren als eigenständige Ämter, als Teil des Bürgeramtes oder des Personalstandswesens. Die Einbindung und Benennung der Ausländerbehörden hat einen symbolischen Charakter, kann aber auch materielle Folgen für die kommunalen Kommunikationsstrukturen und für das Selbstverständnis einer Behörde und ihrer Herangehensweisen haben.

ABBILDUNG 4 **Wie ist Ihre Organisation in die kommunale Verwaltung eingebunden?**



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

Ämter für Migration und Integration

Entsprechend dem wachsenden gesetzlichen Zusammenhang von Migrationssteuerung und Integrationsambitionen bündeln einige Kommunen ihre migrationsbezogenen Aufgaben in Ämtern für Migration und Integration (Schammann et al. 2020). Hier arbeiten die Integrationsverwaltungseinheiten oder auch die kommunalen Bildungsverwaltungen neben Abordnungen aus dem Sozialamt (das in der Regel die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz organisiert) und schließlich das kommunale Ausländerwesen gemeinsam unter einem Dach (u. a. im Landkreis Böblingen, in Freiburg, in Wuppertal, im Burgenlandkreis, in Düsseldorf und Krefeld). Ist ein solches Amt nicht nur intern existent, sondern auch nach außen als „One-Stop-Shop“ organisiert, dann kann sich eine Person mit vielschichtigen sozialen, leistungsbezogenen wie auch aufenthaltsrechtlichen Anliegen an eine integrierte Verwaltungseinheit wenden. Nicht verwechselt werden darf ein integriertes Amt für Migration/Integration mit einem rein auf Verweisberatung gepolten Willkommenszentrum, das es mittlerweile in einigen deutschen Städten gibt (u. a. Stuttgart).

Erhöhte Kommunikationsdichte innerhalb einer integrierten Behörde kann zum besseren Verstehen zwischen den verschiedenen Rechtskreisen, Aufgaben-

schwerpunkten und Professionen oder auch zu gemeinsamen Fallbearbeitungen führen. Anzumerken ist aber neuerlich, dass kaum Organisationsforschung zu Ausländerbehörden existiert und weder die Verbesserung interner Abläufe und noch weniger die Wirkungen unterschiedlicher Organisationsmodelle auf das Publikum der Verwaltung evidenzbasiert zu bewerten sind: Finden tatsächlich gemeinsame Fallbearbeitungen und Besprechungen statt oder begnügt man sich mit einer gemeinsamen Postadresse?

Kommunikationswege und Netzwerkstrukturen

Im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung entstehen für Ausländerbehörden zahlreiche einzelfallbezogene Abstimmungsbedarfe mit anderen Behörden, teilweise mit den bereits erwähnten Landesmittelbehörden und ihrer Zuständigkeit für ausgewählte Zielgruppen. Schnittstellen bestehen des Weiteren etwa im Falle eines Rechtskreiswechsels zwischen Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und Jobcenter, teils informiert die Ausländerbehörde die kommunale Integrationsberatung über einen erteilten Aufenthaltstitel. Als problematisch gelten vielen Akteure in Ausländerbehörden die Absprachen mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Die Kritik zielt neben der Bearbeitungszeit vor allem auch auf die schlechte Erreichbarkeit, wenn den Ausländerbehörden keine konkreten Ansprechpersonen beim BAMF bekannt sind und über Funktions-E-Mail-Adressen Anfragen nicht schnell geklärt werden können (Bogumil et al. 2023: 118). Hier scheinen Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde ähnliche Erfahrungen zu machen wie ihr Publikum mit der Erreichbarkeit der eigenen Behörde.

Wir haben in der Onlinebefragung nach Kontaktdichte und Netzwerken auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems gefragt. Unter den Ausländerbehörden, die unseren Fragebogen ausgefüllt haben, besteht eine relativ hohe Kontaktdichte zum Bundesinnenministerium, die methodisch relativiert werden muss (Abbildung 5).¹⁰ Die Zusammenarbeit mit kommunalen Ämtern wie auch der Austausch mit anderen Ausländerbehörden, etwa um Verfahrensweisen abzugleichen und organisationales Lernen zu ermöglichen, steht dagegen nicht im Vordergrund bzw. ist auf das Engagement von Einzelpersonen zurückzuführen. Der

Aufbau und der Unterhalt von Netzwerkstrukturen, die eine größere Transparenz der Behörden herstellen könnten, aber auch organisationales Lernen befördern, hat bei der momentanen Aufgabenfülle offenbar keine Priorität. Berichtet wird auch von infrastrukturellen Kommunikationshindernissen:

„[...] verschlüsselte, digitale Kommunikation mit Behörden und Stellen, die nicht [dem Bundesland] unterstellt sind, ist derzeit so gut wie nicht möglich; im [Bundesland] kann man über das Behördennetz sich austauschen, sobald aber das BAMF oder sonstige Bundesländer oder die Behörden des Bundes involviert sind, scheitert eine verschlüsselte Kommunikation; das ist ein sehr großes Hemmnis.“

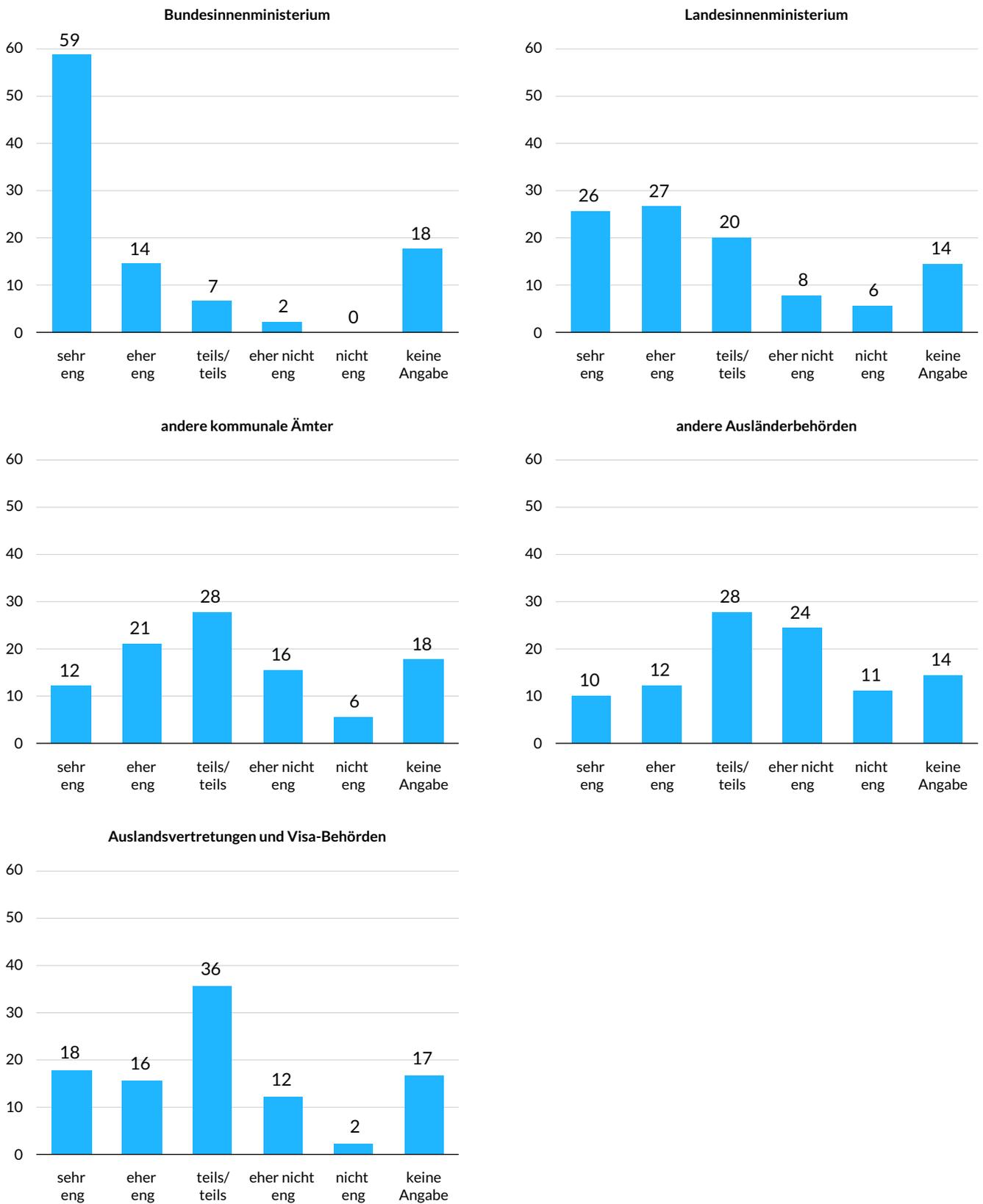
Neben der einzelfallbezogenen Kommunikation mit anderen Akteuren bestehen für die Ausländerbehörden zahlreiche themenbezogene Anforderungen an Austausch und Kommunikation. Der Anfang der 2000er Jahre konstatierte Befund, dass Ausländerbehörden „ihre Aufgabe in keiner Weise mit dem Konzept von Integration verbunden sahen“ (Reichwein 2017: 695), kann aus heutiger Perspektive nicht mehr bestätigt werden. Auf Grundlage von 14 Experteninterviews mit Vertreter:innen von Ausländerbehörden in 13 Kommunen gelangt ein Autorenteam um Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann zur der Einschätzung, dass sich die Mehrzahl als zentralen Akteur im Rahmen des Integrationsprozesses und damit jedoch auch einem beträchtlichen Druck ausgesetzt sehe. Zwar werde die Einschätzung geteilt, dass „in der Ausländerbehörde mehr dazugehört als nur die Erteilung eines Titels“ (Bogumil et al. 2023: 109). Zugleich teilten viele Interviewpartner:innen den Eindruck, über die Netzwerkarbeit der Kommune zu stark in Belange hineingezogen zu werden, zu denen sie aufgrund ihrer Zuständigkeit wie auch aufgrund ihrer begrenzten Arbeitszeit wenig beizutragen hätten.

Die Einrichtung regelmäßiger Kommunikationsstrukturen, nicht nur zwischen Ämtern, sondern auch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, seien es Migrationsberatungen, Flüchtlingshilfen, möglicherweise auch mit (lokalen) Unternehmensverbänden, steht nur in wenigen Behörden auf der Agenda. Dialogformate mit zivilgesellschaftlichen Stakeholdern und Multiplika-

10 Die Umfrage wurde über einen Verteiler des BMI verschickt, s. o.

ABBILDUNG 5 Mit welchen der genannten Organisationen besteht enger Kontakt in der Umsetzung der Gesetzgebung?

In Prozent



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung.

tor:innen können für Transparenz und gegenseitiges Verständnis sorgen. Im Rahmen von Modellprojekten zielen sie such auf Win-win-Situationen für Ausländerbehörden und deren Klient:innen ab, wenn etwa wie in Niedersachsen Wege in Bleiberecht für Geduldete geschaffen werden sollen (Stadt Oldenburg 2023). Da es sich bei Duldungen um eine jeweils nur für einige Monate gültige Aussetzung der Abschiebung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen handelt, gehen sie mit zahlreichen Vorsprachen in den Ausländerbehörden einher, die Arbeitszeit binden.

Zugleich wird in der Umfrage auch festgehalten, dass gerade die Integrationsinfrastrukturen, wie z. B. die Migrationsberatungen, die Ämter entlasten. Sie erledigen Beratungsaufgaben bereits im Vorfeld von Terminen und Vorsprachen und sollten entsprechend weiter ausgebaut werden.¹¹ Zugleich wird dadurch klar, dass zahlreiche Klient:innen von Ausländerbehörden auf Hilfe angewiesen sind, um die oftmals unverständlichen Anforderungen der Behörde zu erfüllen. Diese Arbeit „im Vorhof des Staates“ wird von einem breiten Akteursspektrum erledigt, eben von professionellen Migrationsberatungen, von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Freund:innen wie auch von informellen Dienstleistern (Brokern), die sich für ihre Unterstützung bezahlen lassen, um den Zugang zu den öffentlichen Ämtern zu schaffen. Es ist eine eigenartige Entwicklung, die nicht nur die Ausländerverwaltung betrifft, dass der unmittelbare Kontakt von Publikum und Verwaltung mehr und mehr über intermediäre Instanzen, seien es Steuerberater:innen, Migrationsberatungen oder andere Sozialberatungen, organisiert wird. Recht und entsprechend Verwaltung jedenfalls scheinen nicht nur komplexer, sondern in der Konsequenz vor allem unzugänglicher für das Publikum zu werden. Gerade für Personen aus dem Ausland erschweren fehlende Deutschkenntnisse den Umgang mit Behörden. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) regelt zwar: „Amtssprache ist deutsch.“. Angesichts der anhaltend wachsenden Zahl von Personen aus dem Ausland, die in der Bundesrepublik leben, arbeiten und studieren, und angesichts der Ambitionen, die Bundesrepublik für ausländische Arbeitskräfte attraktiver zu machen, müssen Ausländerbehörden im Besonderen, aber auch andere Verwaltungseinheiten weiter konsequent überlegen, wie sie mit der sich ändernden Be-

völkerungsstruktur umgehen und sich Konzepte und Verfahren zum Umgang mit Vielsprachigkeit überlegen. Mittel- bis langfristig wäre dadurch auch eine Entlastung der Sachbearbeiter:innen zu erwarten, gelten doch Verständigungsschwierigkeiten als ein Grund für die wahrgenommene hohe Arbeitsbelastung.

Rolle von Einzelpersonen

In Gesprächen mit Stakeholdern wurde die Rolle der Leitung der Ausländerbehörden hervorgehoben. Von außen lassen sich in Zusammenhang mit einem Führungswechsel in der Behörde deutliche Kurswechsel beobachten, etwa im Umgang mit Geduldeten. Hier sind die Ermessensspielräume besonders groß und hier lassen sich eindeutige Änderungen in Entscheidungspraxen wie auch in administrativen Abläufen feststellen. Auch jenseits der Leitungsebene schildern uns Vertreter:innen aus der Migrationsberatung, aber auch Wirtschaftsvertreter:innen, dass eine zügige und zielorientierte Bearbeitung ausländerrechtlicher Anliegen in erheblichem Maße von individuellen Personen und Kontakten abhängig seien. Eine typische Erfahrung sei, dass Probleme immer dann geklärt werden könnten, wenn die Klient:innen bei Behördengängen begleitet würden. Die sich daraus ergebenden sehr unterschiedlichen Einzelfallentscheidungen sind für die betroffenen Ausländer:innen und Arbeitgeber gleichermaßen nur schwer nachzuvollziehen. Auch im Hinblick auf die Unterstützungsnetzwerke und Arbeitgeber stellt sich die Frage, inwiefern diese durch funktionierende Ausländerbehörden entlastet werden könnten. Auch dazu aber bedarf es weiterer Organisationsforschung, um den Einfluss von Führungspersonal, von spezifischen Organisationsentwicklungsmodellen oder von Leitbildern auf das alltägliche Verwaltungshandeln besser bewerten zu können.

Spezialisierte Verwaltungseinheiten

Ab einem gewissen Personalbestand liegt eine weitere kommunale Steuerungsoption in der Einführung spezialisierter Verwaltungseinheiten für spezifische Anliegen. In den meisten befragten Behörden existieren solche Spezialisierungen. Dennoch ergibt sich hier kein einheitliches Bild. In einigen Ausländerbehörden sind alle Mitarbeiter:innen für alle Angelegenheiten

11 Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2024 sieht dagegen eine Kürzung der Migrationsberatungen um ca. 30 Prozent vor, was auf scharfe Kritik der Wohlfahrtsverbände stößt.

zuständig, in anderen existieren Abteilungen zur Bearbeitung von Asylangelegenheiten, zur Umsetzung von Abschiebungen, zur Bearbeitung der Belange von Bildungsausländer:innen (in Universitätsstädten) usw. Die Steuerung über Spezialisierung oder auch (zeitweilige)

Priorisierung von Zuwanderungsgruppen ist prinzipiell nur in größeren Behörden möglich. Oftmals richtet sie sich auch an der Unterscheidung von mittlerem und höherem Verwaltungsdienst aus.

Aus der Umfrage

Zuständigkeiten im Mehrebenensystem

In einem Freitextfeld unserer Onlinebefragung wurden zahlreiche Bemerkungen und Verbesserungsvorschläge zu Aufgabenteilungen und Netzwerkstrukturen genannt. Zahlreiche Rückmeldung weisen in Richtung weiterer Spezialisierungen.

„Asylverfahren zentral bearbeiten und erst nach positiver Entscheidung auf die Kommunen verteilen.“

„[...] evtl. Spezifizierung. Allgemeiner Abschnitt, Humanitärer Bereich, Einreise (Visum). Beschäftigung und Studenten.“

„Ausgliederung von bestimmten Fragestellungen an zentrale ABH's, wie Prüfung Wohnsitzauflagen (s. bspw. NRW) oder Fachkräfteeinwanderung (s. bspw. RLP).“

„Familiennachzug: Entscheidung allein durch Auswärtiges Amt.“

Daneben werden bessere und effizientere Aufgabenteilungen in den verschiedenen Aufgabengebieten eingefordert:

„Schnellere Antworten und Einschätzungen bzgl. Abschiebungsverboten und Behandlungsmöglichkeiten im Heimatland durch das BAMF dringend erforderlich (Antworten dauern teilweise länger als ein Jahr).“

„Wegfall Zustimmungserfordernis BA, wenn lokal ein Arbeitsangebot vorliegt, EU-Bürger nicht mehr bei Ausländerbehörden anbinden“

„Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit nach zweijähriger Beschäftigung. Westbalkan sollte wieder wegfallen“

„Abschaffung des Datenabgleichs zwischen Melde- und Ausländerbehörden. Durch die nicht anpassbaren rechtlichen Unterscheidungen erfolgt jedes Jahr aufs Neue die Bearbeitung der identischen Meldung. Wofür?“

Sehr grundsätzlich wird moniert, dass Bund und Länder ihre Aufgaben auf die Kommunen „abwälzen“:

„Bund und Länder sollen einfach ihren originären Aufgaben nachgehen und nicht alles nach unten delegieren! Z. B. Registrierung von Flüchtlingen, aber auch Massenzuströmen wie aus der Ukraine. Genauso wie Asylantragstellungen von Ukrainern, die nicht unter die Richtlinie fallen bzw. Prüfung von zielstaatbezogenen Abschiebehindernissen bei diesen. Normale Asylbewerber werden ebenfalls unregistriert in den Kommunen zwischengeparkt, weil kein Platz in den LEAs ist und die ABH sollen dann die Asylanträge entgegennehmen?“

5. Aktuelle Probleme der Ausländerbehörden

5.1 Das Personal der Ausländerbehörden

Fragt man die Mitarbeitenden der Ausländerbehörden nach der Entwicklung ihrer Arbeitsbelastung in den vergangenen Jahren, so ist die Antwort eindeutig (Abbildung 6). 92 Prozent der antwortenden Personen in unserer Umfrage gaben an, dass die Arbeitsbelastung stark gestiegen sei. Die restlichen acht Prozent machten keine Angaben. Der Befund ist umso deutlicher, als dass in den Antworten keine Differenzierung zwischen „stark erhöht“ und „erhöht“ gemacht wurde. Von diesem Befund geht sicher ein Alarmsignal aus. Es wäre jedoch zu einfach, den Anstieg der Belastung einzig auf die gestiegenen Fallzahlen zurückzuführen. Die folgenden Abschnitte zeigen weitere aktuelle Probleme der Ausländerbehörden – von einer unbefriedigenden Personalsituation bis zur hohen Geschwindigkeit aufenthaltsrechtlicher Neuerungen.

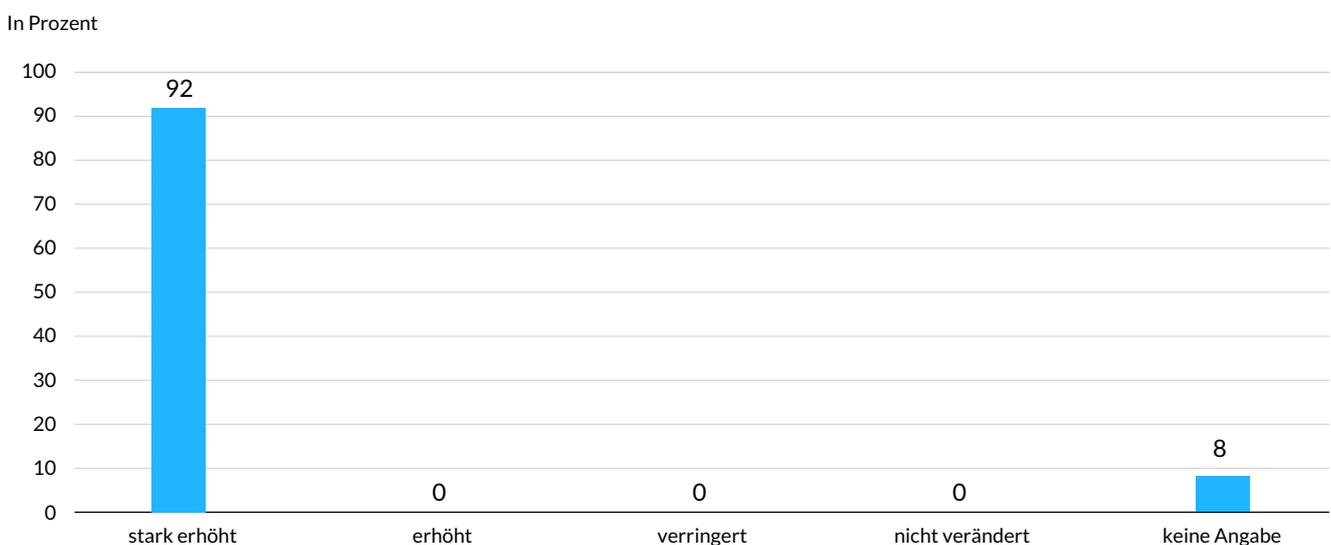
IN KÜRZE

Eine Behörde, die eine Schlüsselrolle beim Umgang mit dem demografischen Wandel und Fachkräftemangel innehat, ist selbst von Fachkräftemangel betroffen. Objektivierbare Erkenntnisse zum Aufgabenzuwachs in Ausländerbehörden bestehen nicht. Dennoch herrscht Einigkeit, dass eine bessere Personalausstattung und -entwicklung der zentrale Schlüssel zu einer besseren Aufgabenerledigung wären.

Die Arbeit in Ausländerbehörden zeichnet sich aus durch

- eine hohe Arbeitsbelastung,
- den Umgang mit einer komplexen Rechtsmaterie,
- hohe Verantwortung.

ABBILDUNG 6 Die Arbeitsbelastung der Ausländerbehörde hat sich in den vergangenen Jahren...



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

Die Lösung der Personalprobleme bedarf

- einer besser an die Aufgabenfülle angepassten Stellenzuweisung und Eingruppierung,
- der Anpassung von Ausbildungswegen und Fortbildungen im Aufenthaltsrecht.

Aufgrund der Verwaltungshoheit der Länder, wie auch aufgrund der Personalhoheit der Kreise bzw. der Kreisfreien Städte, liegen keine flächendeckenden Zahlen zur Personalsituation, etwa zum Anteil unbesetzter Stellen, zum Krankenstand oder zur Verweildauer junger Angestellter und Beamt:innen in den Ausländerbehörden vor. Prinzipiell fällt es nicht leicht, den Personalbedarf in den Ausländerbehörden valide abzubilden.

In einer Umfrage des Südwestrundfunks (SWR) im Juli 2022, an der 216 Leiter:innen von Ausländerbehörden in 13 Bundesländern teilgenommen haben, bezeichneten 94 Prozent der Teilnehmer:innen die Personalsituation als angespannt, die Mehrheit als „sehr angespannt“. Als Gründe werden gemeinhin zu wenige oder unbesetzte Planstellen, eine zu geringe Vergütung, eine hohe Kundenkontaktdichte und Arbeitsbelastung genannt.

In Reaktion auf eine Kleine Anfrage erhob das Land Baden-Württemberg den Anstieg der Fallzahlen in einzelnen Kommunalen Ausländerbehörden. Dabei ergab sich ein uneinheitliches Bild zwischen dem Anwachsen von Fallzahlen pro Mitarbeiter:in um 50 Prozent, bis hin zum Sinken der Fallzahlen in einem Kreis.

Die Stadt Stuttgart beantwortete die Anfrage wie folgt:

„Eine konkrete Erhebung ‚Fallzahlen pro Sachbearbeiter‘ ist der Stadt Stuttgart aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Aufgaben nicht möglich. Aufgrund der guten Arbeitsmarktlage für Beschäftigte im öffentlichen Dienst und des Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung unterliegt die Zahl der besetzten Stellen großen Schwankungen. Die Ausländerbehörde der Stadt Stuttgart hat aktuell 84,86 Stellen für die Sachbearbeitung bei 170 336 Ausländern, davon sind 26,33 Stellen

(rund 31 Prozent) nicht besetzt. Somit ist der Stadt Stuttgart auch aus diesem Grund eine valide Aussage zu den Fallzahlen pro Sachbearbeiter nicht möglich. Es ist nach Angaben der Stadt Stuttgart auf jeden Fall eine deutliche Steigerung der Aufgabenfülle zu konstatieren, sodass diese mit dem vorhandenen Personal nicht mehr adäquat bearbeitet werden kann“ (LTBW-Drs. 17/4530¹²).

Die Fallzahlen geben zudem nur einen oberflächlichen Eindruck über die Bearbeitungsdauer aufenthaltsrechtlicher Aufgabenstellungen, die nicht nur vom Personal der Behörde und vom Aufenthaltszweck und Anliegen (Fall) abhängig sind, sondern oftmals auch von der Mitwirkung anderer Behörden wie auch der antragstellenden Person.

Aus der Umfrage

Einzelnen Behörden scheint es besonders schwerzufallen, Planstellen neu zu besetzen. Doch die bloße Besetzung der Planstellen allein beschreibt das Problem nur ungenügend. Eine möglicherweise gewichtigere Rolle scheint zu spielen, wie lange konkrete Personen auf einer Planstelle in der ABH verbleiben, also wie hoch die Fluktuation auf den Stellen ist. In unserer Umfrage stimmten 57 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass eine hohe Fluktuation besteht, nur 21 Prozent stimmen dem nicht zu.

Ursachen der Personalsituation

Die Personalsituation in den Ausländerbehörden wurde spätestens mit der Fluchtzuwanderung von 2015 virulent. Die Pandemie und die Zuwanderung aus der Ukraine sorgten für weitere außergewöhnliche Belastungsereignisse. Dabei gilt die von den Ausländerbehörden zu bearbeitende Rechtsmaterie als außerordentlich komplex und unterliegt zudem häufigen Veränderungen. Vor diesem Hintergrund stellen sich Herausforderungen für die Einarbeitung neuen Personals, die kontinuierliche Fortbildung der vorhandenen Mitarbeiter:innen und das Wissensmanagement. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der als hoch wahrgenommenen

12 https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP17/Drucksachen/4000/17_4530_D.pdf (Download 11.10.2023).

Personalfuktuation in einigen Ausländerbehörden führt die hohe Komplexität dazu, dass Quereinsteiger:innen rekrutiert und zunächst für die Nachqualifikationen freigestellt werden müssen (Bogumil et al. 2023: 111).

Der Personalmangel in den Ausländerbehörden wird momentan stark problematisiert, ist aber kein Alleinstellungsmerkmal. Gerade die kommunalen Sozialämter klagen in ähnlicher Weise über unbesetzte Stellen (Böldt 2022), Gleiches gilt für die Justizverwaltung (Meyer 2022). Die Problembeschreibungen gleichen sich (Abbildung 6). In einer Branchenanalyse analysieren Katrin Schmid und Peter Wilke (2016) die Beschäftigungssituation in den kommunalen Verwaltungen. Problematisch ist nicht nur die Altersstruktur. Auch die finanzielle Situation, insbesondere von Kommunen, die unter Haushaltsaufsicht der Länder stehen, bestimmt Personal- und Stellenschlüssel:

„Über Stellenschlüssel, Besetzung von Stellen und Aufgabenverteilung entscheidet nicht das eigentliche Arbeitsaufkommen, sondern überwiegend die finanzielle Situation. Eine objektivierte Arbeits- und Aufgabenbemessung ist kaum erkennbar“ (Schmid und Wilke 2016: 22).

Die hier genannten Themen strukturieren auch die Rückmeldungen, die wir aus den Ausländerbehörden erhalten haben. Sie betreffen Fragen der Stellenbemessung, der Ausbildung wie auch der Eingruppierung von Stellen und Aufgaben in den Behörden.

Die Sorgen der Personalgewinnung wurden von den Teilnehmer:innen der Umfrage in einem freien Eingabefeld ausführlich dargestellt. Wir haben abschließend gefragt:

Gibt es Themen, Aufgabenbereiche oder organisatorische Lösungen, die nicht abgefragt wurden, die aber in Ihrer Organisation bedeutend sind?

Die hier gemachten Angaben beschreiben oder fordern Verbesserungen.

1. der Qualifikations- und Ausbildungswege der Beschäftigten:

„Personal i. d. R., wenn überhaupt mit einfacher Verwaltungsausbildung (keine Hochschule!), daher aufgrund der Komplexität fehlende Sachkunde und viel Unterstützungs-/Rücksprachebedarf; zudem aufgrund des

stetig hohen und steigenden Arbeitsanfalls/Stresspegels und erforderlicher Anpassungen und Veränderungen schwierig. Motivation bei den MA aufrechtzuerhalten; keine Personalressourcen für Digitalisierung und Umsetzung von Gesetzesänderungen.“

„Bundesweites Programm zur fachlichen Einarbeitung ins Ausländerrecht.“

„Durch fehlende Bewerber im gehobenen Dienst wird zunehmend auf Mitarbeiter im mittleren Dienst oder Verwaltungsfachangestellte zurückgegriffen. Es fehlt dann häufig die rechtliche Kompetenz.“

2. der Eingruppierung und Besoldung der Mitarbeiter:innen:

„Stellen sowohl in der Sachbearbeitung als auch in der Führungsebene sind im Vergleich zu anderen Gebieten (z. B. im Leistungsrecht) schlecht dotiert.“

„Besoldung, Stellenbewertung, Eingruppierung, Zulagemöglichkeit.“

„Beim Weggang von Beamten mit entsprechender Qualifikation erfolgt keine entsprechende Nachbesetzung (begründender Hinweis – es bewirbt sich niemand. Grund: Da dieser Personenkreis auch durch die Änderung des Beamtengesetzes nun gleich mit A 10 als Berufseinsteiger beginnen kann. Bei der Ausländer- und Einbürgerungsbehörde sind die Stellen aber maximal mit A 10 bewertet. Wir haben von früher sechs Mitarbeitern im gehobenen Dienst jetzt nur noch 1,2 Stellen besetzt.).“

3. der allgemeinen Arbeitsbedingungen in Ausländerbehörden:

„Stellenbewertungen entsprechen nicht mehr den aktuellen Anforderungen an die Stellen: hohes Konfliktpotenzial, Verständigungsschwierigkeiten und ein ständiger Wechsel an Anliegen der Kundschaft im Gegensatz zu den rechtlichen Möglichkeiten. Hierdurch finden sich wenig Bewerber, da es bei der gleichen Besoldung/Bezahlung scheinbar attraktivere Stellenangebote gibt. Überlastung – Planstellen sind zwar alle besetzt, jedoch zu wenige.“

„Eine zentrale Beschwerdestelle, bei der man anonym als Mitarbeiter auf Missstände hinweisen kann, wäre

sicherlich hilfreich, sei es seit Jahren bestehende EDV-Probleme, Personalmangel und Überlastung oder Sonstiges, bei Fachbereichsleitern oder Vorgesetzten hat man keine Chance auf Veränderung/Verbesserung, wenn da kein Interesse besteht. Kontrollen, die nach Beschwerden durchgeführt werden und öffentlich gemacht werden, würden Druck und Anreiz auf Verbesserung bedeuten.“

Die Behörde, deren Funktionieren ein Schlüssel zur Beseitigung des Fachkräftemangels sein soll, leidet unter dem Fachkräftemangel. Die Antwort aus den Behörden ist klar: Es bedarf einer Veränderung der Eingruppierung von Stellen, mit denen die Arbeit in Ausländerbehörden attraktiver gestaltet werden kann. Daneben aber werden auch die unterschiedlichen Einstellungsvoraussetzungen und Arbeitsteilungen in den Behörden sichtbar. Während einige Behörden aufenthaltsrechtliche Fallbearbeitungen ausschließlich von Beamten:innen im gehobenen Dienst bearbeiten lassen und administrative Tätigkeiten, wie auch die Umsetzung von Abschiebungen, Angestellten im öffentlichen Dienst (mit Ausbildungen zum Bürokaufmann bzw. zur Bürokauffrau) überlassen, scheint eine solche auf unterschiedlichen Qualifikationen

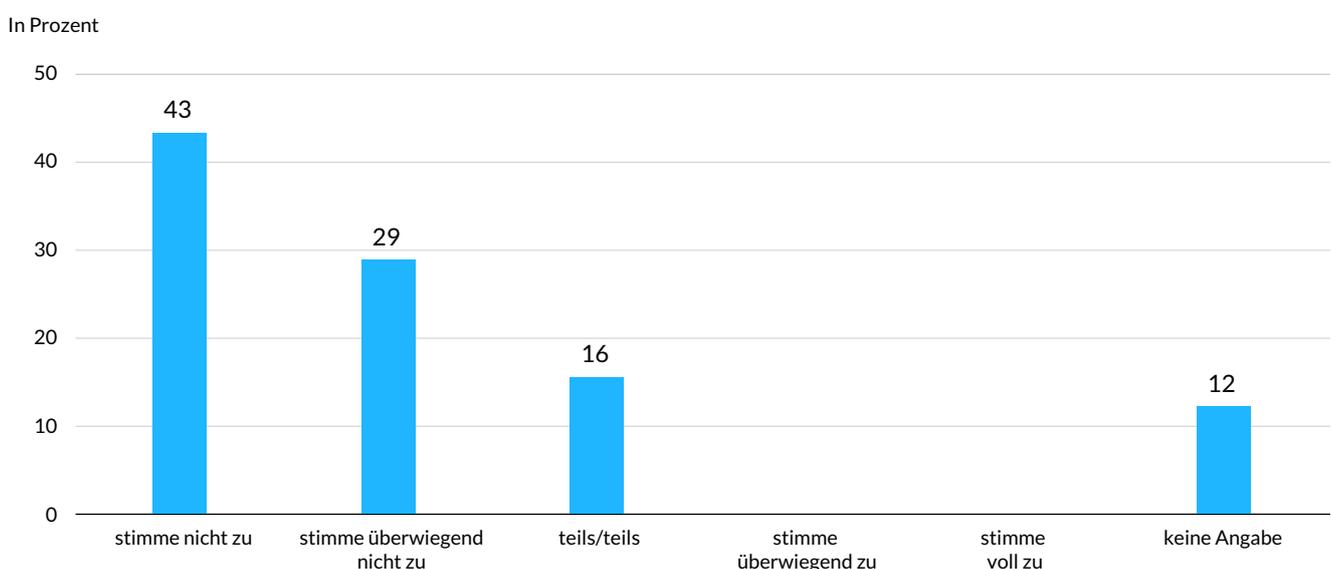
beruhende Arbeitsteilung in anderen Behörden nicht möglich.

Entsprechend wird auch eine bessere inhaltliche Vorbereitung auf die Aufgaben in den Ausländerbehörden eingefordert.

An den Verwaltungshochschulen etwa in Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz besteht die Möglichkeit, Vertiefungen im Migrationsrecht zu belegen. Solche Angebote sind jedoch beschränkt und es gilt sie auszuweiten. Aber auch die zahlreichen Quereinsteiger:innen müssen an die komplexe Arbeit mit dem Aufenthaltsrecht herangeführt werden. Entsprechend haben wir nach Möglichkeiten der Personalentwicklung gefragt:

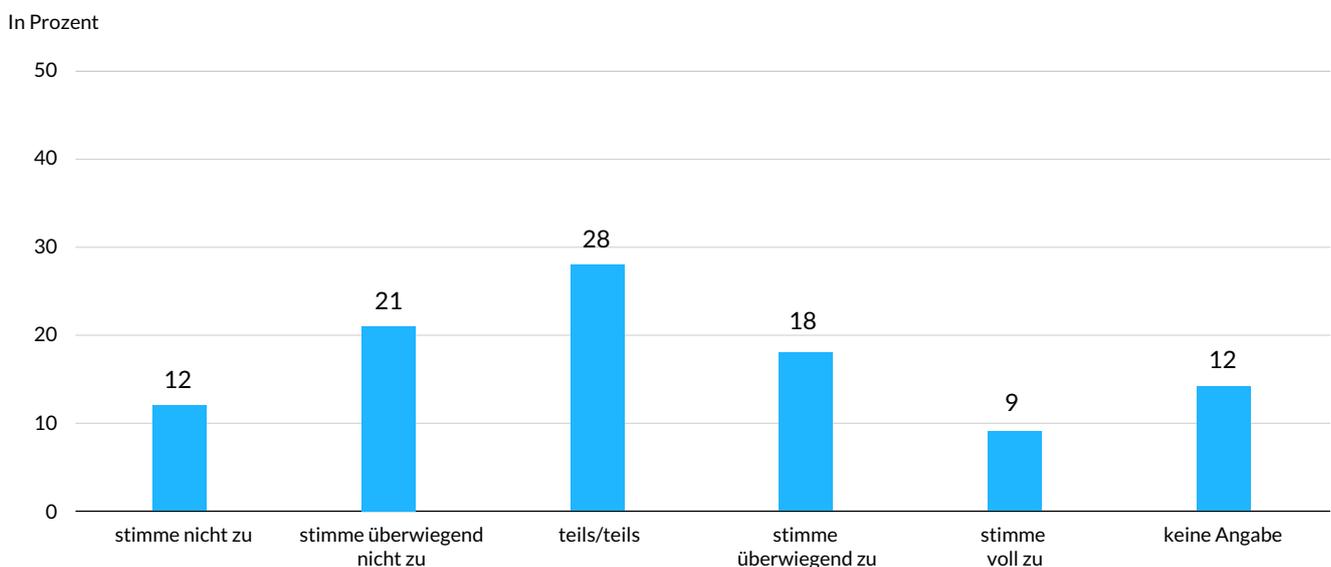
Die Möglichkeiten interner Personalentwicklungen werden offensichtlich besser beurteilt (Abbildung 8) als die Ausbildungswege in den öffentlichen Dienst oder die Vorbereitung von Quereinsteigern (Abbildung 7). Die Umsetzung aber von Personalentwicklungsmaßnahmen und Schulungen ist selbst ressourcenaufwendig und eine angemessene Einarbeitung kann im Tumult momentaner Überlastung untergehen.

ABBILDUNG 7 **Neue Mitarbeiter*innen bringen aus ihrer Ausbildung oder ihrer vorherigen Tätigkeit ausreichend Vorkenntnisse mit, um die Aufgaben in der Behörde zu bearbeiten**



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

ABBILDUNG 8 Neue Mitarbeiter:innen werden durch Erfahrungsaustausch, Schulungen und andere Personalentwicklungsmaßnahmen entsprechend auf ihre Tätigkeit in der Organisation vorbereitet



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

5.2 Verhältnis von Verwaltung und Publikum: Wartezeiten und Transparenz

IN KÜRZE

Die verschiedenen Einwanderungsbewegungen, die Coronapandemie, flächendeckender Personal-mangel führen zu langen Wartezeiten und zu einer Verwaltung, deren Handlungen auch von außen nur schwer nachvollziehbar sind. Die Organisationen gehen unterschiedlich mit der momentanen Arbeitssituation um. Einen generellen Abbau von Prüfpflichten aber befürworten sie nicht.

Aus der Praxis

„Rückstaumanagement“

„Wir haben jedes Jahr einen Zuwachs an Fällen. Und dann hatten wir noch Corona. Und die Ukraine-Situation und das hat uns um Tausende Fälle zurückgeworfen. Bei Corona konnten die Kommunen nicht arbeiten, vernünftig also lange Zeit gar nicht, und dann auch nur eingeschränkt. [...] Dann kam die Ukraine-Situation und deswegen gibt es diese riesigen Rückstände, die nur mit zusätzlicher Kraftanstrengung im Sinne von vorübergehend zusätzlichem Personal bewältigt werden können. So das laufende Geschäft – so sagt auch mein Abteilungsleiter immer – das würden wir wahrscheinlich sogar schaffen, wenn wir nicht diese Rückstände hätten. Aus diesen Rückständen heraus erwachsen zusätzliche Aufgaben. Ein Rückstandsfall macht mehr Arbeit als ein Fall, der heute neu reinkommt. Das fängt schon damit an, dass die Leute natürlich mehrfach nachfragen, wie sie mit diesen Sachstandsfragen irgendwie umgehen müssen. Zweitens: Wenn sie den Fall dann endlich anpacken können, ist der ein Dreivierteljahr alt. Und sie machen sich erneut viele Freunde, indem sie dann wieder aktuelle Nachweise

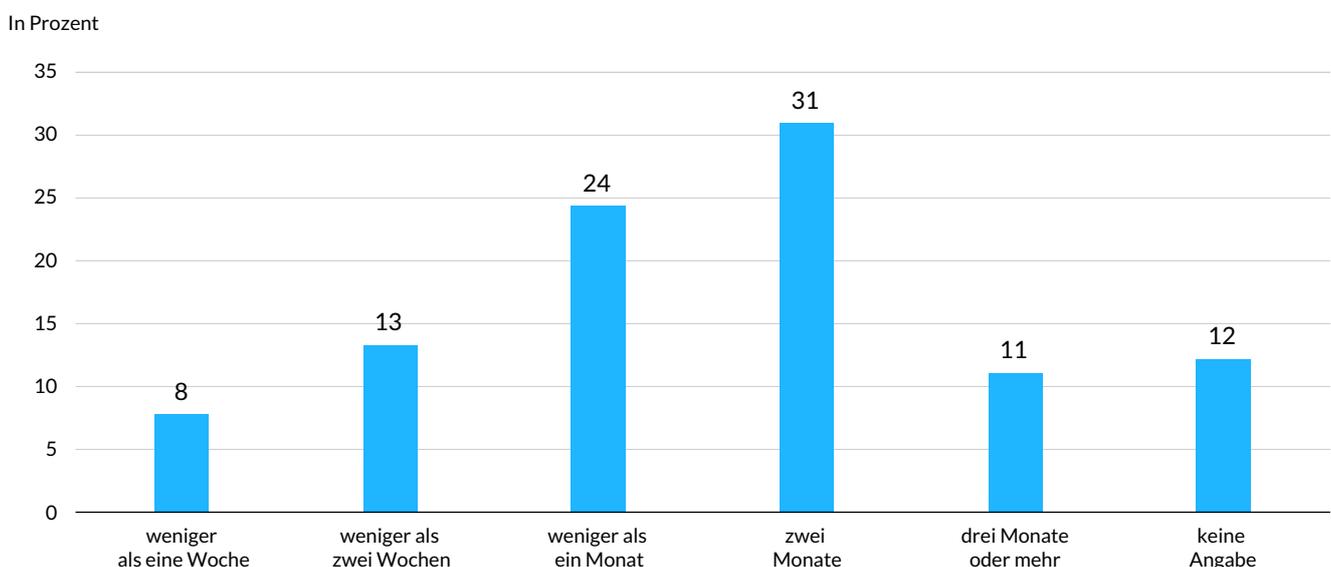
anfordern müssen. Mal gesetzt den Fall, Sie haben als Klient vor elf Monaten alles eingereicht, war auch tatsächlich alles dabei und aktuell. Und jetzt, nach elf Monaten, nehme ich mir das. Und ich bin aber, weil das der Entscheidungszeitpunkt ist, verpflichtet, als Sachbearbeiter dann aktuelle Nachweise von Ihnen zu fordern. Also nochmal aktuelle Gehaltsnachweise, aktueller Nachweis über Wohnung usw. [...] Sie haben also lange gewartet und haben doppelt Arbeit. Jetzt müssen wir überlegen, wie wir zusätzliches Personal den Rückstau aufarbeiten lassen.

Da wird es auch nicht so sein, dass der, der am längsten wartet, als Erster bedient wird, [...] weil das vom Arbeitsaufwand her nicht die effektivste Lösung ist. Da muss man so einen Mittelweg finden, dass man, [...] weil) ein Fall, der jetzt reinkommt oder vor in den letzten drei Wochen reingekommen ist, dass entscheidungsreif, [...] der ist schnell wieder weg. Ein Fall aus der Vergangenheit, da muss ich die doppelte Zeit investieren. Da muss man halt dann Mittelweg finden. Ähm, und das ist halt sehr schwierig. Und auch der Ärger und die Frustration und die Kommunikationsaufwand, der da aus so was entsteht, der ist halt auch noch mal nicht zu verachten.“

Die Fluchtzuwanderung nach 2015, die Coronapandemie und schließlich die Flucht vor dem Krieg in der Ukraine prägen die Chronologie der Krisenbeschreibungen kommunaler Verwaltungen. Ähnlich wie bei der Personalbemessung liegen keine validen Daten zur durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von Fallarten und von Wartezeiten in Ausländerbehörden vor. Es sind Medienberichte und einzelne Publikationen (Schlee 2023) über lange Wartezeiten und ihre gravierenden Folgen für die Möglichkeit, einer Arbeit nachzugehen oder soziale Leistungen zu erhalten, sowie die zahlreichen Wortmeldungen aus den Behörden selbst, die einen Eindruck über den Arbeitsaufwand schaffen und das Gesamtbild der Ausländerbehörde bislang prägen.

In mehr als 40 Prozent der Ausländerbehörden, die an unserer Umfrage teilnahmen, ist mit einer Wartezeit von zwei und mehr Monaten für eine Vorsprache zu rechnen (Abbildung 9). Teilweise gibt es keine Terminvereinbarungen, sondern nur direkte persönliche Vorsprachen mit entsprechenden Wartezeiten. Auch die mangelnde telefonische Erreichbarkeit für Rückfragen prägt das Bild der Behörde. Betroffene berichten immer wieder, dass kein telefonischer Kontakt möglich sei. Dies sehen die Behörden selbst in unserer Umfrage etwas anders, auch wenn nur knapp ein Viertel angibt,

ABBILDUNG 9 **Wie lange dauert es im Durchschnitt, einen Termin bei Ihrer Ausländerbehörde zu erhalten?**

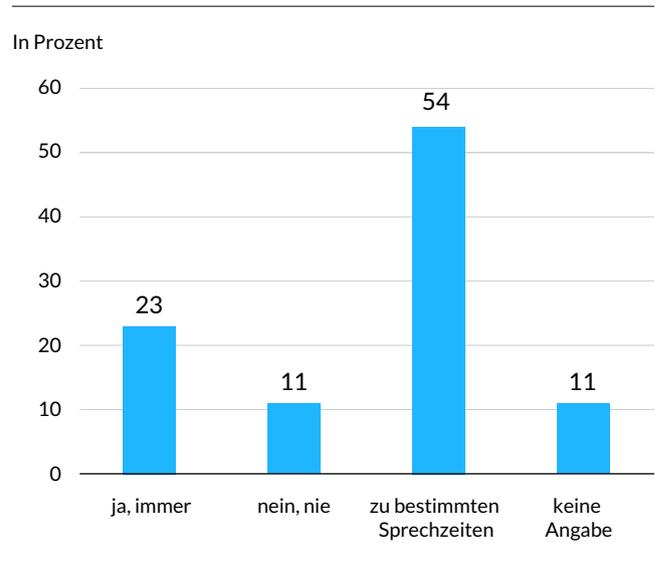


Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

immer erreichbar zu sein und immerhin 11 Prozent nie telefonisch kontaktiert werden können (Abbildung 10). Die Mehrheit ist zu bestimmten Sprechzeiten erreichbar, die von Ort zu Ort in ihrem Umfang allerdings stark variieren können. Eine prinzipielle Erreichbarkeit während der Sprechzeiten bedeutet zudem nicht, dass auch alle Anrufe beantwortet werden.

Ein großer Anteil der Kundenkontakte wird durch die kurze Gültigkeit von humanitären Aufenthaltstiteln produziert. Subsidiär Schutzberechtigte mussten bislang bereits ein Jahr nach der Ersterteilung und später alle zwei Jahre verlängert werden. Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) könnten zwar prinzipiell eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erhalten, aus „technischen“ Gründen könne diese jedoch nur für drei Jahre erteilt werden, da sie mit einem drei Jahre gültigen Reiseausweis für Flüchtlinge verknüpft werden müsse (Bogumil et al. 2023: 112). Lösungsansätze lägen entsprechend in der Ausweitung der Geltungsdauer von Dokumenten, wie sie bereits diskutiert wird und umgesetzt werden soll (Ritgen 2023). Auf den ersten Blick etwas überraschend stehen die befragten Ausländerbehörden einem generellen Abbau von Prüfpflichten eher skeptisch gegenüber (Abbildung 11). Dies schließt natürlich nicht aus, dass sie einzelne Prüfpflichten für verzichtbar halten, zeigt jedoch auch ein Verständnis des eigenen Amtes als Ordnungsbehörde.

ABBILDUNG 10 Ist die Ausländerbehörde für Rückfragen telefonisch erreichbar?

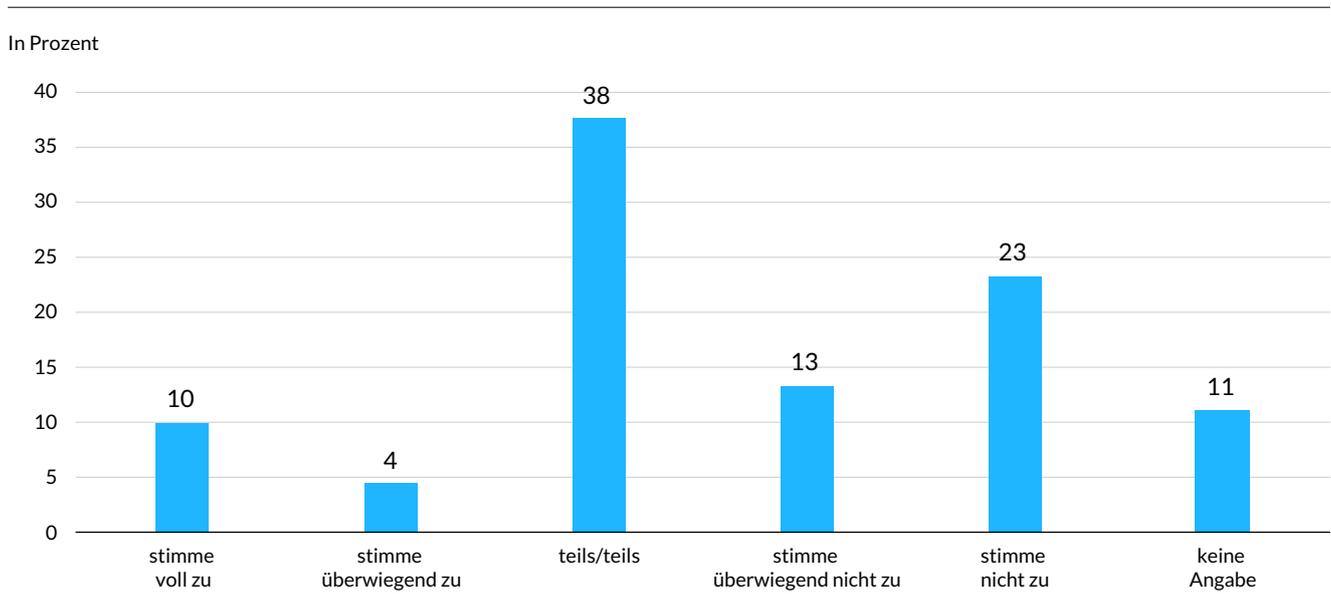


Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

Im Rahmen des Follow-up-Prozesses nach dem sogenannten Flüchtlingsgipfel vom 16. Februar 2023 zwischen Bund, Ländern und Kommunen wurde auch das Visumverfahren als Quell der Belastung identifiziert. Entlastungen der Ausländerbehörden sollen nun

ABBILDUNG 11 Prüfpflichten sind abzubauen



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

aus entsprechenden Änderungen im Visumverfahren resultieren, die vom Auswärtigen Amt bereits umgesetzt wurden. So werden D-Visa in allen Fällen der Erwerbs- und Bildungsmigration nunmehr mit einer Geltungsdauer von zwölf statt wie bisher sechs Monaten ausgestellt. Darüber hinaus soll künftig auch die Zustimmungserfordernis der Ausländerbehörden im Visumverfahren in vielen Fallkonstellationen entfallen.

Die Teilnehmer:innen unserer Umfrage äußern darüber hinaus noch einige weitere Ideen, die aus ihrer Sicht zur Entlastung sowie zu kürzeren Wartezeiten im Kundenkontakt beitragen würden. Dabei werden teilweise auch widersprüchliche Forderungen laut, die anzeigen, dass es nicht nur einen Lösungsweg zur Verbesserung der Arbeit von Ausländerbehörden gibt.

„Aushändigung von Aufenthaltstiteln (Postzustellung ermöglichen).“

„Direktversand der digitalen Aufenthaltstitel (sämtliche ohne Beiblatt bzw. als Ausweisersatz) – einfacheres Procedere des Direktversandes als es momentan im Gesetzesentwurf geplant ist.“

„Proaktive Kundenterminierung bis zu drei Monate im Voraus (sorgt für das Vermeiden langer Schlangen vor der Behörde und gibt den Mitarbeitenden individuelle Spielräume in der Planung).“

„Es gibt keine Terminvergabe, freie Vorsprache möglich.“

„Digitales Kontaktformular für allgemeine Fragestellungen.“

„Kooperation mit der Behördenrufnummer 115 – sorgt für reduzierte Anrufe in der Behörde selbst.“

„Der Spagat zwischen Kundenorientierung (häufig durch Integrationsbereich und politische Interessen getrieben) und der Mitarbeiterorientierung (Flexibilisierung von Vorsprachen, Antragstellungen und damit Homeoffice) stellt die Organisationen vor große Herausforderung. Die Sprachbarriere (Haltung: Amtssprache = Deutsch) behindert einfachere Prozesse (Vorsprachen, Antragstellungen, Beratungen), ist allerdings durch zu geringe Mittel auch nicht wirklich zu beseitigen.“

Verlässt man die Binnenperspektive der Ausländerbehörden, führt die Überlastung nicht nur zu den vielfach

geschilderten langen Wartezeiten für die Klient:innen. Die Komplexität aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen in Kombination mit fehlenden Kontaktmöglichkeiten sorgen dafür, dass die aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen mit ihren schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen oftmals gar nicht nachvollziehbar sind, mithin: Sie werden als willkürlich wahrgenommen (Bakoban, Rumpel und Schlee 2023: 11). Der Rechtsstaat steht in der Pflicht, sein Verwaltungshandeln transparent zu halten. Den Migrationsverwaltungen gelingt das nicht immer.

5.3 Digitalisierung: Problem oder Lösung?

IN KÜRZE

Die Digitalisierung von Verfahren und Leistungen verspricht mittelfristige Arbeitsentlastungen. Die Rückmeldungen aus der Praxis zum Stand und zu den Umsetzungsmöglichkeiten verschiedener Digitalisierungsprozesse sind jedoch eher zurückhaltend, was an komplizierten Prozessen wie auch an voraussetzungsvollen Infrastrukturen liegt.

Die Frage der Gestaltung des Publikumsverkehrs führt zu den Erwartungen an eine weitere Digitalisierung von Leistungen im Ausländerwesen. Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) hat der Bund einen Rahmen definiert, der auch die Digitalisierung von Leistungen in den Ausländerbehörden strukturieren soll. Es verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden, ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und sie miteinander zu verknüpfen (§ 1 OZG). Eines der vielleicht bemerkenswertesten Ergebnisse der Vernetzungs- und Vereinfachungsbemühungen ist eine Aufstellung und Katalogisierung aller öffentlicher Verwaltungsleistungen in einem Leistungskatalog (LeiKa), der gegenwärtig 13.145 Positionen umfasst (FIM 2023), die von der „Abfallgebühr“ bis zur Meldung des Erwerbs „eines Unternehmens im meldepflichtigen Bereich durch einen Ausländer zum Schutz vor voraussichtlichen Beeinträchtigungen der wesentlichen deutschen Sicherheitsinteressen zur sektorspezifischen Investitionsprüfung“ reicht.

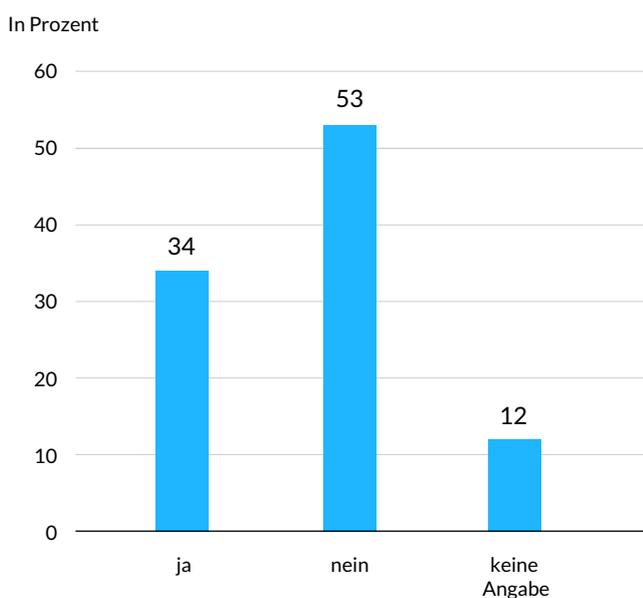
Die Leistungen im Bereich Ein- und Auswanderung sind vielfach untergliedert. So sind alleine 195 Leistungen im Kontext der Erteilung von Aufenthaltstiteln geführt.

Bereits vor Inkrafttreten des neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes bestehen hier 50 Aufenthaltstitel für ausländische Fachkräfte. Die dort genannten unterschiedlichen Leistungen wurden priorisiert und in Modellprojekten entwickelt und umgesetzt, die dann bundesweit nutzbar sein sollen. Priorisiert sind die Leistungen „Aufenthaltstitel“, „Verpflichtungserklärung“ sowie „digitale Einbürgerung.“ Ein Beispiel für ein Digitalisierungsvorhaben ist unter anderem das Projekt „digitale Einbürgerung“, das von Nordrhein-Westfalen zur Nutzung in ganz Deutschland entwickelt wird. Derzeit wird dieser digitale Antrag in der Einbürgerungsbehörde Bielefeld in einer Pilotphase genutzt, um ihn dann auch flächendeckend in die Nachnutzung zu bringen.

Die Erwartungen an Arbeitserleichterungen durch Digitalisierung werden in den Behörden jedoch nur ansatzweise geteilt. Wir haben gefragt, ob die Maßnahmen im Onlinezugangsgesetz zu Arbeitserleichterungen führen werden (Abbildung 12).

Dennoch nutzen zahlreiche Behörden bereits digitalisierte Verfahren. Wir haben konkret nach Möglichkeiten digitaler Antragsstellung gefragt (Abbildung 13).

ABBILDUNG 12 **Rechnen Sie damit, dass die Maßnahmen und Programme des Onlinezugangsgesetzes zukünftig Ihre Arbeit erleichtern werden?**



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

In einem Freifeld wurden bereits genutzte und umgesetzte digitale Tools genannt: Häufig benannt wurden:

die e-Akte,

die Fachprogramme XAusländer und XAsyl, die zum Datenabgleich mit anderen Behörden dienen,

sowie Systeme zur Onlineterminvergabe.

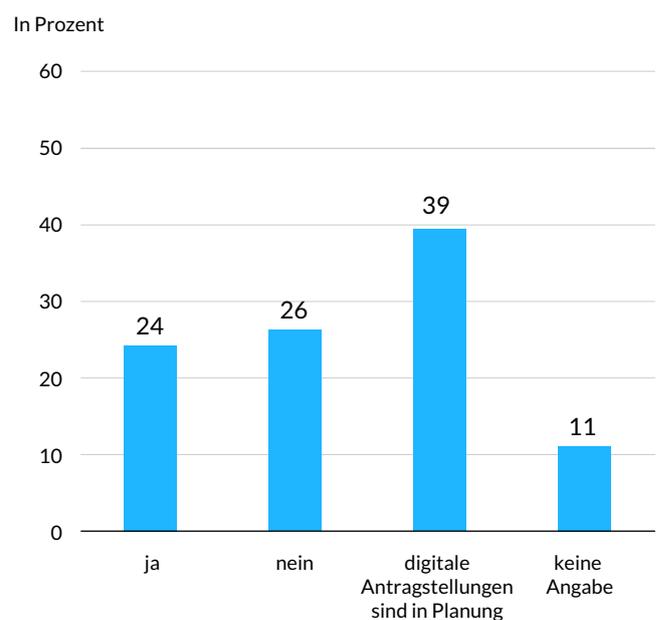
Gefordert werden zudem im Freitext:

„einheitliche digitale Aktenbearbeitung und Pflege der Akten in einem bundeseinheitlichen Bestand“ sowie die

„Einführung eines digitalen Kontaktformulars für allgemeine Fragestellungen“

Daneben werden zahlreiche Programme genannt, wie etwa elektronische Antragsstrecken zur Verpflichtungserklärung und Dokumentenmanagementsysteme. Die zahlreichen sehr heterogenen Nennungen legen nahe, dass „Digitalisierung“ sich lokal in recht unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Ausprägungen ausformt. Dies geht teils sogar noch über die länderspezifischen Fachanwendungen hinaus.

ABBILDUNG 13 **Gibt es Möglichkeiten digitaler Antragsstellung?**



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

Zugleich haben wir in einem Freitext nach Hürden der Digitalisierung gefragt: Neuerlich ist „fehlendes Personal zur Umsetzung der Digitalisierung“ die am häufigsten genannte Hürde. Aber auch Sprachbarrieren und fehlende Fähigkeiten der Nutzer:innen, die digitalen Tools zu bedienen, werden mehrfach genannt.

So führt bereits der Umstieg auf die e-Akte durch das Einscannen der Bestandsakten, eine bereits für sich sehr zeitintensive Tätigkeit, nur zu Entlastungen, wenn auch in einer e-Akte entsprechende Verschlagwortungen und Suchbegriffe eingeführt sind und wenn ein Rechner existiert, der in der Lage ist, in sehr großen Dateien zu navigieren.

Aus der Praxis

Der Arbeitsplatz einer Sachbearbeiterin in der Ausländerbehörde

„Die EU macht sich Gedanken, das Schengenvisum EU-weit zu digitalisieren. Aber was heißt das am Ende des Tages für eine Kommune? [...] Ich bin gar nicht in der Lage, als Ausländerbehörde hier biometrische Daten so abzunehmen, sodass sich die vernünftig in einem System hinterlegen kann. Weil die Hardware, die ich dafür habe, muss ich bei der Bundesdruckerei kaufen. Ich bin ja auch nicht marktfrei in meiner Entscheidung. Und dann gibt es dazu ein Produkt, dann haben wir Lieferketten, dann gibt es den Mist nicht. Dann haben wir hier Teile, die sind fünf Jahre alt. Und ich sage mal, jedes Smartphone, was ich vor einem 3/4 Jahr gekauft habe, ist jetzt schon fast Oldschool. Und so ist das ja mit behördlicher Hardware nicht anders. Und wenn sich dann in der EU die dollsten modernen Sachen überlegt werden in so einem Digitalisierungsprozess, dann ist weder in der Hardware und Software irgendwo sichergestellt, dass das überhaupt geleistet werden kann, unabhängig von der Manpower und unabhängig von der Frage „medienbruchfrei.“ Alleine die Ressourcen oder die Möglichkeiten, die wir haben, die stehen gar nicht zur Verfügung. [...] Wo stehen wir denn überhaupt bei unseren Prozessen im Bereich Digitalisierung und auch im Bereich der Abhängigkeiten? Also keine Ausländerbehörde kann einen dokumentenecht schreibenden Drucker am freien Markt kaufen. Also wir arbeiten ja mit amtlichem Druck, also amtlichen Dokumenten, die wir abnehmen von der Bundesdruckerei. Und das sind gar viele. Und die müssen ja gedruckt werden mit einem Drucker, damit sie fälschungssicher sind, eben dokumentenecht. Wir haben ja nicht nur unsere Plastikkarte, wir haben ja noch Duldung, Fiktionen, Zusatzblätter, Verpflichtungserklärungen, also jede Menge Dokumente. Und das druckt ja nicht jeder beliebige Drucker, den wir zu Hause haben. Es müssen dokumentenechte Drucker sein und die werden von der Bundesdruckerei getestet und empfohlen. Wobei eine Empfehlung auch eigentlich eine Verpflichtung ist, weil natürlich, wenn was nicht funktioniert, es am Ende heißt: Naja, gut, das ist ja auch kein Drucker, den die Bundesdruckerei empfohlen hat. Dann sind wir wieder bei der Frage: „Wer hat den denn? Wann kommt er?“ Aber die Konzerne, die Drucker herstellen, die warten ja auch nicht auf uns für diesen dokumentenechten Drucker, für solche Dokumente, die die Bundesdruckerei zur Verfügung stellt. Das ist nicht deren Kerngeschäft. Also man muss überhaupt mal Drucker finden, die das machen. Das klingt alles jetzt so, also es wird dann auch manchmal wird es lächerlich, aber das sind so Bausteine. [...] Wir haben Peripheriegeräte als Ausländerbehörden. Ein klassischer Sachbearbeiter, der hat einen Monitor; mit E-Akte zwei Monitore. So, und dann haben wir noch, um Papier zu sparen, was ja ökologisch sehr sinnvoll ist, noch so eine Art Bürgerbildschirm. Der Bürgerbildschirm ist nichts anderes als eine Art Tablet, weil der Bürger ja auch auf dem Tablet unterschreiben soll, damit wir wenig Papier haben. Also haben wir allein schon drei Monitore da, eine Tastatur, eine Maus, mein Fingerabdruckscanner, der die Fingerabdrücke abnimmt für die Biometrie. Dann hat man das Änderungsterminal. Das ist so eine Kiste. Wenn der Kunde umzieht und wir auf dem Chip die Adresse ändern müssen, muss das da gespeichert werden. Das Änderungsterminal. [...] So. Dann haben wir den Drucker da dranhängen, der gleichzeitig auch Scanner ist, weil wir Passfotos einscannen. Die machen wir nicht selber. Der hängt da auch noch dran. Also der Arbeitsplatz eines Sachbearbeiters in der Ausländerbehörde. [...] Das ist ein bisschen so eine Leitstelle. Wie bei der Polizei.“

Die Schilderung verdeutlicht, wie voraussetzungsvoll bürokratische Prozesse und technische Infrastrukturen im Ausländerwesen sind. Probleme wie diese sind nicht unlösbar, aber zeigen, dass die Digitalisierung von Leistungen an zahlreiche Voraussetzungen geknüpft ist, die nicht in allen kommunalen Verwaltungen selbstverständlich gegeben sind. Zuweilen scheitert oder stockt eine weitere Digitalisierung auch schlicht aufgrund nicht vorhandener technischer Infrastruktur, die bei der Digitalisierung von Verfahren in der Politikformulierung nicht mitbedacht werden. Aus solchen Erfahrungen erwächst die Skepsis aus der Praxis gegenüber den Versprechen der Digitalisierung.

5.4 Verhältnis von Politik und Verwaltung

IN KÜRZE

Die Schlagzahl gesetzgeberischer Neuerungen im Aufenthaltsrecht folgt einer politischen Logik, erzeugt aber Umsetzungsschwierigkeiten in der Verwaltungspraxis, deren Erfahrungen bei neuen Gesetzgebungen oftmals nicht gehört werden.

Die Ausländerbehörden klagen über die Geschwindigkeit gesetzlicher Neuregelungen im Aufenthaltsgesetz. Das sogenannte Migrationspaket wurde 2019 erarbeitet und trat 2020 in Kraft. Es führte sowohl Neuregelungen im Bereich der Duldung ein, intendierte aber auch eine weitreichende Umgestaltung der Fachkräfteeinwanderung (SVR 2019b). Bereits 2020 kritisierte der Normenkontrollrat den eiligen Politikstil in ausländerrechtlichen Fragen, die weder Evaluierungen der Wirkung letzter umfangreicher Gesetzesänderungen noch eine adäquate Beteiligung der ausländerrechtlichen Praxis ermöglichen. Auch der Deutsche Landkreistag merkte an, dass das Beteiligungsrecht der kommunalen Spitzenverbände am Gesetzgebungsverfahren neben der Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung vor allem „der Prüfung von Gesetzesvorhaben auf ihre Vollzugstauglichkeit“ diene (BT-Drs. 19/8285¹³: 128, 130). Auch in unserer Umfrage finden sich zahlreiche Anmerkungen zur Geschwindigkeit der Gesetzgebung im Aufenthaltsrecht wie auch zur dazu führenden Komplexitätssteigerung, die schwer handhabbar wird.

Allerdings scheinen diese Rufe ungehört zu verhallen: Die Stellungnahme des Landkreistages zum neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz gleicht den Stellungnahmen im Vorfeld der Verabschiedung des Migrationspaketes:

„Die mangelhafte Einbindung der Praxis fällt im vorliegenden Fall besonders ins Gewicht, weil es keinerlei sachliche, sondern ausschließlich politische Gründe für das gewählte Eilverfahren gibt. Zu den bereits heute bestehenden 50 Anspruchsgrundlagen zur Erwerbstätigkeit bzw. zur Aufnahme einer Ausbildung durch Drittstaatsangehörige sollen durch die Entwürfe neue hinzukommen. Die Gesetzeslage wird immer unübersichtlicher. Es ist selbst für ausgewiesene Experten nahezu unmöglich, diese in Gänze zu überblicken, auch im Hinblick darauf, dass die Vorschriften – erneut durch die vorliegenden Entwürfe – in schneller Abfolge wieder geändert werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Fachkräfteeinwanderungsgesetz erst zum 1.3.2020 in Kraft getreten ist“ (Deutscher Landkreistag 2023: 1).

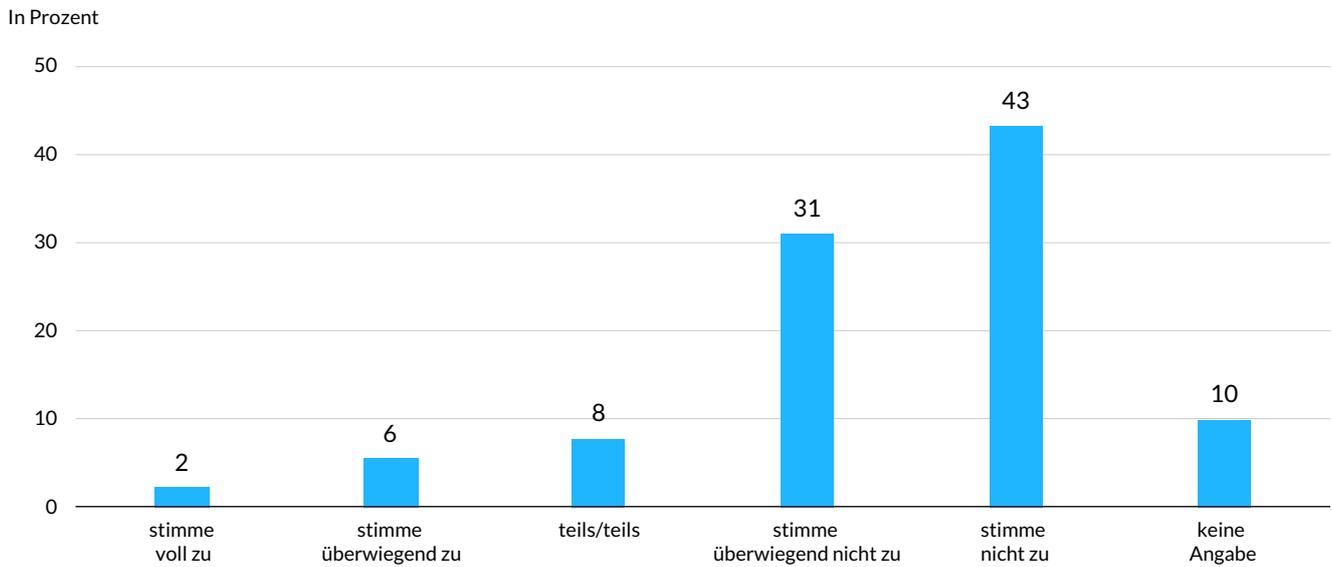
Aus der Umfrage

„Das letzte Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist gerade erst einmal drei Jahre in Kraft und soll jetzt schon wieder durch ein neues Gesetz verbessert werden, aber im Endeffekt wird der Bärenanteil der Prüfung auf dem Rücken der Ausländerbehörden ausgetragen, die dafür personell nicht ausgestattet sind und auch hier mangels Fachkräften und Attraktivität nicht nachsteuern können. Aufwand (vor allem in der Beratung) wird in keiner Gesetzesbegründung ausreichend gewürdigt.“

Die Zielrichtung der Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände spiegelt sich auch in den Ergebnissen unserer Umfrage wider: Der Aussage, der Gesetzgeber berücksichtige die Eingaben aus der Praxis, stimmten nur 8 Prozent der Befragten zu, dagegen stimmten 74 Prozent der Aussage zu, dass die Geschwindigkeiten der Neuerungen im Aufenthaltsrecht zu hoch seien (Abbildung 14).

13 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/082/1908285.pdf> (Download 11.10.2023).

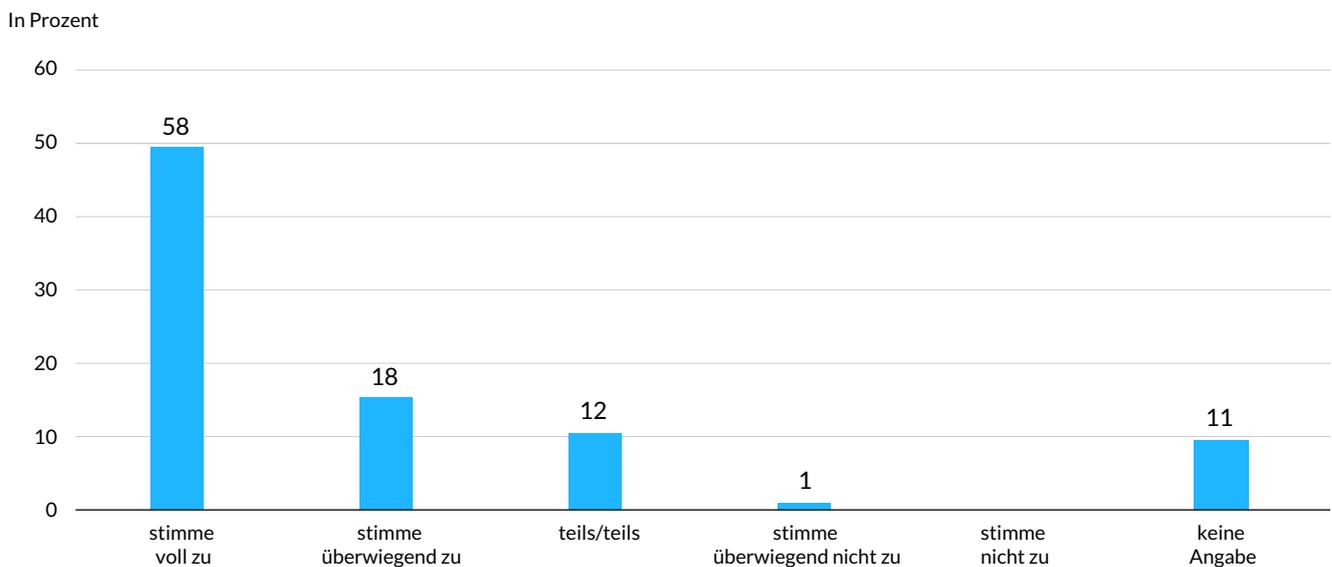
ABBILDUNG 14 Der Gesetzgeber berücksichtigt die Eingaben seiner Verwaltung bei Neuregelungen im Aufenthaltsrecht



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 15 Die Geschwindigkeit der Neuerungen im Aufenthaltsrecht ist zu hoch



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung

Hier zeigt sich ein prinzipielles Spannungsverhältnis von Politik und Verwaltung, die unterschiedliche Zielstellungen verfolgen und mit unterschiedlichen Zeithorizonten arbeiten. Geht es der Verwaltung darum, rechtssicher zu handeln, ist „die Politik“ auf Neuerungen und Programme im Vierjahresrhythmus festgelegt und will in dieser begrenzten Zeit politische Impulse und zurechenbare politische Erfolge vorweisen. Wenn dies nicht zu gelingen droht – wie in der Migrations-

politik per se besonders häufig der Fall (u. a. Castles 2004) – steigt der Anreiz für hektische Gesetzgebung mit symbolischer Prägung oder/und für ein Verschieben der (Implementations-)Verantwortung auf andere föderale Ebenen. Verstärkt wird dies dadurch, dass Migration Fragen von nationalem und individuellem Wohlstand wie auch von nationaler Zugehörigkeit anspricht und damit ein besonders hohes Mobilisierungspotenzial besitzt.

6. Zentrale Befunde und Empfehlungen

Die Expertise zeichnet in ihren zentralen Befunden ein alarmierendes Bild. Die Ausländerbehörden sind aktuell der Flaschenhals der deutschen Migrationspolitik: Wachsende Fallzahlen, steigende rechtliche Komplexität bei beschleunigten gesetzlichen Neuerungen und personelle Probleme führen zu Frust und Überlastung beim Personal sowie zu exorbitanten Wartezeiten bei Fachkräften, Studierenden und Geflüchteten. Hinzu kommen organisatorisch und rechtlich verankerte Zielkonflikte zwischen den Leitbildern einer Integrations- und Ordnungsbehörde, die als kognitive Dissonanz zur weiteren Quelle der Belastung für die Mitarbeiter:innen wird und faktisch auch die Einbindung der Ausländerbehörden in lokale Integrationskonzepte erschwert. In der Folge können Ausländerbehörden die ihnen zugedachte zentrale Rolle bei der Implementation neuer migrationspolitischer Gesetze nur unzureichend umsetzen. Es steht sogar zu erwarten, dass die aktuellen politischen Vorhaben der Bundesregierung in den Bereichen Fachkräftesicherung, Einwanderung und Abschiebung verfehlt werden, sofern nicht unmittelbar Maßnahmen zur Entlastung der Ausländerbehörden getroffen werden. Fünf Handlungsfelder sind dafür zentral.

Handlungsfeld 1: Prüfaufträge reduzieren, Sicherheit bei Anwendung von Ermessen erhöhen

In Gesprächen, Fokusgruppen und Umfragedaten gibt es eine nahezu hundertprozentig deckungsgleiche Einschätzung aller befragter Personen: Die Situation in den Ausländerbehörden ist teils dramatisch, nahezu einhellig wird von einer großen, in den letzten Jahren nochmals gestiegenen Arbeitsbelastung berichtet. Die Komplexität des Rechtsbereichs und die teils vagen Umsetzungsbestimmungen sorgen für ein Übermaß an Vorsprachen und mehrfachen Prüfungen, auch bei eigentlich unstrittigen Fällen. Auch die erneute Prüfung von Dokumenten, die bereits von einer anderen

Behörde – beispielsweise dem Jobcenter – gesichtet wurden, ist zu vermeiden. Bisher kommt es regelmäßig zu solchen Dopplungen – auch, weil sich Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltung unterschiedlichen Zielstellungen verpflichtet fühlen und das gegenseitige Vertrauen fehlt.

Richtig ist daher, dass dringend eine Reduktion von Fallzahlen erfolgen muss. Kurzfristig ist dies aber nicht über eine Verringerung der Zuwanderungszahlen zu leisten – unabhängig davon, ob man diese mittel- bis langfristig erreichen kann und möchte. Die Belastung der Ausländerbehörden ist auch mit den aktuell in Deutschland lebenden Ausländer:innen hoch. Der schnellste Weg zu einer Entlastung der Ausländerbehörden führt daher über eine **Reduktion von unnötigen Prüfaufträgen**. Dies kann durch bundesgesetzliche Maßnahmen und landesseitige Runderlasse relativ zügig gelingen. Dabei geht es insbesondere darum, Vorsprachen zu vermeiden, deren Ergebnis ohnehin feststeht – analog zu der bereits auf den Weg gebrachten Verlängerung des Aufenthaltstitels für subsidiär Schutzberechtigte oder dem Wegfall des Zustimmungserfordernisses der Ausländerbehörden bei der Erteilung von Visa für Fachkräfte (zu weiteren Vereinfachungen, die bereits auf den Weg gebracht wurden, insbesondere im Bereich der Fachkräftezuwanderung oder der Niederlassungserlaubnis: Ritgen 2023). Hier besteht weiterer Handlungsspielraum, etwa in der Umsetzung der Westbalkanregelung oder bei der Wohnsitzauflage. Ein Weg zur Vermeidung doppelter Prüfungen desselben Dokuments durch verschiedene Behörden könnte eine gesetzliche Änderung im Verwaltungsverfahrenrecht sein, die eine Anerkennung von solchen Dokumenten vorschreibt oder zumindest als Sollvorschrift empfiehlt, die bereits von einer anderen Behörde geprüft wurden.

In diesem Sinne sollten Bundes- und Landesbehörden rasch gemeinsam mit Ausländerbehörden, Arbeitgebern und zivilgesellschaftlichen Akteuren nach weiteren Vereinfachungspotenzialen suchen. Auf diesem Wege wäre eine sofort spürbare Entlastung der lokalen Behörden

zu erreichen. Der sogenannte Cluster-Prozess im Gefolge des Flüchtlingsgipfels vom Mai 2023 scheint in diesem Sinne bereits recht fruchtbar gewesen zu sein.

In ähnlicher Konstellation und mit vergleichbarem Pragmatismus ließe sich auch in bislang nur andiskutierten Feldern schnell viel erreichen. Dazu gehört auch die Bearbeitung der kognitiven Dissonanz, die nach unseren Befunden viele Mitarbeiter:innen bei der **Ermessensausübung** wahrnehmen. Hier hilft der Abbau von Fallzahlen allein eher wenig. Die verschiedenen im Aufenthaltsrecht vereinten Zielstellungen werden weiter nebeneinander bestehen und zur Wahrnehmung von Zielkonflikten führen. Dennoch muss es gelingen, dass Sachbearbeiter:innen den Akt der Ermessensausübung nicht mehr als Hochrisikoprojekt wahrnehmen. Es braucht daher Formen der Unsicherheitsabsorption. Bund und Land können beispielsweise Verwaltungsvorschriften und Prüfschemata entwickeln – im engen Schulterschluss mit Fachleuten der Auslegungspraxis. Bislang existieren solche Instrumente kaum. Auch eine Entwicklung von Hilfestellungen für die Praxis zusammen mit der Praxis ist keineswegs selbstverständlich. Nur so aber können sie erfolgreich sein. Nur dann ist zu erwarten, dass Vorschriften und Schemata Raum für die individuelle Abwägung lassen, aber Leitplanken deutlich machen.

Handlungsfeld 2: Digitalisierung themenübergreifend denken und koordiniert umsetzen

Es ist ein zentraler Befund der Studie, dass viele Verfahren, an denen Ausländerbehörden beteiligt sind, aus rechtlichen und organisatorischen Gründen langwierig, umständlich und nicht zuletzt intransparent sind. Verfahrenstechnische Innovationen stehen dringend an, insbesondere die Digitalisierung und Automatisierung von Prozessen. Dies ist grundsätzlich längst als politisches Ziel auf allen administrativen Ebenen angekommen (Ritgen 2023). Allerdings bleibt häufig unklar, was mit Digitalisierung gemeint ist.

In den Gesprächen für diese Expertise wurde deutlich, dass vielerorts unter Digitalisierung das einfache Scannen von Dokumenten als Bilddatei verstanden wurde, teils sogar unter Inkaufnahme einer nochmals verkomplizierten Handhabung. Zudem verlangsamte

Digitalisierung manche Prozesse auch (zeitweise), wie im Falle der sogenannten PiK-Stationen zur Registrierung von Schutzsuchenden. Erschwerend kommt hinzu, dass Fachanwendungen, von denen es bereits zahlreiche in der Migrationsverwaltung gibt, technisch nur unvollständig aufeinander abgestimmt sind. Weiterbildungen sind selten. Bislang erscheinen die umgesetzten Digitalisierungspfade sogar eher als Mehrbelastung denn als Entlastung. Wenig evaluiert ist zudem der Umgang mit digitalisierten Angeboten durch die Ausländer:innen und das potenzielle Entstehen neuer Zugangshürden, seien sie sprachlicher oder technischer Natur. Dies gilt insbesondere für den potenziellen Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) (siehe hierzu bspw. Heikkilä 2022; The Economic Times 2023). Kurzum: Die Befunde dieser Studie legen nahe, dass Digitalisierung die Ausländerbehörden nicht kurzfristig und flächendeckend entlasten wird.

Dennoch ist es keineswegs falsch, auf Digitalisierung zu setzen. Doch anstatt Ausländerbehörden hektisch mit neuer Software auszustatten, sollte Digitalisierung ganzheitlich gedacht und koordiniert umgesetzt werden. Digitalisierung sollte zum Anlass genommen werden, grundsätzlich über Hürden in Verwaltungsprozessen nachzudenken.

- Beispielsweise darf es nicht bei einer Onlineantragstellung bleiben, sondern eine **automatisierte Vorprüfung** des Anliegens sowie der eingereichten Dokumente könnte so weit entwickelt werden, dass in unstrittigen Fällen eine unmittelbare Bewilligung per einfacher Freigabe eines Entscheidungsvorschlags durch die Zuständigen in der Ausländerbehörde erfolgt. Sofern künftig spezielle KI-Anwendungen entwickelt werden sollen, die beispielsweise im Stile eines Large Language Model (wie ChatGPT) auch bei Einzelfällen prinzipiell Entscheidungen vorbereiten oder gar Begründungen schreiben, muss aus demokratietheoretischen Gründen darauf geachtet werden, dass die verwendeten Algorithmen transparent sind und die letzte Entscheidung bei den Mitarbeiter:innen verbleibt.
- Im Zuge der Digitalisierung sollte zudem für den weiterhin bedeutend bleibenden Publikumsverkehr in den Ausländerbehörden reflektiert werden, wie mit **Vielsprachigkeit** umgegangen wird. Für Ausländerbehörden, aber auch für andere öffentliche Einrichtungen müssen Verfahren zum Umgang mit Vielsprachigkeit und Regelungen zur Inan-

spruchnahme von (digitalen) Übersetzungsdienstleistungen entwickelt werden.

- **Workflows zwischen verschiedenen Akteuren der Migrationsverwaltung**, also beispielsweise zwischen Jobcenter und Ausländerbehörden, versprechen enorme Effizienzgewinne, dürften aber eines noch längeren Atems bedürfen. Aus der Forschung zum Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit (Kühn und Gluns 2022) ist beispielsweise bekannt, dass die Probleme des Datenaustausches keineswegs nur technischer Natur sind, sondern dass es häufig am Kooperationswillen der entsprechenden Behörden – beispielsweise zwischen Jobcenter und Ausländerbehörde – mangelt. Es gilt daher, diese Schnittstellenprobleme nicht nur technisch, sondern auch organisatorisch und wenn nötig politisch zu bearbeiten.
- Es ist kaum hilfreich, wenn in jedem Landkreis oder auch in jedem Bundesland weitere eigene Fachverfahren entwickelt werden. Stattdessen sollte pragmatisch an größeren Lösungen gearbeitet werden. Im Optimalfall wäre die Digitalisierung der Ausländerbehörden **mit der Digitalisierung weiterer kommunaler Aufgaben zu synchronisieren**.

Ernst genommene Digitalisierung muss also im Sinne einer umfassenden Prozesskritik ganzheitlich gedacht und mit zahlreichen Kooperationspartnern koordiniert umgesetzt werden. Dazu braucht es Zeit und den Kooperationswillen verschiedener föderaler Ebenen und Ressorts. Angesichts der enormen Digitalisierungshoffnungen aus der Politik mag diese Erkenntnis ernüchternd sein. Bund und Länder befinden sich aber auf dem richtigen Weg und sollten am Ziel der Digitalisierung festhalten. Wenn Digitalisierung themenübergreifend und koordiniert gestaltet wird, lässt sich durchaus absehen, dass die Entlastung der Ausländerbehörden enorm sein kann.

Handlungsfeld 3: Personal aufstocken, besser ausbilden und höher eingruppierten

Mit Blick auf die Personalsituation in den Ausländerbehörden zeigen die Befunde der Studie: Das größte Problem der Ausländerbehörden ist möglicherweise

nicht das fehlende Personal. Mangelhafte Vorbereitung in der Ausbildung, fehlende Einarbeitungszeiten und kaum Supervisionsgelegenheiten führen dazu, dass die Mitarbeiter:innen durch ein komplexes, dynamisches Rechtsgebiet häufig überfordert werden. Hohe Frustration und Fluktuation auf den Stellen sind die Folge. Daher sind weitreichende Änderungen in der Personalpolitik der Ausländerbehörden geboten.

- Kurzfristig ließe sich durch eine **bessere Eingruppierung** die Attraktivität der Stellen erhöhen. Zu begründen sein dürfte dies mit der nachgewiesenermaßen hohen Komplexität des Rechtsgebiets. Es geht aber auch darum, der Stigmatisierung der Ausländerbehörde als unbeliebten Arbeitsplatz entgegenzuwirken.
- Eher mittelfristig geht es darum, die Mitarbeiter:innen in ihrer Kompetenz so weit zu stärken, dass sie sich trotz der beachtlichen Auslegungserfordernisse und Zielkonflikte des Ausländerrechts fachlich sicher fühlen und die kognitive Dissonanz moderieren können. Die proaktive Nutzung von bereits vorhandenen Fortbildungsmöglichkeiten durch Behördenmitarbeiter:innen scheitert zurzeit oftmals an der Nichtbewilligung von Dienstreisen angesichts eines hohen Arbeitsaufkommens. Anstatt Fortbildungen als Luxus zu behandeln, könnten für das bestehende Personal beispielsweise flächendeckend regelmäßige und verpflichtende **Schulungen** zur Auslegungspraxis eingeführt werden, die durch das Land oder ggf. auch den Bund angeboten werden könnten.
- Außerdem sollten ausländerrechtliche Bestandteile intensiver in die **Ausbildung** bzw. das (duale) Studium für den Verwaltungsdienst aufgenommen werden. Hier sind beispielsweise die Hochschulen für öffentliche Verwaltung gefordert.
- Aber auch eine gut begleitete **Einarbeitung** ist wichtig und muss auch in Zeiten hoher Fallzahlen sichergestellt werden.
- Schließlich sollten Mittel für **Supervision und kollegiale Beratung** zur Verfügung gestellt werden, um die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter:innen zu erhöhen und ihnen die Mittel für eine sichere Entscheidungspraxis in komplexen Regelgebieten mit auf den Weg zu geben.

Selbstverständlich kann es den Ausländerbehörden auch helfen, mehr Personal einzustellen. Es ist jedoch nicht trivial, zu sinnvollen Bemessungsgrundlagen ob des Aufgabenzuwachses in Ausländerbehörden zu gelangen. Ein weiterer Leistungs- und Bearbeitungs-bemessungsprozess ist sicherlich das Letzte, was Ausländerbehörden im Moment benötigen. Auf Sicht ist dennoch unter Einbezug der Verwaltungspraxis zu überlegen, welche Zeiteinheiten für Fallarten im Schnitt zu verbuchen sind und welche Personaldecke zu einer guten Arbeitspraxis führen kann.

Handlungsfeld 4: Zentralisierung von Aufgaben prüfen, integrierte Ämter für Migration einrichten

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz, aber auch mit der Reform von landesspezifischen Zuständigkeitsordnungen im Ausländerwesen ist ein klarer Trend zur Zentralisierung von Leistungen zu beobachten. Dies kann die Bearbeitungsgeschwindigkeit erhöhen, harmonisierte Entscheidungspraxis ermöglichen und zudem konträre Zielstellungen auf verschiedene Behörden aufteilen. Die Zentralisierung und Spezialisierung von Aufgaben in Zentralen Ausländerbehörden des Landes kann aber auch zu mehr (teils gewünschter) Distanz zwischen Verwaltung und Publikum, aber auch zu neuen Kommunikationslücken im Aufenthaltsrecht und zu neuen Schnittstellenproblemen führen. Spezialisierungen können auch bewirken, dass einzelne Einwanderungsgruppen – wie Fachkräfte und Studierende – bevorzugt behandelt werden, während sich für andere Zuwanderungsgruppen wenig ändert oder die Lage wegen der Umschichtung von Ressourcen gar verschlechtert. Nun kann eine solche Ungleichbehandlung auch dezidiert gewollt sein. Klar wird aber auch: Die Frage, welche Aufgaben zentralisiert oder spezialisierten Abteilungen zugeführt werden sollten, ist nicht nur eine der Effizienz, sondern der politischen Zielsetzung. Dies gilt nicht nur für die Landes-, sondern auch für die kommunale Ebene. Dort bestehen zwar im Gegensatz zur Landesebene schon länger Erfahrungen mit verschiedenen Organisationsformen und Spielarten der Zentralisierung, also beispielsweise mit integrierten Ämtern oder der Einrichtung spezialisierter Abteilungen für bestimmte Fallarten. Bislang ist das Wis-

sen darüber, welche organisatorischen Strategien in welchem Kontext wie gewirkt haben, aber bestenfalls anekdotisch vorhanden.

- Um auf Landesebene absehen zu können, welche erwünschte und nicht erwünschte Wirkungen die Zentralisierung bestimmter Aufgaben in einer **Landesausländerbehörde** haben könnte, kann sich die Begleitung der aktuellen Entwicklungen in Bayern (u. a. Zentralisierung von Abschiebungen) und Nordrhein-Westfalen (Zentralisierung von Fachkräfteeinwanderung) lohnen.
- Auch wenn auf kommunaler Ebene Studien zu den Wirkungen verschiedener Organisationsformen auf die behördliche Praxis bislang völlig fehlen, könnten **integrierte Ämter für Migration** ein guter Weg sein, um **Kohärenz lokaler Verwaltungspraxis** herzustellen. Dies gilt allerdings nur, wenn Spannungen zwischen Ausländerbehörden und anderen Einheiten nicht tabuisiert werden. Stattdessen gilt es, sich der unbequemen Tatsache zu stellen, dass lokale Migrationsverwaltung Zielkonflikte immer wieder aufs Neue verhandeln muss.
- Um Kohärenz einer lokalen Integrationspolitik zu gewährleisten, muss die Ausländerbehörde außerdem in die Entwicklung lokaler **Integrationskonzepte** eingebunden werden – sei sie Teil eines integrierten Amtes oder dem Ordnungsdezernat zugeteilt.
- Ausländerbehörden sollten in diesem Sinne auch intensive **Netzwerke mit zivilgesellschaftlichen Akteuren** außerhalb der Kommunalverwaltung aufbauen und pflegen. Dies sorgt für eine Erhöhung externer Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Handlungsweisen und Entscheidungen.

Handlungsfeld 5: Umsetzungspraxis bei Gesetzesvorhaben mitdenken

Die Gesetzgebung sollte stärker evidenzbasiert und in nachvollziehbaren und wohl überlegten Schritten erfolgen, um auch künftige Belastungen der umsetzenden Behörden zu vermeiden. Dazu gehört, dass Implementation durch die Verwaltung und Wirkungsmessung be-

reits bei der Gesetzgebung deutlich stärker mitgedacht werden müssen. Aktuell werden Gesetzesvorschläge eher auf Basis „gefühlter“ Wirkung ins Spiel gebracht. Sofern eine Wirkungsprognose im Vorhinein nicht möglich ist, sollten Gesetze mit hohem Verwaltungsaufwand direkt nach ihrer Verabschiedung und intensiver als bisher auf ihren Erfolg hin evaluiert werden.

Ein eindeutiger Befund der Studie ist, dass aus Perspektive der Ausländerbehörden das Aufenthaltsrecht zu häufig und zu schnell geändert wird. Tatsächlich werden mit jeder Reform – selbst wenn sie vereinfachen will – weitere Aufenthaltszwecke und Ausnahmen geschaffen. Die Komplexität im Aufenthaltsrecht nimmt überhand und ist weder von den Behörden zu handhaben noch vom Publikum der Verwaltung nachzuvollziehen. Verstärkt wird dieser Eindruck dadurch, dass Gesetzgebung im Migrationsbereich bislang nur selten evaluiert wird und kaum an der Umsetzungspraxis ausgerichtet ist. Die lokalen Ausländerbehörden klagen beständig darüber, dass sie sich in die Formulierung konkreter Gesetzgebungsvorhaben kaum oder nicht ausreichend einbezogen fühlen.

- Die Gesetzgebung im Migrationsrecht sollte weniger an den gefühlten Erfordernissen der politischen Debatte als an wissenschaftlicher Plausibilität und empirischer Evidenz ausgerichtet werden. Dazu müssten **Gesetzesfolgeabschätzungen** ausgeweitet werden, wie sie in anderen Bereichen (und insbesondere auf der europäischen Ebene) bereits Standard sind. Dies sollte unter Einbezug von Mitarbeiter:innen und Publikum der Ausländerbehörden geschehen. Weniger, aber dafür wirkungsvolle Gesetzesänderungen dürften die Mitarbeiter:innen in den Ausländerbehörden besonders stark entlasten.
- Neue Gesetze sollten künftig wesentlich stärker als bislang hinsichtlich ihrer Implementations- und Integrationswirkungen evaluiert werden. Wirkungsanalysen ausländerrechtlicher Gesetzesänderungen liegen bislang nur sehr selektiv vor, wie etwa für die Westbalkanregelung oder zuletzt die Wohnsitzauflage. Daher gilt es, alle größeren, jüngst auf den Weg gebrachten Gesetzesänderungen auf ihre Zielstellungen hin, auf Wirkung auf Einwanderungszahlen, aber auch auf das Publikum der Verwaltung und auf die umsetzenden Behörden hin zu überprüfen.

Schlussbemerkungen

Der Blick in die Ausländerbehörden und ihre Problemstellungen darf nicht vergessen machen, dass ähnliche Beschreibungen (wenn auch momentan nicht so wirksam vorgetragen) aus anderen kommunalen Ämtern existieren, vor allen in den kommunalen Sozialämtern, stellenweise auch in den Jugendämtern. Auch die Wartezeiten auf Wohn- und Kindergeldanträge, beim Jobcenter, auf Terminvergabe zur Ummeldung einer Wohnung etc. haben sich nach der Coronapandemie nicht normalisiert. Die hier angeführten Problembeschreibungen (Personalmangel, Digitalisierungshemmnisse, Rückstau, Wartezeiten, intransparente Entscheidungen) betreffen zahlreiche Verwaltungseinheiten und müssen zum Nachdenken über die Weiterentwicklung der Steuerung öffentlicher Aufgaben und des Verhältnisses von Publikum und Verwaltung führen. Dazu gehören auch funktionierende Integrations- und Beratungsinfrastrukturen, die den langen Weg in die Behörden begleiten.

Um die Probleme der Ausländerbehörden wirksam anzugehen, sind alle Ebenen des politischen Systems gefordert. Die Bundesgesetzgebung muss ihre Vorgehensweisen zur Schaffung eines immer komplexeren und spannungsgeladeneren Migrationsrechts hinterfragen; Länder und Kommunen müssen in einem lösungsorientierten Reformprozess organisatorische, verfahrenstechnische und personelle Anordnungen suchen, die eine gleichermaßen rechtsstaatlich transparente wie auch funktionierende Migrationsverwaltung ermöglichen. In spezialisierten Arbeitsgruppen unter Beteiligung aller föderaler Ebenen blitzen immer wieder das Fachwissen und der nüchterne Pragmatismus auf, die es braucht, um Ausländerbehörden wirkungsvoll zu entlasten. Es wäre daher nicht nur den Ausländerbehörden und ihrem Publikum zu wünschen, dass Evidenzorientierung und Pragmatismus generell als gemeinsamer Boden jeglicher noch so scharf geführten Migrationsdebatte angesehen werden.

Quellenverzeichnis

Bakoben, Ghislaine Sandrine; Rumpel, Andrea; Schlee, Torsten (2023): Lokale Sozialpolitik für Geflüchtete – Was lokale Akteure gelernt haben und was Geflüchtete brauchen. Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ-Report, 2023-01). Online verfügbar unter https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00077364, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Bauer, Angela; Schreyer, Franziska (2019): Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 39 (1), S. 112–142. Online verfügbar unter <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zfrs-2019-0006/html?lang=de>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Berliner Landesamt für Einwanderung (2021): Fakten und Zahlen zum LEA. STAND Q II/2021. Online verfügbar unter <https://www.berlin.de/einwanderung/ueber-uns/presse/>, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas; Kastilan, André (2017): Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es - und wie kann man sie lösen? Essen: Stiftung Mercator. Online verfügbar unter https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/Stiftung_Mercator_Studie_Verwaltungshandeln_Fluechtlingspolitik.pdf, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine; Hafner, Jonas; Kastilan, André; Oehlert, Franziska; Reusch, Marie Catherine (2023): Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich. Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem (Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), SB 52. Baden-Baden: Nomos. Online verfügbar unter <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748939115/lokales-integrationsmanagement-in-deutschland-schweden-und-frankreich>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Böldt, Daniel (2022): Mehr als 200 offene Stellen: Berlins Sozialämter finden kein Personal und sind finanziell unattraktiv. In: *Tagesspiegel* 2022, 28.12.2022. Online verfügbar unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mehr-als-200-offene-stellen-berlins-sozialamter-finden-kein-personal-und-sind-finanziell-unattraktiv-9092287.html>, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

Brenner, Esther (2023): Doch wieder eine Ausländerbehörde in Saarbrücken? In: *Saarbrücker Zeitung*, 06.03.2023. Online verfügbar unter https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarbruecken/migrantinnen-und-migranten-muessen-bisher-nach-lebach-fahren_aid-86100289, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Brosel, Judith, Beres, Eric; Janssen, Fabian (2022): Ausländerbehörden beklagen Überlastung. SWR. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/investigativ/swr/auslaenderbehoerden-ueberlastung-101.html>, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

Brücker, Herbert; Falkenhain, Mariella; Fendel, Tanja; Promberger, Markus; Raab, Miriam; Trübswetter, Parvati (2020): Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien - Abschlussbericht -. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Forschungsbericht, 544). Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2020): Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Nürnberg (IAB-Stellungnahme, 04/2019).

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2023): Anzahl der in Deutschland Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit (Zeitreihe). Online verfügbar unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Migration-Zuwanderung-Flucht/Migration-Zuwanderung-Flucht-Nav.html>, zuletzt aktualisiert am August 2023, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Bundesministerium des Innern (BMI) (2009): M. Migration, Integration; Flüchtlinge; Europäische Harmonisierung. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz. Online verfügbar unter <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf>, zuletzt aktualisiert am 26.10.2009, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Bundesministerium des Innern (BMI) (2015): Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bund-laender-bericht-hindernisse-abschiebungen.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Bundesministerium des Innern (BMI), für Bau und Heimat, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2019): Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2016/2017. Online verfügbar unter https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2016-2017.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2023): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/VII5/gesetz-zur-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts.html>, zuletzt aktualisiert am 19.05.2023, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2023): Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2021. Online verfügbar unter <https://www.bamf.de/DE/Themen/Forschung/Veroeffentlichungen/Migrationsbericht2021/migrationsbericht-2021-node.html>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022): Fachkräftestrategie der Bundesregierung. Herausforderungen und Chancen für die Fachkräftesicherung und den Arbeitsmarkt in Deutschland. Online verfügbar unter <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/fachkraeftestategie-der-bundesregierung.html>, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

Bundesregierung (2022): Fachkräftestrategie der Bundesregierung. Berlin.

Bundesregierung (2023a): Gemeinsame Flüchtlingspolitik von Bund und Ländern: Unterstützung der Kommunen, gesteuerter Zugang, beschleunigte Verfahren, verbesserte Rückführung. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2189202/6b0fb8745bb6d8430328a426c04626c1/2023-05-10-mpk-beschluss-data.pdf?download=1>, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

Bundesregierung (2023b): Der Deutschland-Pakt. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschland-pakt-2221564>, zuletzt geprüft am 15.09.2023.

Bundesregierung (2023c): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (Bearbeitungsstand: 19.05.2023). Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/VII5/gesetz-zur-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts.pdf;jsessionid=12AD8788B551DC0A3FDDFA8BA6084A01.1_cid504?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

- Castles, Stephen (2004):** Why migration policies fail 1. In: *Ethnic and Racial Studies* 27 (2), S. 205–227. Online verfügbar unter http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/16245SC_Why_Mig_Policies_Fail_ERS.pdf, zuletzt geprüft am 21.09.2023.
- Class, Sven (2023):** Problemfall Ausländerbehörde. In: *zdf heute journal*, 19.09.2023. Online verfügbar unter <https://www.zdf.de/nachrichten/heute-journal/auslaenderbehoerde-ueberfuellt-fluechtlinge-100.html>, zuletzt geprüft am 25.09.2023.
- Deutscher Landkreistag (2023):** Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/MI3/Stellungnahme_Deutscher_Landkreistag.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 10.09.2023.
- Deutscher Städtetag (2023):** Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/MI3/Stellungnahme_Deutscher_Staedtetag.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 21.09.2023.
- Ellermann, Antje (2008):** The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-state Cooperation. In: *Gov. & oppos.* 43 (2), S. 168–189. Online verfügbar unter <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/abs/limits-of-unilateral-migration-control-deportation-and-interstate-cooperation1/207971B8CDB13812E9BF04FBEDA61586>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.
- Eule, Tobias G. (2014):** Inside immigration law. Migration management and policy application in Germany (Research in migration and ethnic relations series). London: Routledge. Online verfügbar unter <https://www.taylorfrancis.com/books/9781315588728>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.
- Eule, Tobias G. (2017):** Ausländerbehörden im dynamischen Feld der Migrationssteuerung. In: Christian Lahusen und Stephanie Schneider (Hg.): *Asyl verwalten: Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Mannheim, Bielefeld: transcript Verlag (Kultur und soziale Praxis), S. 175–194.
- Föderales Informationsmanagement (FIM) (o.D.):** Leistungen LeiKa-Schlüssel. Online verfügbar unter <https://fimportal.de/kataloge#download-leistungen>, zuletzt geprüft am 10.09.2023.
- Fuch, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2021):** Demographische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Kurzbericht, 25). Online verfügbar unter <https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-25.pdf>, zuletzt geprüft am 10.09.2023.
- Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hg.) (2017):** *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Graf, Johannes (2022):** Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige (Berichtsreihen zu Migration und Integration –, Reihe 1). Online verfügbar unter <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerbsmigration/mobemi-jahresbericht-2022.html> zuletzt geprüft am 21.09.2023.
- Gülzau, Fabian; Schneider, Jan; Courtman, Nicholas (2022):** Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. Das Potenzial der nächsten Jahre. Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) (SVR-Policy Brief, 2022-02). Online verfügbar unter <https://www.svr-migration.de/publikation/einbuengerungsaufkommen/>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.
- Heikkilä, Melissa (2022):** Dutch scandal serves as a warning for Europe over risks of using algorithms. In: *Politico*, 29.03.2022. Online verfügbar unter <https://www.politico.eu/article/dutch-scandal-serves-as-a-warning-for-europe-over-risks-of-using-algorithms/>, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

Hruschka, Constantin; Rohmann, Tim (2021): Excluded by crisis management? Legislative hyperactivity in post-2015 Germany. In: *International Migration* 61 (3), S. 12–24. Online verfügbar unter <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12926>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Jagemast, Hannah (2023): Schengen-Visa nur über Reiseagentur: Wenn Roboter Termine buchen. *dis:orient*. Online verfügbar unter <https://www.disorient.de/magazin/tunesien-schengen-visa-nur-ueber-reiseagentur>, zuletzt aktualisiert am 16.06.2023, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Kühn, Boris; Gluns, Danielle (2022): Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit. 1. Auflage. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung GmbH. Online verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:101:1-2022032214461376084005>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Lahusen, Christian; Schneider, Stephanie (Hg.) (2017): Asyl verwalten: Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Mannheim, Bielefeld: transcript Verlag (Kultur und soziale Praxis).

Landesportal Brandenburg (2021): Ausführungsbestimmungen zu § 3 Nr. 6 und § 4 der Verordnung über die Zuständigkeiten im Ausländerrecht (Allgemeine Weisung Nr. 09/2020 im Aufenthaltsrecht - AW-AusIR Nr. 9/2020). Online verfügbar unter https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/aw_auslr_nr_2020_09, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Meyer, Peter Ulrich (2022): Hamburger Justiz: Jeder zehnte Bürojob ist nicht besetzt. In: *Hamburger Abendblatt*, 28.09.2022. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article236541945/hamburger-justiz-kaempft-mit-personalmangel-jeder-zehnte-buerojob-nicht-besetzt-gerichte.html>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (2023): Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 23. Dezember 2022 (Az.: 513-26.11.01-000009-2023-0001688). Online verfügbar unter https://www.frnrw.de/fileadmin/frnrw/media/downloads/Themen_a-Z/Aufenthalt/230208_Anlage_1_AWH__104c_NRW-Ergaenzungen.pdf, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

Morris, Lydia (2003): Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. In: *International Migration Review* 37 (1), S. 74–100. Online verfügbar unter https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00130.x?casa_token=GNxJ15MxmDQAAAAA:fAD0CVCETyrRKj6jQwz6ip7G6sLI0KqQexxt1QiGs2WuhvluRNaeXd_RjGOG3py82Rih80SDsNTN6w, zuletzt geprüft am 28.09.2023.

Münch, Ursula (1993): Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen. 2., überarb. und erg. Aufl. Opladen: Leske + Budrich. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-322-92546-6>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

ProAsyl (2023): Entlastung der Ausländerbehörden: Mehr Personal, Mentalitätswechsel und schnelle Maßnahmen. Online verfügbar unter <https://www.proasyl.de/news/entlastung-der-auslaenderbehoerden-mehr-personal-mentalitaetswechsel-und-schnelle-massnahmen>, zuletzt geprüft am 01.10.2023.

Reichwein, Alfred (2017): Kommunales Integrationsmanagement. In: Frank Gesemann und Roland Roth (Hg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 693–704.

Reimar, Paul (2019): Abschiebefachkräfte gesucht. Niedersachsen findet kaum Personal für Zentralstelle. Flüchtlingsrat protestiert gegen Abschiebebehörde. In: *die Tageszeitung (taz)*, 08.11.2019 (12081). Online verfügbar unter <https://taz.de/Abschiebefachkraefte-gesucht/!5639091/>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Ritgen, Klaus (2022): Aufnahme und Aufenthaltsrecht von Flüchtlingen aus der Ukraine: Die kommunale Perspektive. In: ZAR, 2022, Heft 7. Online verfügbar unter <https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-ZAR-B-2022-S-238-N-1>, zuletzt geprüft am 05.10.2023

Ritgen, Klaus (2023): Der Nachfolgeprozess zum Zweiten Flüchtlingsgipfel – erste Ergebnisse einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Migrationsrecht. In: ZAR, 2023, Heft 9. Online verfügbar unter <https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fzeits%2FZAR%2F2023%2Fcont%2FZAR%2e2023%2e323%2e1%2ehtm>, zuletzt geprüft am 06.10.2023.

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) (2017): Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise. Online verfügbar unter https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/SVR_FB_Rueckkehrpolitik-8.pdf, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) (2019a): Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019. Online verfügbar unter https://www.svr-migration.de/publikation/jahresgutachten_2019/, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) (2019b): Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG). 20. März 2019. Online verfügbar unter https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/SVR_Stn_Kabinettsfassung_FEG-8.pdf, zuletzt geprüft am 15.09.2023.

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) (2022): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren. Online verfügbar unter https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/11/SVR_Stellungnahme_Gesetzesentwurf_Beschleunigung-Asylgerichtsverfahren-und-Asylverfahren.pdf, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

Sauer, Martina (2019): Erkenntnisse der Forschung zu Einbürgerungshemmnissen in Deutschland. Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung. Online verfügbar unter <https://www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/resource/blob/1786706/1790080/1e129c3794cbc6c4afe9235630c37a3d/einbuergerung-data.pdf?download=1>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Schammann, Hannes (2017): Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als neue Strukturprinzipien der deutschen Flüchtlingspolitik. In: *Sozialer Fortschritt* 66 (11), S. 741–757. Online verfügbar unter <https://www.jstor.org/stable/45018292>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Schammann, Hannes; Bendel, Petra; Müller, Sandra; Ziegler, Franziska; Wittchen, Tobias (2020): Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung GmbH. Online verfügbar unter https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2020-07/Studie_ZWEI-WELTEN_Integrationspolitik.pdf, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Schammann, Hannes; Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Schlee, Thorsten (2023): Ein hyperkomplexes Migrationsrecht. In: *Soziale Sicherheit* (5/2023). Online verfügbar unter https://www.bund-verlag.de/zeitschriften/soziale-sicherheit/archiv/2023_05, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Schmid, Katrin; Wilke, Peter (2016): Branchenanalyse kommunale Verwaltung. Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen – welche Trends bestimmen die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung? Unter Mitarbeit von Stefanie Gröning (Study / Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 314). Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Online verfügbar unter https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_314.pdf, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Schröder, Eike; Winde, Mathias: Ausgebremst statt durchgestartet. Herausforderungen für ausländische Studierende jenseits von Kultur- und Bildungsfragen. Hg. v. Stifterverband und der Fintiba GmbH (Policy Paper, 3). Online verfügbar unter <https://www.stifterverband.org/medien/ausgebremst-statt-durchgestartet>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Schultz, Susanne U. (2022): Fachkräftemigrationsmonitor 2022. Fachkräftengpässe von Unternehmen in Deutschland, Trends und Potenziale zum Zuzug ausländischer Fachkräfte. 1. Auflage. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/fachkraeftemigrationsmonitor-2022>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

SPD/B90-Die Grünen/FDP (2021): Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Stadt Oldenburg (2023): Wege ins Bleiberecht. Modellprojekt soll praktikable Lösungen finden. Online verfügbar unter <https://www.oldenburg.de/startseite/leben-umwelt/soziales/integration/sozialarbeit-und-beratung/wege-ins-bleiberecht.html>, zuletzt geprüft am 01.10.2023.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023a): 12521-0001: Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht/ Altersjahre/ Familienstand. Online verfügbar unter <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selectionname=12521#abreadcrumb>.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023b): 1,1 Millionen Zuzüge von Menschen aus der Ukraine im Jahr 2022 (Pressemitteilung Nr. N010). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23_N010_12411.html, zuletzt geprüft am 10.09.2023.

The Economic Times (2023): Netherlands may be using secret & illegal ways to filter Schengen visa applicants, 26.04.2023. Online verfügbar unter <https://economictimes.indiatimes.com/nri/visit/netherlands-may-be-using-secret-illegal-ways-to-filter-schengen-visa-applicants/articleshow/99778749.cms?from=mdr>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Thieme, Sophie; Ghelli, Fabio (2023): Mehr Einbürgerungen, noch mehr Anträge. Mediendienst Integration. Online verfügbar unter <https://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-einbuengerungen-noch-mehr-antraege.html>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Thränhardt, Dietrich (2017): Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Analysen und Empfehlungen (WISO Diskurs, 11/2017). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Online verfügbar unter <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13590-20170821.pdf>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Tollenaere, Marius; Çelik, Ahu (2023): Von analog zu digital: Derzeitige Abläufe zwischen deutschen Behörden in der Visaerteilung für Fachkräfte. Hg. v. Migration Strategy Group on International Cooperation and Development. Fragomen Global LLP (DoT.Mign „In Brief“). Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/von-analog-zu-digital-derzeitige-ablaeufe-zwischen-deutschen-behoerden-in-der-visaerteilung-fuer-fachkraefte>, zuletzt geprüft am 21.09.2023.

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1	Überblick über die wichtigsten Migrationsgruppen nach Deutschland (2011-2021)	11
ABBILDUNG 2	Wie hat sich die Zahl der ausländischen Bevölkerung in Ihrem Zuständigkeitsbereich in den letzten 10 Jahren verändert?	12
ABBILDUNG 3	In welchen Bereichen ist in den letzten 10 Jahren ein Aufgabenzuwachs zu beobachten? (N=90). Mehrfachnennungen waren möglich	12
ABBILDUNG 4	Wie ist Ihre Organisation in die kommunale Verwaltung eingebunden?	24
ABBILDUNG 5	Mit welchen der genannten Organisationen besteht enger Kontakt in der Umsetzung der Gesetzgebung?	26
ABBILDUNG 6	Die Arbeitsbelastung der Ausländerbehörde hat sich in den vergangenen Jahren...	29
ABBILDUNG 7	Neue Mitarbeiter*innen bringen aus ihrer Ausbildung oder ihrer vorherigen Tätigkeit ausreichend Vorkenntnisse mit, um die Aufgaben in der Behörde zu bearbeiten	32
ABBILDUNG 8	Neue Mitarbeiter:innen werden durch Erfahrungsaustausch, Schulungen und andere Personalentwicklungsmaßnahmen entsprechend auf ihre Tätigkeit in der Organisation vorbereitet	33
ABBILDUNG 9	Wie lange dauert es im Durchschnitt, einen Termin bei Ihrer Ausländerbehörde zu erhalten?	34
ABBILDUNG 10	Ist die Ausländerbehörde für Rückfragen telefonisch erreichbar?	35
ABBILDUNG 11	Prüfpflichten sind abzubauen	35
ABBILDUNG 12	Rechnen Sie damit, dass die Maßnahmen und Programme des Onlinezugangsgesetzes zukünftig Ihre Arbeit erleichtern werden?	37
ABBILDUNG 13	Gibt es Möglichkeiten digitaler Antragstellung?	37
ABBILDUNG 14	Der Gesetzgeber berücksichtigt die Eingaben seiner Verwaltung bei Neuregelungen im Aufenthaltsrecht	40
ABBILDUNG 15	Die Geschwindigkeit der Neuerungen im Aufenthaltsrecht ist zu hoch	40

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Deutschland
+49 5241 81-0

Claudia Walther

Senior Project Manager
Demokratie und Zusammenhalt
+49 5241 81-81360
claudia.walther@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de