

Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Staatsangehörigkeit | Einwanderung | Asyl und Flüchtlinge | Kultur | Einreise und Aufenthalt | Integration | Arbeit und Soziales | Europa

Herausgeber:

Nele Allenberg

*Deutsches Institut für
Menschenrechte, Berlin*

Prof. Dr. Jürgen Bast

Universität Gießen

Prof. Dr. Jan Bergmann

*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Stuttgart*

Prof. Dr. Uwe Berlit

*Vorsitzender Richter am
Bundesverwaltungsgericht a.D.,
Leipzig*

Dr. Wolfgang Breidenbach

Rechtsanwalt, Halle

Prof. Dr. Anuscheh Farahat

Universität Wien

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano
Universität Kassel

Katrin Gerdsmeyer

Deutscher Caritasverband e.V., Berlin

Dr. Michael Griesbeck

*Vizepräsident Bundesamt für
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg*

Prof. (Yeditepe Univ. Istanbul) Dr.

Rolf Gutmann

Rechtsanwalt, Schorndorf

Andrea Houben

*Vorsitzende Richterin am
VG Düsseldorf*

Prof. Dr. Constanze Janda

Universität Speyer

Dr. Sebastian Klaus

Rechtsanwalt, Darmstadt

Prof. Dr. Winfried Kluth

Universität Halle

RiBVerfG Prof. Dr.

Christine Langenfeld

Karlsruhe/Göttingen

Prof. Dr. Anna Lübbe

Hochschule Fulda

Johanna du Maire

*Dienststelle des Bevollmächtigten
des Rates der EKD, Berlin*

Thomas Oberhäuser

Rechtsanwalt, Ulm

Andreas Pfersich

*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Halle*

Dr. Hans-Eckhard Sommer

*Präsident Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge*

Prof. Dr. Daniel Thym

Universität Konstanz

Ulrich Weinbrenner

*Ministerialdirektor,
Bundesministerium des
Innern und für Heimat, Berlin*

Schriftleitung:

Prof. Dr. Winfried Kluth

(Abhandlungen – V.i.S.d.P.)

Universitätsplatz 10a

06099 Halle

E-Mail: zar@nomos-journals.de

PräsVG Andreas Pfersich

(Rechtsprechung)

E-Mail: an.pfersich@googlemail.com

Prof. Dr. Jürgen Bast

(Rezensionen)

E-Mail:

jurgen.bast@recht.uni-giessen.de

Homepage: www.zar.nomos.de

EDITORIAL

Reformagenda für funktionierende Ausländerbehörden

Sobald Migrationsrecht das Licht der praktischen Umsetzung erblicken soll, ist es auf funktionierende Ausländerbehörden angewiesen – unabhängig davon, ob es um Abschiebungen, Familienzusammenführung, Fachkräftesicherung oder Einbürgerungen geht. Doch ausgerechnet hier zeigt sich in empirischen Studien eine flächendeckende Überforderung, die nicht nur lokale, sondern strukturelle Ursachen hat.¹ Diese Einschätzung teilen Akteure, die ansonsten eher konträre Ansichten vertreten: Flüchtlingsräte, Ministerialbeamte, Arbeitgeber, Wohlfahrtsverbände und kommunale Spitzenverbände. Der Begriff des Vollzugsdefizits scheint manchen angesichts der dramatischen Situation geradezu verharmlosend. Es ist daher ein Fortschritt, dass die Ministerpräsidentenkonferenzen unter Beteiligung des Bundes – und erstmals auch der kommunalen Spitzenverbände in den begleitenden Arbeitsgruppen² – in den letzten zwei Jahren einige Herausforderungen in den Ausländerbehörden benannt und erste Lösungsstrategien skizziert haben. Auch auf Ebene der Länder und Kommunen wurden Organisationsentwicklungsprozesse initiiert. Dennoch scheint sich bislang wenig an der Leistungsfähigkeit der Ausländerbehörden verändert zu

haben. Grund genug, einige zentrale Baustellen erneut zu betrachten und eine Reformagenda zu diskutieren.

1. Ursachen der Überlastung

Da wäre zunächst der Elefant im Raum: die hohen Fallzahlen. Die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland hat sich im letzten Jahrzehnt in etwa verdoppelt, die Zahl der Sachbearbeitenden in den Behörden nicht. Zudem führte im selben Zeitraum eine gesetzgeberische Hyperaktivität zu einem extrem dynamischen und immer komplexeren Migrationsrecht.³ Selbst ausgewiesene Expertinnen und Experten können kaum alle Änderungen nachvollziehen, geschweige denn in

1 *Schlee/Schammann/Münch, An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag.* Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2023. Die folgende Darstellung fasst zentrale Befunden und Empfehlungen der Studie zusammen und ergänzt sie an einigen Stellen.

2 *Ritgen, ZAR 2023, 323.*

3 *Hruschka/Rohmann, International Migration, 2021 Vol. 61, Issue 3, 12.*

der Umsetzungspraxis berücksichtigen. Im Alltag kommunaler Ausländerbehörden wimmelt es zudem von unnötigen Vorsprachen und zeitraubenden Prüfungsvorgängen. Dies betrifft auch wiederholte Dokumentenprüfungen von verschiedenen Behörden, denen unter anderem eine mangelnde Vertrauensbasis und eine immer stärkere Entkopplung von Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltung zugrunde liegen. All dies sorgt dafür, dass aus der Zahl an Zugewanderten eine weit höhere Zahl an Fällen auf den Tischen der Sachbearbeitenden wird. Die Komplexität des Rechts und die Pflicht zur Ausübung weitreichender Ermessensentscheidungen auf Basis unbestimmter Rechtsbegriffe – etwa beim Chancenaufenthalt oder bei diversen Mitwirkungspflichten – belasten die Mitarbeitenden zusätzlich und tragen dazu bei, dass Stellen unbesetzt bleiben und eine hohe Fluktuation zu verzeichnen ist.

2. Reformagenda für funktionierende Ausländerbehörden

Öffentlich diskutierte Wege zur Reduktion der Fallzahlen sind zügigere Rückführungen und, zahlenmäßig weit bedeutender, schnellere Einbürgerungen. Beide Vorschläge setzen jedoch effizientes ausländerbehördliches Handeln voraus. Sie fordern also, zugespitzt formuliert, die Ausländerbehörden sollten sich selbst helfen. Im Gegensatz dazu hilft eine Vereinfachung des Rechts ganz ohne zusätzliche Belastungen. Beispiele aus den letzten Jahren sind die Verlängerung des Aufenthaltstitels für subsidiär Schutzberechtigte von einem auf drei Jahre oder der Wegfall des Zustimmungserfordernisses der Ausländerbehörden bei der Erteilung von Visa für Fachkräfte. Beides sorgt schon jetzt für weniger Vorsprachen in den Behörden.

Es wäre im Sinne funktionierender Behörden zu wünschen, dass Bund und Länder weiter an pragmatischen rechtlichen Reparaturmaßnahmen arbeiten und sich nicht vom Strudel emotionalisierter Debatten verschlucken lassen. Zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen desselben Dokuments könnte beispielsweise eine Änderung im Verwaltungsverfahrensvorgang vorgenommen werden: Eine Soll-Regelung könnte die Anerkennung von Dokumenten empfehlen, die bereits durch eine andere Behörde geprüft wurden. So würden behördliche Effizienz und Handlungssicherheit bei Mitarbeitenden erhöht, Vertrauen des Behördenpublikums in Verwaltungshandeln gewonnen.

Hohe Relevanz besitzt auch die Digitalisierung und Automatisierung von Prozessen. Das betrifft ganz simple Dinge: So verschwenden vielerorts Migrationsberatungsstellen enorm viel Zeit und Steuergeld darauf, Termine für ihre Klientinnen und Klienten zu vereinbaren. Digitale Terminbuchungen müssen daher zum Standard werden, Akten müssen durchsuchbar digitalisiert werden. Außerdem muss Personal geschult werden, Arbeitsplätze müssen technisch aufgerüstet werden.

In einigen Ausländerbehörden ist bereits eine Online-Antragstellung bei manchen Vorgängen möglich. Doch eine Chatbot-gestützte, mehrsprachige Beratung oder gar eine automatisierte materielle Vorprüfung ist damit noch nicht verbunden. Beides ließe sich aber durchaus über KI-gestützte Systeme realisieren. Aufzuhalten ist der Trend ohnehin nicht. Schon

heute berichten einzelne Sachbearbeitende, dass sie ChatGPT zur Bescheiderstellung nutzen. Dies ist nicht nur datenschutzrechtlich problematisch, sondern auch mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns: „Large Language Models“ wie ChatGPT haben den Nachteil, dass ihr Funktionieren selbst von ihren Entwicklern nicht gänzlich verstanden wird. Es bräuchte daher sogenannte Whitebox-Algorithmen, die an relevanten Textkorpora – beispielsweise Verwaltungsgerichtsentscheidungen und Fachliteratur – trainiert werden. Die Bundesländer sollten unverzüglich in die gemeinsame Entwicklung solcher KI-Systeme investieren. Schon heute entwickeln sie unter Beteiligung des Bundes im Rahmen der Arbeitszusammenhänge rund um das Onlinezugangsgesetz zahlreiche Fachanwendungen. Dies lässt sich ausbauen – und bestenfalls mit anderen digitalen Lösungen in der Kommune sowie den Digitalisierungsmaßnahmen zum Migrationsmanagement, die unter Federführung des Bundesverwaltungsamtes vorangetrieben werden, synchronisieren.

Auch wenn eine umfassende Digitalisierung der Migrationsverwaltung datenschutzrechtlich komplex und technisch hürdenreich sein mag, ist sie doch in Verbindung mit rechtlichen und organisatorischen Reformen alternativlos. Ein nennenswerter Aufwuchs an Personal in den kommunalen Ausländerbehörden dürfte nämlich kaum realistisch sein. Etwas Hoffnung wird mit einer höheren tariflichen Eingruppierung verbunden, die durch die komplexe Materie gerechtfertigt sein dürfte. Doch mittelfristig muss vor allem in eine qualitativ bessere Ausbildung investiert werden. Je weiter Digitalisierung voranschreitet, umso höher sind die Anforderungen aus den verbleibenden, vermutlich komplexeren Fällen an die Sachbearbeitenden.

Auch die aktuell beobachtbare Zentralisierung einzelner Themengebiete auf Landesebene, etwa bei Abschiebungen oder Fachkräftezuwanderung, kann Entlastung bringen. Allerdings zögern einige Landesministerien, aus praktischen Gründen: Erstens besteht auch für die Landesebene das Problem des Personalmangels. Zweitens könnten zentralisierte Behörden das Personal der Kommunen abwerben und die Lage lokaler Behörden verschärfen. Auch örtliche Handwerksbetriebe wünschen sich Ansprechpersonen in der Nähe.

Die hier skizzierte Reformagenda ist anspruchsvoll, aber machbar: Fallzahlen auf pragmatischen Wegen reduzieren, einfache Vorgänge umfassend digitalisieren, Personal besser bezahlen und ausbilden sowie ausgewählte Aufgaben auf Landesebene zentralisieren. Nicht zuletzt muss Implementation wesentlich stärker bei neuen Gesetzesvorhaben mitgedacht werden – gerade, wenn Migrationspolitik dazu beitragen soll, das Vertrauen in staatliches Handeln zu stärken.

Prof. Dr. Hannes Schammann, Hildesheim

Neu in Ihrem Abonnement:

Der monatliche Newsletter „Informationsdienst Migrationsrecht (MigRI)“! Sie haben die aktuelle Ausgabe des MigRI noch nicht automatisch per E-Mail erhalten? Dann registrieren Sie sich gratis unter nomos.de/migri.