

**Deutscher Bundestag**  
1. Untersuchungsausschuss  
der 19. Wahlperiode  
Ausschussdrucksache  
*19(25)223*  
*13.04.2018*

Deutscher Bundestag  
1. Untersuchungsausschuss  
**13. April 2018**  
*200* *R* *1319*

**Stellungnahme für den 1. Untersuchungsausschuss der 19. Wahlperiode (Anschlag  
auf dem Breitscheidplatz)**

**„Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts im föderalen Gefüge“**

**RA und FA für Migrationsrecht Rolf Stahmann, Berlin**

**Berlin, den 12.04.2018**

# **1. Welche Behörden erfüllen in Bund, Ländern und Kommunen Aufgaben des Vollzugs von Vorschriften des Aufenthalts- und Asylrechts und in welchem Verhältnis stehen sie zueinander?**

## **a. Abgrenzung der Aufgabenbereiche**

Alle Behörden haben in den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen autonom zu entscheiden, soweit nicht Beteiligungserfordernisse anderer Behörden bestehen.

### **(1) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)**

Kernaufgabe des BAMF ist die **Durchführung von Asylverfahren**. Dabei prüft es auch zuvor die Zuständigkeit im Rahmen der Dublin III-VO sowie die Zulässigkeit des Antrags bei bereits anderweitig international Schutzberechtigten. Eine anderweitige Zuständigkeit für die Prüfung der Zulässigkeit von Asylanträgen, etwa durch die Bundespolizei an der Grenze, gibt es nicht. Im Falle der Ablehnung eines Antrags erlässt das BAMF eine Abschiebungsanordnung oder -androhung, die zur Ausreisepflicht des Ausländers führt und mit Bestandskraft zu vollziehbaren Ausreisepflicht wird.

Daneben hat das BAMF die ihm in § 75 AufenthG zugewiesenen Aufgaben. Dazu gehören u.a. die Koordinierung der **Informationsübermittlung und Auswertung von Erkenntnissen der Bundesbehörden**, insbesondere des Bundeskriminalamtes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz, zu Ausländern, bei denen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausländer-, asyl- oder staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen (§ 75 Nr. 11 AufenthG).

### **(2) Bundespolizei**

Die Aufgaben der Bundespolizei ergeben sich aus dem 1. Abschnitt des BPolG. Es sind dies u.a. der Grenzschutz (§ 2 BPolG), Bahnschutz (§ 3 BPolG) sowie die Luftsicherheit (§ 4 BPolG). Im Bereich des Migrationsrechts sind der Bundespolizei ausdrücklich nur als „Grenzbehörde“ Aufgaben zugewiesen. „Grenzbehörde“ ist sie in den Bereichen, die

ihr gemäß § 2 BPolG zugewiesen sind, also im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km.

Zu beachten ist hinsichtlich der Grenzsicherung im Bereich der Migration der Vorrang des **Schengener Grenzkodex** (VO (EU) 2016/399). Der SGK hat den Rang einer EU-Verordnung und geht damit dem nationalen Recht in den Bereichen, die der SGK regelt vor (Art. 288 AEUV).

Hinsichtlich der **Außengrenzen** des Schengenraums hat die Bundespolizei im Bereich der Migration die Aufgabe, die Voraussetzungen der Ein- und Ausreise zu prüfen und ggf. erforderliche Maßnahmen zu Sicherung der Grenze vor einem unerlaubten Grenzübertritt zu ergreifen. Außengrenzen hat die Bundesrepublik nur an internationalen Flughäfen mit Direktflügen von und nach Drittstaaten außerhalb des Anwendungsbereichs der Schengen-Rechts. An den Außengrenzen sind regelmäßig die Voraussetzungen des Art. 6 SGK oder der Besitz eines nationalen Aufenthaltstitels oder Visums zu prüfen, vorbehaltlich der Regelungen des internationalen Flüchtlingsrechts, insbesondere des Zurückweisungsverbots von Flüchtlingen (Art. 3 lit. b) SGK). Stellt eine Person, die einreisen will, ohne die Voraussetzungen des Art. 6 SGK zu erfüllen, einen Asylantrag an der Grenze, darf die Bundespolizei diese nicht zurückweisen, sondern muss diese Person entweder zur Prüfung des Asylantrags in das vom BAMF durchzuführende Flughafenverfahren gemäß § 18a AsylG schicken oder einreisen lassen mit der Maßgabe, dass die Person sich bei der nächsten Aufnahmeeinrichtung zu melden hat (§ 18 Abs. 5 S. 1 AsylG).

Art. 22 SGK regelt, dass an den **Binnengrenzen** keine Personenkontrollen stattfinden. Was dies bedeutet, hat die große Kammer des EuGH entschieden. Systematische Kontrollen der Einreisevoraussetzungen dürfen innerhalb von 20 km nur dann erfolgen, wenn sie nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübergangskontrollen haben (EuGH, Urte. v. 22.06.2010, C-188/10, „Melki und Abdeli“, curia). In der Entscheidung vom 21.06.2017 hat der EuGH näher ausgeführt, was unter einer vergleichbaren Wirkung zu verstehen ist. Zu berücksichtigen sind Intensität, Häufigkeit und Selektivität der Kontrollen (EuGH, Urte. v. 21.06.2017, C-9/16, curia). Regelmäßig sind daher nur Stichproben zulässig. Art. 25 ff. SGK lassen allerdings die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen zu, wenn die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem

Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist. Auf der Grundlage dieser Regelungen finden aktuell Grenzkontrollen an der bayrisch-österreichischen Grenze statt.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben hat die Bundespolizei nach den nationalen Vorschriften folgende Aufgaben aus dem AsylG:

- **Zurückweisung** eines Ausländers (vor der Einreise) gemäß § 18 Abs. 2 AsylG, wenn die Einreise aus einem sicheren Drittstaat (außerhalb der EU) oder einem Mitgliedstaat der Dublin III-VO erfolgt oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt. Diese ist aber rechtlich aus anderen Gründen nicht möglich: die Regelung zur Dublin III-VO ist nicht anwendbar, weil die Zurückweisung in den zuständigen Staat gemäß der Dublin III-VO einen förmlichen Überstellungsbescheid voraussetzt, für den Erlaß eines solchen Bescheides aber nach Durchführung des persönlichen Gesprächs und Prüfung der Zuständigkeitskriterien das BAMF zuständig ist. Gleiches gilt für die Prüfung, ob ein bereits Schutzberechtigter im Bundesgebiet einen erneuten Asylantrag stellen darf. Auch in diesem Fall ist vom BAMF zu prüfen, ob die Aufnahmebedingungen in den angeblich sicheren Drittstaaten den europarechtlichen Vorgaben genügen. Dies ist zweifelhaft bei Griechenland, Bulgarien, Ungarn, Italien, in Einzelfällen auch bei Polen, Rumänien, Slowakei, Kroatien, Slowenien.

- **Zurückschiebung** eines Ausländers (nach der Einreise) gemäß § 18 Abs. 3 AsylG unter den zuvor genannten Voraussetzungen;

- **Weiterleitung** des Schutzsuchenden an das BAMF im **Flughafenverfahren** gemäß § 18a AsylG;

- **Weiterleitung** des Schutzsuchenden an die nächstgelegene **Aufnahmeeinrichtung** gemäß § 18 Abs. 1 AsylG;

- **Verwahrung und Weiterleitung von Unterlagen** gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 4 und 5 AsylG, u.a. Pass (§ 21 AsylG)

- **Information** der Aufnahmeeinrichtung (§ 20 Abs. 2 AsylG)

- **Erkennungsdienstliche Behandlung** (§ 18 Abs. 5 AsylG).

In den Fällen, in denen kein Asylgesuch angebracht wird, ergeben sich die Aufgaben der Bundespolizei nicht aus dem AsylG, sondern aus §§ 13 ff. AufenthG (Maßnahmen bei Grenzübertritt) sowie § 57 AufenthG (Zurückschiebung).

Zudem hat sie die Aufgaben aus dem allgemeinen Aufenthaltsrecht, soweit sie dafür gemäß § 71 Abs. 3 AufenthG zuständig ist.

**(3) Ausländerbehörden**

Der Vollzug des Aufenthaltsrechts obliegt gemäß Art. 83 ff. GG den Bundesländern. Soweit das AufenthG oder andere Gesetze den Vollzug des Aufenthaltsrechts nicht in die Hände anderer Behörden legt, ist dies Aufgabe der Ausländerbehörden. Die Bundesländer dürfen den **Behördenaufbau** im Wesentlichen in eigener Verantwortung regeln (§ 71 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Diesbezüglich gibt es in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen zum Behördenaufbau und zu den Verantwortlichkeiten innerhalb dieses Aufbaus. Dies sind z.B. in den Bundesländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Berlin:

- Baden-Württemberg: Verordnung der Landesregierung und des Innenministeriums über Zuständigkeiten nach dem Aufenthaltsgesetz, dem Asylgesetz und dem Flüchtlingsaufnahmegesetz sowie über die Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer (Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung - AAZuVO) vom 2. Dezember 2008;
- Nordrhein-Westfalen: Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen (ZustAVO) vom 4. April 2017;
- Berlin: § 2 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin (ASOG Bln) in der Fassung vom 11. Oktober 2006.

Während des Aufenthalts in Aufnahmeeinrichtungen ist regelmäßig eine „zentrale Ausländerbehörde“ des jeweiligen Bundeslandes zuständig. Sie gilt als Ausländerbehörde im Sinne des AsylG/AufenthG.

Zu den Aufgabenbereichen der Ausländerbehörden zählen insbesondere

- **Titelerteilung** gemäß §§ 5, 7 bis 12a, 16 ff. AufenthG,
- **Titelversagung** gemäß §§ 50 ff. AufenthG,
- **Ausweisung** gemäß §§ 53 ff. AufenthG
- **Durchsetzung der Ausreisepflicht**, insbesondere auch die Beantragung von **Abschiebungshaft**, §§ 58 ff. AufenthG.

Die **Abschiebung** (§ 58 AufenthG) selbst ist ebenfalls Aufgabe der jeweiligen Ausländerbehörden, wird aber regelmäßig in Amtshilfe durch die Bundespolizei, die Polizeibehörden der Länder oder gemeinsam mit anderen (zentralen) Ausländerbehörden durchgeführt wird. Dies gilt insbesondere für die **Passbeschaffung**, die häufig von einigen für bestimmte Länder aufgrund ihrer Erfahrung besonders qualifizierten Behörden durchgeführt wird.

Im Falle einer Ausweisung von Gefährdern ergeben sich aus § 56 AufenthG u.a. die Möglichkeiten für die Ausländerbehörde, Meldepflichten des Ausländers zu ändern, Wohnsitzauflagen zu verfügen und politische Betätigungen zu untersagen, um weitere ausweisungsrelevante Gefährdungslagen zu verhindern.

Im Falle eines Asylgesuchs sind die Ausländerbehörden verpflichtet, den Schutzsuchenden an die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weiterzuleiten bzw. an das BAMF zu verweisen (§ 19 Abs. 1 AsylG).

#### **(4) Polizeibehörden der Länder**

Die Polizeibehörden der Bundesländer haben nur die Aufgabe, etwaige Asylsuchende an die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weiterzuleiten (§ 19 Abs. 1 AsylG). Im Übrigen haben sie keine speziellen Aufgaben im Bereich des Migrationsrechts.

## **(5) Aufnahmeeinrichtungen**

Die Bundesländer sind gemäß § 44 AsylG verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende zu schaffen. Eine asylsuchende Person ist verpflichtet, bis zu sechs Monate in dieser zu wohnen. Der Betrieb der Aufnahmeeinrichtungen kann von den Bundesländern in Eigenregie erfolgen, er kann aber auch auf nicht-staatliche „Träger“ übertragen werden.

Die Träger der Aufnahmeeinrichtungen haben neben der Unterbringung und Versorgung der Schutzsuchenden (nach Maßgabe der Aufnahme-RL) auch asyl- und aufenthaltsrechtliche Aufgaben. So haben sie z.B. gemäß § 20 Abs. 2 AsylG die Pflicht, die unterbliebene Ankunft eines weitergeleiteten Asylsuchenden dem BAMF mitzuteilen. Gemäß § 21 Abs. 2 AsylG nimmt die Aufnahmeeinrichtung Unterlagen zur Identität des Ausländers in Verwahrung und leitet sie an die Außenstelle des BAMF weiter.

## **(6) Sozialämter**

Schließlich sind die örtlichen Sozialämter zuständig für die Gewährung von Asylbewerberleistungen.

## **(7) Auslandsvertretungen**

Nicht zu vergessen ist der Aufgabenbereich der deutschen Vertretungen für die Erteilung von nationalen Visa gemäß § 6 Abs. 3 AufenthG bzw. Schengen-Visa gemäß den Vorschriften des Visakodex.

### **b. Identitätsklärung**

Vor Beantwortung der Frage, wie die Zusammenarbeit der Behörden gesetzlich geregelt ist und tatsächlich erfolgt, soll hier die Grundvoraussetzung einer Zusammenarbeit dargelegt werden, nämlich die **erkennungsdienstliche Behandlung** sowie die **Aufnahme der identitätsklärenden Daten in verschiedene Datenbanken**. Ohne die Erfassung der Identität sowie Verarbeitung der Daten mit den Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung ist eine Zusammenarbeit der Behörden praktisch nicht denkbar.

## (1) erkennungsdienstliche Behandlung

(a) Aufgabe aller Behörden ist es, einen **schutzsuchenden Ausländer** erkennungsdienstlich zu behandeln. Die erkennungsdienstliche Behandlung ist die Aufnahme eines **Fotos**, die Abnahme von **Fingerabdrücken** sowie die Vermessung der **Größe des Ausländers** und ähnliche Maßnahmen (§ 49 Abs. 6 AufenthG).

Bei dem ersten Asylgesuch eines Ausländers, d.h. beim ersten Behördenkontakt, ergibt sich die Pflicht zur ED-Behandlung für die jeweilige Behörde aus:

- Bundespolizei: §§ 18 Abs. 5, 16 Abs. 2 AsylG
- Ausländerbehörde: §§ 19 Abs. 2, 16 Abs. 2 AsylG
- Polizeibehörden der Länder: §§ 19 Abs. 2, 16 Abs. 2 AsylG
- Aufnahmeeinrichtung: § 22 Abs. 1 S. 2 („soweit möglich“), 16 Abs. 2 AsylG
- BAMF: § 16 Abs. 1 S. 1 AsylG

(b) Die Pflicht zur erkennungsdienstlichen Behandlung trifft die Ausländerbehörde auch bei Einleitung eines Verteilungsverfahrens gemäß § 15a AufenthG für **unerlaubt eingereiste Ausländer, die keinen Asylantrag stellen wollen** (§ 49 Abs. 4 AufenthG).

(c) Die erkennungsdienstliche Behandlung durch die Ausländerbehörde bzw. in ihrem Zuständigkeitsbereich auch durch die Bundespolizei „soll“ auch stattfinden, wenn einer der in § 49 Abs. 5 AufenthG genannten Fälle vorliegt:

1. wenn der Ausländer mit einem gefälschten oder verfälschten Pass oder Passersatz einreisen will oder eingereist ist;
2. wenn sonstige Anhaltspunkte den Verdacht begründen, dass der Ausländer nach einer Zurückweisung oder Beendigung des Aufenthalts erneut unerlaubt ins Bundesgebiet einreisen will;
3. bei Ausländern, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, sofern die Zurückschiebung oder Abschiebung in Betracht kommt;
4. wenn der Ausländer in einen in § 26a Abs. 2 des Asylgesetzes genannten Drittstaat zurückgewiesen oder zurückgeschoben wird;

5. bei der Beantragung eines nationalen Visums;
6. bei der Gewährung von vorübergehendem Schutz nach § 24 sowie in den Fällen der §§ 23 und 29 Abs. 3;
7. wenn ein Versagungsgrund nach § 5 Abs. 4 festgestellt worden ist.

In den Fällen des § 49 Abs. 4 und 5 AufenthG sind die erhobenen Daten u.a. nach Vorlage eines gültigen Passes sowie nach Erteilung eines Aufenthaltstitels zu **löschen** (§ 89 Abs. 3 AufenthG), spätestens nach zehn Jahren. Im Übrigen sieht das AufenthG keine obligatorische ED-Behandlung vor.

(d) Eine erkennungsdienstliche Behandlung durch Abnahme von Fingerabdrücken und eines Fotos findet gemäß Art. 13 Visakodex bei **Antrag eines Schengen-Visums** bei den Vertretungen der Anwenderstaaten des Schengenrechts statt.

## **(2) Einziehung und Aufbewahrung von Identitätsdokumenten**

Häufig führen Asylsuchende keine Identitätsdokumente (Reisepass, nationale ID-Karte, Geburtsurkunde, Führerschein o.ä.) bei sich. Das kann viele verschiedene Gründe haben, z.B.

- es gibt keine entsprechenden Urkunden, weil die Person auch im Herkunftsstaat nicht registriert ist;
- Unterlagen sind im Herkunftsstaat verfolgungsbedingt nicht verfügbar, weil sie sich z.B. in den Händen des Verfolgerstaats befinden, z.B. bei Pässeinzug durch die Polizei;
- Unterlagen sind im Herkunftsstaat verblieben wegen des Verlustrisikos während der Flucht;
- Unterlagen verblieben beim Schleuser als „Pfand“ hinsichtlich der Schleuserkosten;
- Unterlagen verblieben bei den Behörden eines Drittstaats.

Sofern der Asylsuchende relevante Unterlagen (vgl. § 15 Abs. 3 AsylG) bei sich führt, so haben die Behörden diese Unterlagen je nach dem Zweck des Verfahrens und des eigenen Aufgabenbereichs zu sichten, zu prüfen, einzuziehen und ggf. an die zuständige Behörde weiterzuleiten.

**(a) Bundespolizei**

Gemäß § 21 Abs. 5 AsylG hat die Bundespolizei Unterlagen im Falle eines Asylgesuchs einzubehalten, aufzubewahren und unverzüglich an die Aufnahmeeinrichtung weiterzuleiten.

**(b) Ausländerbehörden**

Gemäß § 21 Abs. 1 AsylG trifft die gleiche Pflicht die Ausländerbehörden (sowie die Polizeibehörden der Länder). Werden Unterlagen weder für das Asylverfahren noch für die Aufenthaltsbeendigung benötigt, werden sie an den Ausländer ausgehändigt (§ 21 Abs. 5 AsylG).

**(c) Aufnahmeeinrichtung**

Gemäß § 21 Abs. 3 AsylG leitet die Aufnahmeeinrichtung die Unterlagen dem BAMF weiter.

**(d) BAMF**

Nach positivem Abschluss eines Asylverfahren werden einbehaltene Unterlagen an den Ausländer ausgehändigt, wenn sie nicht mehr benötigt werden (§ 21 Abs. 5 AsylG; § 65 AsylG). Im Falle eines negativen Abschlusses des Asylverfahrens werden Unterlagen nach Erstellung des Ablehnungsbescheides vom BAMF an die Ausländerbehörde übergeben, sofern sie für die Aufenthaltsbeendigung, insbesondere Passbeschaffung benötigt werden (§ 40 Abs. 1 S. 1 AsylG).

**(e) oberste Landesbehörde oder BMI**

Für die **Abschiebungsanordnung gemäß § 58a AufenthG** ist die oberste Landesbehörde oder das BMI zuständig.

**(3) Sprachanalysen**

Die Ausländerbehörden sowie das BAMF können zur Klärung der Herkunft des Ausländers Sprachanalysen durchführen, wozu das gesprochene Wort aufgezeichnet werden darf (§§ 49 Abs. 7 AufenthG, 16 Abs. 1 S. 3 AsylG).

#### **(4) Erhebung und Abfrage von Daten in Datensammlungen**

Datenschutzrechtlich stellt sich die Frage, wer welche Daten erheben sowie in welche Datenbanken einspeisen darf und wer sie abrufen darf.

Zu beachten ist, dass bei jeder Datenverarbeitung der ab Mai 2018 anwendbare Datenschutzgrund-VO sowie die bereichsspezifischen Regelungen des jeweiligen nationalen Datenschutzrechts zu beachten sind. Die Verarbeitung von Daten ist nur zum jeweiligen Zweck der gesetzlichen Regelung zulässig. Die Integrität der Daten muss gewährleistet sein. Zudem setzt eine rechtmäßige Datenverarbeitung Transparenz (gegenüber dem Betroffenen), Richtigkeit der Daten sowie die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Datenverarbeitung voraus. Daten, deren Verarbeitung zu dem jeweiligen Gesetzeszweck nicht erforderlich ist, müssen sofort gelöscht werden. Daten müssen spätestens bei Fristablauf gelöscht werden, in der Regel spätestens nach zehn Jahren.

##### **(a) Ausländerzentralregister (AZR)**

(aa) Im vom Bundesverwaltungsamt in Köln auf Weisung des BAMF (§ 1 Abs. 1 AZR-G) geführte Ausländerzentralregister (AZR) werden gemäß § 3 Abs. 1 AZR-G folgende Daten **gespeichert**:

1. die Bezeichnung der Stelle, die Daten übermittelt hat, und deren Geschäftszeichen,
2. das Geschäftszeichen der Registerbehörde (AZR-Nummer),
3. die Anlässe nach § 2 Absatz 1 bis 2,
4. Familienname, Geburtsname, Vornamen, Schreibweise der Namen nach deutschem Recht, Geburtsdatum, Geburtsort und -bezirk, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten (Grundpersonalien),

5. abweichende Namensschreibweisen, andere Namen, frühere Namen, Aliaspersonalien, Familienstand, Angaben zum Ausweispapier, letzter Wohnort im Herkunftsland, freiwillig gemachte Angaben zur Religionszugehörigkeit und Staatsangehörigkeiten des Ehegatten oder des Lebenspartners (weitere Personalien),
  - 5a. das Lichtbild,
6. Angaben zum Zuzug oder Fortzug, zum aufenthaltsrechtlichen Status, zu Entscheidungen der Bundesagentur für Arbeit über die Zustimmung zur Beschäftigung oder über die in einem anderen Staat erfolgte Anerkennung als Flüchtling nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II S. 559) sowie das Sterbedatum,
7. Entscheidungen zu den in § 2 Absatz 1a und 2 Nummer 1 bis 3, 9 und 10 bezeichneten Anlässen, Angaben zu den Anlässen nach § 2 Absatz 2 Nummer 4 bis 8, 11, 13 und 14 sowie Hinweise auf die Durchführung einer Befragung nach § 2 Absatz 2 Nummer 12,
8. Hinweise auf vorhandene Begründungstexte nach § 6 Absatz 5.

Bei Ausländern, die **unerlaubt eingereist oder** sich unerlaubt im Bundesgebiet **aufgehalten** haben oder die ein **Asylgesuch** gestellt haben, werden gemäß § 3 Abs. 2 AZR-G **zusätzlich gespeichert**:

1. Fingerabdruckdaten und die dazugehörigen Referenznummern,
2. Größe und Augenfarbe,
3. die Seriennummer ihrer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende gemäß § 63a des Asylgesetzes (AKN-Nummer) sowie das Ausstellungsdatum und die Gültigkeitsdauer,
4. begleitende minderjährige Kinder und Jugendliche, Elternteile, Ehegatten und Lebenspartner jeweils mit Familienname und Vornamen,
5. der Staat, aus dem die Einreise unmittelbar in das Bundesgebiet erfolgt ist,
6. die Anschrift im Bundesgebiet,
7. die Angaben über die Verteilung nach § 15a des Aufenthaltsgesetzes,
8. freiwillig gemachte Angaben zu Telefonnummern und E-Mail-Adressen,
9. das zuständige Bundesland, die zuständige Aufnahmeeinrichtung und Ausländerbehörde, bei minderjährigen Kindern und Jugendlichen, deren

unbegleitete Einreise nach Deutschland festgestellt wird, das Jugendamt der vorläufigen Inobhutnahme und das endgültig zuständige Jugendamt,

10. die Durchführung der Gesundheitsuntersuchung nach § 62 Absatz 1 des Asylgesetzes und die Untersuchung auf Vorliegen einer ansteckungsfähigen Lungentuberkulose nach § 36 Absatz 4 oder 5 des Infektionsschutzgesetzes, jeweils mit Ort und Datum,

10a. die Feststellung, dass keine medizinischen Bedenken gegen die Aufnahme in eine Einrichtung der gemeinschaftlichen Unterbringung bestehen,

11. die Durchführung von Impfungen mit Art, Ort und Datum der jeweiligen Impfung.

Zum Zwecke der der Durchführung von Integrationsmaßnahmen und zum Zwecke der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung werden bei diesen Ausländern außerdem gespeichert:

1. Schulbildung, Studium, Ausbildung, Beruf,
2. Sprachkenntnisse,
3. Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 des Aufenthaltsgesetzes und einer Maßnahme der berufsbezogenen Deutschsprachförderung nach § 45a des Aufenthaltsgesetzes.

Das AZR-G enthält allerdings selbst **keine Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung** der Daten. Diese ergeben sich ausschließlich aus anderen Vorschriften, also aus dem **AufenthG oder AsylG**. Ermächtigt zur Eingabe von Daten sind:

- Bundespolizei: § 86 AufenthG
- Ausländerbehörden: § 86 AufenthG
- BAMF: § 7, § 86 AufenthG

(bb) Die Erlaubnis zum **Abruf von Daten** aus dem AZR haben gemäß § 32 AZR-G, sofern dies der jeweilige Gesetzeszweck des einschlägigen Rechts erlaubt,

1. die in der Rechtsverordnung nach § 58 Abs. 1 des Bundespolizeigesetzes bestimmte Bundespolizeibehörde und die mit grenzpolizeilichen Aufgaben betrauten Stellen,
2. das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
3. das Bundeskriminalamt,
4. die Landeskriminalämter,
5. sonstige Polizeivollzugsbehörden des Bundes und der Länder,
6. die Ausländerbehörden,
7. die Träger der Sozialhilfe, die für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Stellen und die für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Stellen,
8. die in § 20 Abs. 1 bezeichneten öffentlichen Stellen,
9. die Gerichte und Staatsanwaltschaften,
10. die Bundesagentur für Arbeit und die Behörden der Zollverwaltung,
11. die obersten Bundes- und Landesbehörden, die mit der Durchführung ausländer- und asylrechtlicher Vorschriften als eigener Aufgabe betraut sind, soweit nicht § 21 anzuwenden ist,
12. die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen.

Konkret muss die abrufende Behörde u.a. prüfen, ob für die Datenübermittlung eine Ermächtigungsgrundlage für die übermittelnde Behörde sowie die abrufende Behörde vorhanden ist und ob der Abruf zur Durchführung der eigenen Aufgaben erforderlich ist.

#### **(b) Schengener Informationssystem (SIS II)**

Ausschreibungsgrund im SIS II ist auf der Grundlage einer Einzelfallbewertung u.a. eine **„Gefahr für öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder nationale Sicherheit“**, die die Person im Hoheitsgebiet darstellt. Das ist „insbesondere“ der Fall bei

- Verurteilungen wegen einer Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht ist (Art. 24 Abs. 2 a) SIS II-VO);
- bei einem Drittstaatsangehörigen, gegen den ein begründeter Verdacht besteht, dass er schwere Straftaten begangen hat oder gegen den konkrete Hinweise

bestehen, dass er solche Taten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats plant (Art. 24 Abs. 2 b) SIS II-VO);

Ausgeschrieben werden darf gemäß Art. 24 Abs. 3 SIS II-VO auch, wer ausgewiesen, zurückgewiesen oder abgeschoben wurde, allerdings nur wenn diese Maßnahme kumulativ nicht aufgehoben oder ausgesetzt ist, ein Einreise- oder Aufenthaltsverbot enthält und auf der Nichtbeachtung nationaler Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen beruht.

Eingetragen werden folgende Daten:

- a) Nachname(n) und Vorname(n), Geburtsname(n) und frühere(r) Name(n) sowie Aliasnamen, gegebenenfalls in einem anderen Datensatz;
- b) besondere objektive unveränderliche körperliche Merkmale;
- c) Geburtsort und -datum;
- d) Geschlecht;
- e) Lichtbilder;
- f) Fingerabdrücke;
- g) Staatsangehörigkeit(en);
- h) den Hinweis, ob die Person bewaffnet oder gewalttätig ist oder ob sie entflohen ist;
- i) Ausschreibungsgrund;
- j) ausschreibende Behörde;
- k) eine Bezugnahme auf die Entscheidung, die der Ausschreibung zugrunde liegt;
- l) zu ergreifende Maßnahme;
- m) Verknüpfung(en) zu anderen Ausschreibungen im SIS II nach Artikel 37.

Gemäß Art. 36 Abs. 1 SIS II-VO sind die Angaben in geeigneter Weise zu ergänzen, um Verwechslungen auszuschließen.

**Zuständig** für die Ausschreibung ist in der Bundesrepublik die jeweilige **Ausländerbehörde**. Diese haben aber keinen Zugriff auf das SIS II, sondern müssen sich

bislang mittels Amtshilfe der Landespolizeibehörden bedienen. Diese wiederum können über das INPOL-neu-System des BKA auch auf das SIS II zugreifen.

Der **Abruf von Daten** aus dem SIS II erfolgt über die nationale Kopie des SIS II im sogenannten N.SIS II. Zuständig für das N.SIS II ist das „Sirene“-Büro beim BKA. Abfragen an das SIS II bzw. N.SIS II sind zulässig, wenn dies zur Erfüllung der eigenen Aufgaben erforderlich ist (Art. 28 SIS II-VO) durch:

- Ausländerbehörden: Art. 27 Nr. 3 SIS II-VO
- Vertretungen: Art. 27 Nr. 3 SIS II-VO
- BAMF: Art. 27 Nr. 3 SIS-VO
- Bundespolizei: Art. 27 Nr. 1 a SIS II-VO
- Polizeibehörden der Länder: Art. 27 Nr. 1 b SIS II-VO
- Strafverfolgungsbehörden einschließlich Justiz: Art. 27 Nr. 2 SIS II-VO

### **(c) Visa-Informationssystem (VIS)**

Das VIS dient gemäß Art. 2 VIS-VO den Zwecken,

- a) das Visumantragsverfahren zu erleichtern;
- b) die Umgehung der Kriterien zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Antragsprüfung zuständig ist, zu verhindern;
- c) die Betrugsbekämpfung zu erleichtern;
- d) Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu erleichtern;
- e) zur Identifizierung von Personen beizutragen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht bzw. nicht mehr erfüllen;
- f) die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zu erleichtern;
- g) zur Verhinderung von Gefahren für die innere Sicherheit der einzelnen Mitgliedstaaten beizutragen.

In das VIS werden gemäß Art. 5 VIS-VO folgende Daten eingetragen:

- a) alphanumerische Daten über den Antragsteller und über Visa, die gemäß Artikel 9 Nummern 1 bis 4 und den Artikeln 10 bis 14 beantragt, erteilt, abgelehnt, annulliert, aufgehoben oder verlängert wurden;
- b) Fotos gemäß Artikel 9 Nummer 5;
- c) Fingerabdruckdaten gemäß Artikel 9 Nummer 6;
- d) Verknüpfungen zu anderen Anträgen gemäß Artikel 8 Absätze 3 und 4.

Zuständig für die **Eintragung von Daten** in das VIS sind die für die Bearbeitung der Visumanträge zuständigen Behörden (Art. 6 Abs. 1 VIS-VO).

Die **Abfrage von Daten** aus dem VIS darf gemäß Art. 6 Abs. 2 VIS-VO nur zu den in Art. 15 bis 22 VIS-VO genannten Zwecken für die dafür jeweils zuständigen Behörden erfolgen. Dies sind:

- Antragsprüfung (Art. 15 VIS-VO)
- Konsultationen gemäß Visakodex (Art. 16 VIS-VO)
- statistische Zwecke (Art. 17 VIS-VO)
- Verifizierung der Identität an Außengrenzen (Art. 18 VIS-VO)
- Verifizierung der Identität im Hoheitsgebiet (Art. 19 VIS-VO)
- Zugang zur Identifizierung an den Außengrenzen (Art. 20 VIS-VO)
- Zugang zu Daten zur Bestimmung der Zuständigkeit in Asylverfahren (Art. 21 VIS-VO)
- Zugang zu Daten zur Prüfung des Asylantrags (Art. 22 VIS-VO)

Darüberhinaus regelt Art. 3 Art. 1 VIS-VO, dass im Einzelfall auf Ersuchen die Behörden auf begründeten schriftlichen oder elektronischen Antrag hin Zugriff auf die Daten erhalten dürfen, sofern berechtigte Gründe zu der Annahme bestehen, dass die Abfrage von VIS-Daten erheblich **zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten** beitragen wird.

**EUROPOL** hat ebenfalls Zugriff auf die Daten im Rahmen ihrer Aufgaben.

**(d) Eurodac**

Die Eurodac-VO regelt den **Abgleich von Fingerabdruckdaten** zum Zwecke der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates für die Durchführung des Asylverfahrens. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, von einem Asylsuchenden umgehend Fingerabdrücke zu nehmen (Art. 9 Abs. 1 Eurodac-VO). Diese Daten sind spätestens 72 Stunden ab Antragstellung in das Zentralsystem eingegeben. Die Eintragung in die Zentraleinheit setzt einen Asylantrag voraus. Werden Fingerabdrücke zu einem anderen Zweck genommen, ohne daß ein Asylantrag gestellt ist, darf eine Eintragung nicht vorgenommen werden.

Die **Eingabe der Daten** erfolgt in der Bundesrepublik durch das BKA gemäß § 89 AufenthG, § 5 AsylZBV. Dieses gibt Daten in das Zentralsystem ein und leitet ggf. Daten aus anderen Mitgliedstaaten an das BAMF weiter. Zuständig ist alleine das BAMF.

Im **Zentralsystem** werden folgende Daten gespeichert:

- a) Fingerabdruckdaten
- b) Herkunftsmitgliedstaat, Ort und Zeitpunkt, zu dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde; in den Fällen nach Artikel 10 Buchstabe b ist unter Zeitpunkt der Antragstellung das Datum anzugeben, das der Mitgliedstaat, der den Antragsteller überstellt hat, eingegeben hat.
- c) Geschlecht
- d) vom Herkunftsmitgliedstaat verwendete Kennnummer
- e) Zeitpunkt der Abnahme der Fingerabdrücke
- f) Zeitpunkt der Übermittlung der Daten an das Zentralsystem
- g) Benutzerkennwort
- h) gegebenenfalls gemäß Artikel 10 Buchstabe a oder Buchstabe b der Zeitpunkt der Ankunft der betreffenden Person nach einer erfolgreichen Überstellung
- i) gegebenenfalls gemäß Artikel 10 Buchstabe c der Zeitpunkt, zu dem die betreffende Person das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verlassen hat
- j) gegebenenfalls gemäß Artikel 10 Buchstabe d der Zeitpunkt, zu dem die betreffende Person das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verlassen hat oder abgeschoben wurde
- k) gegebenenfalls gemäß Artikel 10 Buchstabe e der Zeitpunkt, zu dem die Prüfung des Antrags beschlossen wurde

Der **Zugriff auf die Eurodac-Daten** über das BKA ist dem BAMF erlaubt. Darüberhinaus regeln Art. 5 und 6 Eurodac-VO, dass auch die Behörden der Gefahrenabwehr sowie die Strafverfolgungsbehörden die für die **Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten** zuständig sind, über das BKA einen Abgleich der Fingerabdrücke durchführen lassen können.

#### **(e) Datenbank des BAMF**

Das BAMF führt einen **eigenen Datenbestand** (elektronische Akte) hinsichtlich der Asylverfahren von Antragstellern. Gemäß § 8 Abs. 2a bis Abs. 5 AsylG dürfen Umstände und Maßnahmen, bzw. Daten auch anderen Behörden zur Verfügung gestellt werden, sofern dies zum Zwecke derer Aufgaben erforderlich ist. Zielbehörden können sein:

- Sozialämter und Bundesagentur für Arbeit
- Ausländerbehörden
- Bundespolizei und Polizeibehörden der Länder
- Gesundheitsämter und Versorgungsämter
- Strafverfolgungsbehörden
- Ordnungsämter.

§ 16 Abs. 5 AsylG regelt ausdrücklich, daß erkenntungsdienstliche Maßnahmen im Asylverfahren einschließlich einer Sprachanalyse für Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung verwertet werden dürfen.

### **c. Regeln und Institutionen für Zusammenarbeit und Abstimmung**

#### **(1) Zusammenarbeit der Behörden**

Regeln über die Zusammenarbeit der Behörden sind sowohl im AufenthG als auch im AsylG vorhanden. Zum einen geht es um den Übergang von Zuständigkeiten, zum anderen um Beteiligungserfordernisse.

### **(a) Bundespolizei - Ausländerbehörde**

Für die ausländerbehördliche Tätigkeit **an der Grenze ist die Bundespolizei zuständig.**

Im Falle eines **Asylgesuchs** erfolgt eine Registrierung durch die Bundespolizei einschließlich der ED-Behandlung an den sog. PIK-Stationen (Personalisierungsinfrastrukturkomponente). Gemäß § 18 Abs. 1 AsylG wird der Ausländer aufgefordert, sich zur nächsten Aufnahmeeinrichtung zu begeben. Der Ausländer erhält dazu eine sogenannte „Anlaufbescheinigung“, mit der er sich bei der Aufnahmeeinrichtung zu melden hat. Dort wird das EASY-Verfahren durchgeführt, d.h. es wird die zuständige Aufnahmeeinrichtung ermittelt. Der sog. Ankunftsnachweis („Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“) wird erst in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung ausgestellt (§ 63a Abs. 3 S. 1 AsylG).

In den Fällen, in denen **kein Asylgesuch** gestellt wird, der Ausländer aber nach Einreise nicht mehr zurückgewiesen werden kann oder die Zurückschiebung tatsächlich oder rechtlich nicht möglich ist, übergibt die Bundespolizei das Verfahren an die nächste örtliche Ausländerbehörde. Auch in diesem Fall erhält der Ausländer eine „Anlaufbescheinigung“. Dort wird dann das Verteilungsverfahren für unerlaubt eingereiste Ausländer gemäß § 15a AufenthG durchgeführt. Der Ausländer wird ebenfalls einer Aufnahmeeinrichtung zugewiesen, die ihm eine Duldung (ggf. mit Wohnsitzbeschränkung und Residenzpflicht) ausstellt.

§ 1 Abs. 6 BPolG verlangt, dass die Bundespolizei sich dann, wenn Zuständigkeiten anderer Behörden des Bundes oder der Länder berührt sind, **„mit diesen Behörden ins Benehmen“** setzt.

Amtshilfe der Bundespolizei für die Ausländerbehörden ist selten. Allenfalls bei Sammelabschiebungen findet sie statt. Zum Teil werden auch Dokumentenprüfungen, insbesondere von Pässen für Ausländerbehörden durch die Bundespolizei durchgeführt.

### **(b) Polizeibehörden der Länder – Ausländerbehörde**

Die Polizeibehörden der Länder sind aufenthaltsrechtlich nie für einen Ausländer zuständig. Meldet sich ein Ausländer erstmals bei einer örtlichen Polizeibehörde mit

einem Asylgesuch, so gilt das oben zum Verhältnis Bundespolizei – Ausländerbehörde beschriebene Verfahren. In Aufgriffsfällen von passlosen Ausländern ohne Asylgesuch wird ein Strafverfahren eingeleitet, der Ausländer im Übrigen mit Anlaufbescheinigung an die nächste Ausländerbehörde verweisen, damit dort ggf. das § 15a-Verfahren durchgeführt wird.

Gemäß § 50 Abs. 5 AufenthG kann ein untergetauchter ausreisepflichtiger Ausländer mit den Fahndungsmitteln der Polizei zur Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben werden.

In einigen Fällen leisten die Polizeibehörden der Länder Amtshilfe für die Ausländerbehörden, insbesondere im Bereich der Aufenthaltsermittlung (ohne Ausschreibung gemäß § 50 Abs. 6 AufenthG) oder Abschiebung.

#### **(c) Bundespolizei - BAMF**

§ 1 Abs. 6 BPolG kommt auch im Verhältnis zum BAMF zum Tragen, wenn ein Ausländer an der Grenze um Asyl nachsucht. Auch dann hat die Bundespolizei sich mit dem BAMF ins Benehmen zu setzen. Die früher teilweise vorzufindende Praxis, dass die Bundespolizei ohne Weiterleitung eines Asylgesuchs an das BAMF einen Ausländer in Zurückschiebungshaft nimmt und ggf. zurückschiebt, findet m.E. nicht mehr statt. An der **Landgrenze** darf bei Asylantrag keine Zurückweisung oder Zurückschiebung erfolgen, bevor nicht das BAMF über die Zulässigkeit des Asylantrags entschieden hat. Die Entscheidung hierüber obliegt alleine dem BAMF (§§ 5 Abs. 1, 29 AsylG).

Im **Flughafenverfahren** hat die Bundespolizei die Einreise zu gestatten, wenn das BAMF den Asylantrag nicht als offensichtlich unbegründet ablehnt oder das zuständige Verwaltungsgericht eine einstweilige Anordnung erläßt. Die Bundespolizei darf bis zur Entscheidung des BAMF bzw. des Gerichts die Zurückweisung nicht vollziehen (§ 18a Abs. 4 AsylG). Die Bundespolizei hat deswegen Kontakt zum BAMF bzw. Verwaltungsgericht zu halten.

#### **(d) BAMF - Ausländerbehörde**

Das BAMF führt Asylverfahren durch und prüft **internationalen Schutz** (§§ 3, 4 AsylG) sowie **herkunftsstaatsbezogene Abschiebungsverbote** (§§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG). Die **Ausländerbehörde ist an Entscheidungen des BAMF gebunden** (§ 6 AsylG). Dies gilt auch dann, wenn das BAMF nur ein nationales Abschiebungsverbot gemäß §§ 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG feststellt. Auf einen entsprechenden isolierten Antrag auf Feststellung eines nationalen Abschiebungsverbots bei der Ausländerbehörde, was zulässig ist, darf diese nicht ohne Beteiligung des BAMF entscheiden (§ 72 Abs. 2 AufenthG). Solange über den Asylantrag nicht entschieden ist, darf eine Abschiebung nicht vorgenommen werden. Der Asylantrag entfaltet ein gesetzliches Aufenthaltsrecht (§ 55 Abs. 1 AsylG).

Eine Durchbrechung dieser Regel kann im Falle einer Auslieferung sowie bei einer Abschiebungsanordnung gemäß § 58a AufenthG in Betracht kommen. Allerdings darf nicht abgeschoben werden, wenn im Zielstaat **Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung** droht (Art. 3 EMRK). Dieses Recht ist unveräußerlich.

Die Prüfung obliegt im Falle der **Abschiebungsanordnung** nicht dem BAMF, sondern der anordnenden Behörde, die nicht an Entscheidungen des BAMF gebunden ist (§ 58 Abs. 3 S. 3 AufenthG). Art. 3 EMRK ist aber gleichermaßen von allen Behörden und Gerichten zu beachten.

In **Auslieferungsverfahren** hat das zuständige Oberlandesgericht über die Zulässigkeit der Auslieferung zu befinden und dabei auch Art. 3 EMRK und ggf. die vom BAMF ausgesprochene Flüchtlingsanerkennung zu berücksichtigen. Das Gericht ist aber an die Entscheidungen nicht gebunden.

Für die Feststellung **inlandsbezogener Abschiebungshindernisse** (Duldungsgründe gemäß § 60a Abs. 2 AufenthG) sind die Ausländerbehörden zuständig.

Problematisch ist hin und wieder die **Abgrenzung** zwischen einem zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbot, welches ohne Beteiligung des BAMF nicht festgestellt werden darf, und der Feststellung eines inlandsbezogenen Abschiebungshindernisses im Falle einer schweren Erkrankung. Es kann dann ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot gemäß §§ 60 Abs. 5, 7 AufenthG vorliegen, z.B. bei fehlenden Behandlungsmöglichkeiten.

Gleichfalls kann auch oder nur eine Reiseunfähigkeit vorliegen. Bei schweren psychischen Erkrankungen, insbesondere einer Suizidgefahr, kommt es zur Abgrenzung regelmäßig auf den Einzelfall und insbesondere auf die Art der Erkrankung an.

In **Asylfolgeverfahren oder Zweitantragsverfahren** darf die Ausländerbehörde die vollziehbare Ausreisepflicht erst dann durch die Abschiebung vollstrecken, wenn das BAMF mitgeteilt hat, dass kein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird (§ 71 Abs. 5 AsylG). Es ist dann aber der grundrechtliche Anspruch auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG zu beachten. Ob das Abschiebungsankündigungsverbot in § 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG damit vereinbar ist, kann bezweifelt werden.

#### **(e) Ausländerbehörden – Meldebehörden**

Die Ausländerbehörden sind gemäß § § 90a AufenthG verpflichtet, den Meldebehörden unrichtige Daten mitzuteilen. Der in § 90b AufenthG vorgesehene jährliche Datenabgleich findet ersichtlich (aktenkundig) nicht statt.

#### **(2) Koordination und Kommunikation**

Zur Koordination und Kommunikation gibt es kaum gesetzliche Regelungen. Informationen werden aus dem AZR sowie weiteren Datenbanken entnommen. Im Übrigen wird die Zusammenarbeit telefonisch oder schriftlich, zuletzt per Mail, koordiniert.

In § 83 a AsylG ist geregelt, dass die Verwaltungsgerichte den Ausländerbehörden über den Ausgang eines Eilverfahrens im Asylrechtsstreit zu unterrichten haben.

#### **d. Analyse der Schnittstellen**

##### **(1) Aufgabenverteilung**

Die gesetzlichen Regelungen zur Aufgabenverteilung zwischen Bundespolizei, Ausländerbehörden und BAMF sind im Wesentlichen klar und deutlich, wenn auch unübersichtlich.

Alle Behörden sind in der Pflicht, bei Asylantragstellern sofort erkenntnisdienliche Maßnahmen zu ergreifen. Die jeweils zuständigen Behörden haben weitestgehend Zugriff auf Datensammlungen betreffend Ausländer. Die Sicherheitsbehörden dürfen auf alle Datensammlungen zugreifen, wenn dies zur Gefahrenabwehr erforderlich ist. Zum Teil bestanden bis vor kurzem offenbar noch technische Schwierigkeiten beim Datenabgleich, insbesondere zwischen kleineren Ausländerbehörden und dem Bundesverwaltungsamt (AZR). Dies ist daran festzustellen, dass bei kleiner Ausländerbehörden erst in jüngster Zeit AZR-Ausdrücke in Ausländerakten eingepflegt werden.

Früher bestehende **Meinungsverschiedenheiten zwischen BAMF und Bundespolizei** über die Frage, wer für die Prüfung der **Zulässigkeit eines Asylantrags** an der Grenze zuständig ist, sind durch Gesetzesklarstellungen zugunsten des BAMF behoben. Soweit teilweise in der Öffentlichkeit die These verbreitet wird, das BMI habe die Bundespolizei rechtswidrig angewiesen, an den Grenzen keine Zurückweisungen von Asylsuchenden vorzunehmen, so dürfte dies unhaltbar sein. Auch vor der gesetzlichen Klarstellung im AsylG oblag die Prüfung, ob ein Asylantrag zulässig ist, dem BAMF.

## **(2) Informationszugang**

Die beteiligten Behörden haben weitestgehenden Zugang zu Informationen über Antragsteller in mehreren Datenbanken, mindestens in Fällen einer besonderen Gefährlichkeit. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Informationszugang nur dann funktioniert, wenn die Datenbanken auch inhaltlich auf Stand sind, d.h. um veraltete und überholte bzw. zu löschende Daten bereinigt sind. Mindestens für das **AZR** ist eine Bereinigung der Datenbanken um solche Daten überfällig.

## **(3) Zusammenarbeit und Abstimmung**

Für die Zusammenarbeit und Abstimmung gibt es bislang keine oder wenige ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen. Hier wären bei Zuständigkeitsüberschneidungen oder bei der Notwendigkeit, ein Einvernehmen herzustellen, Regelungen wünschenswert, insbesondere was Berichts- und Mitteilungspflichten, wie es z.B. § 83a AsylG zeigt,

angeht. Häufig sind in Akten unbeantwortete Anfragen einer Behörde an eine andere zu finden.

**2. Wie haben sich wichtige gesetzliche Rahmenbedingungen für die Arbeit der für den Vollzug von Vorschriften des Aufenthalts- und Asylrechts zuständigen Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen zwischen 2011 und 2017 verändert? Inwieweit sind diese Regelungen durch Vorgaben des Europarechts und des Völkerrechts geprägt?**

Das AufenthG in seiner jetzigen Form existiert seit 2005, hat aber seitdem 65 kleinere und größere Änderungen erfahren. Das AsylG (früher AsylVfG) wurde im September 2008 vollständig neugefasst. Seitdem hat es 21 kleine und größere Änderungen erfahren. Hinzu kommen Änderungen europäischer Verordnungen, insbesondere des Visakodex 2009 sowie der Dublin III-VO 2013. Im Herbst 2011 sowie Ende 2013 wurden die deutschen Regelungen an die EU-Verordnungen – zum Teil mehr schlecht als recht – angepasst sowie die Asylverfahrens-RL und die Qualifikations-RL umgesetzt. Dies führte zu erheblichen Rechtsänderungen, die hier aus Gründen des erheblichen Umfangs nicht im Einzelnen wiedergegeben werden können.

Im Hinblick auf die Aufgabe des Untersuchungsausschusses soll die **Rechtslage** bei Einreise von Anis Amri (mutmaßlich **Sommer 2015**) im Vergleich zur oben dargestellten heutigen Rechtslage dargestellt werden.

Seit Sommer 2015 sind das AufenthG sowie das AsylG gemeinsam etwa zwanzigmal geändert worden. Die wichtigsten Änderungen wurden vorgenommen durch:

- Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und zur Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015
- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 24. Oktober 2015
- Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 28. Oktober 2015

- Datenaustauschverbesserungsgesetz vom 2. Februar 2016<sup>1</sup>
  
- Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluß der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016 (sog. „Köln-Gesetz“)
  
- Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016
  
- Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016
  
- 50. Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung

Ohne die einzelnen Änderungen nach Qualität und Erforderlichkeit beurteilen zu wollen, führt eine derartige Flut von Änderungen in der Regel nicht zu einer Verbesserung des Rechts, sondern häufig zu neuen Bruchstellen, Widersprüchen und Unklarheiten des Gesetzes. Die Änderungen und die Gesetze sowie die damit einhergehenden Durchführungserlasse der Bundesländer sind für die Rechtsanwender dadurch nicht übersichtlicher geworden.

### **(a) bedeutsame Aufgaben und Befugnisnormen**

#### **- Am Beispiel der Aufgabenverteilung**

Die grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen den Behörden hat sich nicht geändert. Allerdings sind die Aufgabenbereiche teilweise erweitert bzw. ergänzt worden.

**Der Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen wurde von drei auf sechs Monate verlängert**, für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten bis zur Entscheidung bzw. Ausreise (§ 47 AsylG). Die Zuständigkeit der Landesbehörden für die Aufnahmeeinrichtung hat sich damit verlängert.

---

<sup>1</sup> Wegen der technischen Umsetzungsarbeiten sind weite Teile erst im November 2016 in Kraft getreten.

In § 30a AsylG wurden die Voraussetzungen für die beschleunigte Bearbeitung von Asylanträgen in **besonderen Aufnahmeeinrichtungen** geschaffen. Auch damit hat sich die Zuständigkeit von der örtlichen Ausländerbehörde im Anwendungsbereich der Regelung zur zentralen Ausländerbehörde verschoben. § 30a ist insbesondere bei „mutwilliger Vernichtung oder Beseitigung eines Identitätsdokuments“ anzuwenden, wobei bereits der Verdacht ausreicht.

§ 59b Abs. 1 Nr. 4 AsylG läßt seit Juli 2017 zu, dass die Ausländerbehörden eine **räumliche Beschränkung** anordnen, wenn dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter ausgeht.

Im Bereich der **Abschiebungshaft** wurden in § 2 Abs. 14 und 15 AufenthG die gesetzlichen **Kriterien der „Fluchtgefahr“** geschaffen, wie es sowohl die Dublin III-VO als auch die Rückführungs-RL verlangten. Der Gesetzgeber hatte dies jahrelang versäumt, was letztlich dazu führte, dass Abschiebungshäftlinge entlassen werden mussten.

Betreffend **Gefährder** wurde ein eigenständiges Kriterium in § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG geschaffen. Außerdem wurde ein eigenständiger Haftgrund für Gefährder, deren Abschiebung gemäß § 58a AufenthG angeordnet wurde, in § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 1a AufenthG geschaffen. Es ist zweifelhaft, ob beide Regelungen mit der bislang unveränderten Rückführungs-RL vereinbar sind.

Schließlich wurde als Ersatz für die frühere „kleine Sicherungshaft“ der Ausreisegewahrsam geschaffen.

#### **- Am Beispiel von Speicherungs- und Löschungsvorschriften für Daten**

Gemäß § 16 AsylG dürfen, anders als zuvor, bei **Minderjährigen**, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nun Lichtbilder aufgenommen und gespeichert werden.

Gemäß § 8 AsylG dürfen von den Landesbehörden **Gesundheitsdaten** dem BAMF zum Zweck der ordnungsgemäßen Durchführung der Anhörung übermittelt werden, sind aber anschließend zu löschen.

In einer weiteren, datenschutzrechtlich bedenklichen offenen Änderung des § 8 Abs. 3 AsylG vom 29. Juli 2017 wurde geregelt, dass nun **weitere Behörden Zugriff auf die nach dem AsylG erhobenen Daten** haben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Diese Regelung gab es 2015 nicht.

§ 8 Abs. 3 S. 2 AsylG regelt zudem, dass auch die **Sozialbehörden** Zugriff haben, um Leistungsmissbrauch zu verhindern. Auch diese Regelung gab es 2015 noch nicht. Allerdings hatten die Sozialbehörden bereits vorher die Möglichkeit, die erforderlichen Daten von den Ausländerbehörden zu erhalten. In der Praxis war das in den 90er Jahren bekannte Phänomen der „**verdeckten Zweitanträge**“ unter Aliaspersonalien zur Leistungerschleichung nicht mehr festzustellen. Hier gab es möglicherweise im Jahr 2015 zwischen Erstkontakt und Ausstellung einer BÜMA eine faktische Lücke, die ausgenutzt werden konnte.

Im Juli 2017 wurde in § 15a AsylG zudem für das BAMF die Möglichkeit der **Auswertung von Datenträgern** zur Ausforschung der Identität und Staatsangehörigkeit geschaffen. Diese Möglichkeit gibt es gemäß § 48 Abs. 3a AufenthG für die Ausländerbehörden bereits seit Juli 2015.

Gemäß § 16 Abs. 3a AsylG darf das BKA Daten, die gemäß § 16 AsylG erhoben wurden, an Drittstaaten zur Identitätsklärung übermitteln. Die Regelung gilt nicht für die Auswertung von Datenträgern gemäß § 15a AsylG.

#### **- Am Beispiel von Koordinierungs- und Kommunikationsformen**

Mit der gesetzlichen Regelung der – zunächst formlosen – **Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende (BÜMA)** in § 63a AsylG, die von den Stellen gemäß §§ 18, 19 AsylG ausgestellt werden muss, bei denen ein Ausländer ein Asylgesuch vorbringt, sollte verhindert werden, dass Asylsuchende mehrfach registriert werden. Zuvor erhielten Asylsuchende allenfalls eine Anlaufbescheinigung. Mit der Schaffung des sog. **Ankunftsausweises** (BÜMA im Ausweisersatz) ist dies allerdings wieder dahingehend geändert worden, dass dieser erstmalig in der Aufnahmeeinrichtung ausgestellt wird. Für den Zeitraum zwischen Erstkontakt und Vorsprache bei der Aufnahmeeinrichtung fiel damit die formlose BÜMA weg.

Gemäß § 8 Abs. 1a AsylG sind die **Strafverfolgungsbehörden** verpflichtet, das BAMF unverzüglich über die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens zu unterrichten, welches bestimmte schwere Straftaten betrifft, die zur Anwendung des § 60 Abs. 8 AufenthG (Ausschluss der Flüchtlingseigenschaft) führen können. Diese Regelung ist neu geschaffen worden und gab es 2015 nicht.

Eine **Zustimmung der Staatsanwaltschaft zur Abschiebung** ist bei bestimmten kleineren Delikten sowie Delikten, die nur von Ausländern begangen werden können nicht mehr erforderlich. Dies wurde im Juli 2015 festgelegt.

### **3. Wann beziehungsweise in welchen Fällen gibt es gesetzliche Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch**

#### **a. der für den Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts zuständigen Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen untereinander – insbesondere mit Blick auf Identitätsfeststellungen?**

Siehe 1 b). (Seite 6 ff.)

#### **b. zwischen für den Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts zuständigen Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen und Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes und der Länder?**

§ 1 Abs. 6 BPolG sieht vor, dass die Bundespolizei als Grenzbehörde sich mit den Ausländerbehörden ins Benehmen setzt.

§ 72 Abs. 4 AufenthG setzt bei Abschiebungen von Personen, gegen die wegen bestimmter Taten Ermittlungsverfahren anhängig sind, die Zustimmung der Staatsanwaltschaft voraus.

Mitteilungspflichten der Strafverfolgungs- und Justizbehörden an die Ausländerbehörden ergeben sich aus § 87 Abs. 2, 4, § 88 Abs. 2, 3 AufenthG, auch i.V.m. § 11 Abs. 1 FreizügG/EU, § 74, auch i.V.m. § 79 AufenthV (siehe auch Nr. 42 MiStra).

Mitteilungspflichten der Strafverfolgungs- und Justizbehörden an das BAMF ergeben sich aus § 8 Abs. 1a AsylG.

Gemäß § 20x BKA-G können „öffentliche Stellen“ dem BKA Informationen einschließlich personenbezogener Daten übermitteln zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus. Umgekehrt gibt es erkennbar keine Informationsverpflichtungen des BKA gegenüber dem BAMF bzw. den Ausländerbehörden. Allerdings soll das BAMF gemäß § 75 Nr. 11 AufenthG einen entsprechenden Informationsaustausch „koordinieren“.

**c. Wie kann der Bund die Einhaltung von bundesgesetzlichen Pflichten zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch kontrollieren und durchsetzen?**

Möglichkeiten bestehen im Rahmen der Bundesaufsicht (Art. 84 Abs. 3 GG). Gegebenenfalls kann gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG eine Klärung durch das Bundesverfassungsgericht herbeigeführt werden. Hinsichtlich der Einzelheiten fehlt es mir an der erforderlichen Sach- und Rechtskunde, um dies im Einzelnen gutachterlich zu bewerten zu wollen. Weder die Bundesaufsicht noch etwaige Bund-Länder-Streit-Verfahren beim Bundesverfassungsgericht zählen zu den Tätigkeitsschwerpunkten von Fachanwälten für Migrationsrecht.

**4. Wer übt jeweils die verfassungs- und gesetzmäßige Kontrolle, insbesondere gegebenenfalls die Rechts- und Fachaufsicht aus über die für den Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts zuständigen Behörden des Bundes? Wer trägt dafür die politische Verantwortung?**

Die Rechts- und Fachaufsicht übt hinsichtlich des BAMF, der Bundespolizei, des BKA, des Bundesverwaltungsamts das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat aus. In Bezug auf die Tätigkeiten der Auslandsvertretungen ist das Bundesaußenministerium Rechts- und Fachaufsichtsbehörde. Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesregierung ergeben sich aus Art. 65 GG.