

Deutscher Bundestag

1. Untersuchungsausschuss
der 19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache

19(25)230

18.04.2018

Deutscher Bundestag
1. Untersuchungsausschuss

18. April 2018

225

Fla
18/4

Schriftliche Stellungnahme

von Dieter Amann

zur öffentlichen Anhörung im Untersuchungsausschuss „Anschlag Breitscheidplatz“ des Deutschen Bundestages am Donnerstag, 19. April 2018, 12 Uhr, Paul-Löbe-Haus, Saal 4900, Konrad-Adenauer-Str. 1, Berlin

zum Thema

„Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts im föderalen Gefüge“

Zur Person:

Dieter Amann, Dipl.-Verwaltungswirt FH Kehl/Baden-Württemberg

Parlamentarischer Berater der AfD-Landtagsfraktion in Baden-Württemberg

Beruflicher Hintergrund:

25 Jahre Tätigkeit in einer unteren Verwaltungsbehörde in Baden-Württemberg

davon

- 10 Jahre Ausländerbehörde, Einbürgerung und Staatsangehörigkeitsrecht
- 5 Jahre Sozialbehörde, Sozialleistungen für Asylbewerber (AsylbLG)
- 1 Jahr Sozialbehörde, Sozialgesetzbuch II
- 9 Jahre Ausländerbehörde, allgemeines Ausländer-, EU-Ausländer- und Asylrecht

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?

- Abgrenzung der Aufgabenbereiche
- Regeln und Institutionen für Zusammenarbeit und Abstimmung
- Analyse der Schnittstellen – sowohl auf der Ebene der Bundesbehörden wie bezüglich der Behörden von Bund, Ländern und Kommunen

Die Zuständigkeiten in der Ausländer- und Asylverwaltung sind außerordentlich breit gestreut, ausdifferenziert und können hier nur ansatzweise wiedergegeben werden:

Nach § 71 AufenthG sind für die Aufgabenerfüllung auf dem Gebiet des Ausländerrechts folgende Behörden zuständig:

- die Ausländerbehörden (Abs. 1),
- die deutschen Auslandsvertretungen - Botschaften, Konsulate - (Abs. 2) ,
- die Grenzbehörden (Abs. 3) und
- die Polizeibehörden der Länder (Abs. 5)
- das Bundesinnenministerium (Abs. 6)

Weitere Aufgaben sind übertragen:

- der Bundesregierung (§ 74 AufenthG - Einzelweisungsrecht in bestimmten Fällen)
- dem Bundesinnenministerium (z.B. § 63 Abs. 2 AufenthG; § 73 Abs. 4 AufenthG u.a.)
- dem Bundeskriminalamt (z.B. § 89 Abs. 1 AufenthG),

- dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Zollkriminalamt, dem Landesamt für Verfassungsschutz, dem Landeskriminalamt (z.B. § 73 Abs. 3 AufenthG)
- dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (z.B. § 75 AufenthG; § 1 AZRG - Registerbehörde)
- dem Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration (§ 93 AufenthG)
- dem Bundesverwaltungsamt (z.B. im Rahmen des Visumverfahrens)
- der Bundesagentur für Arbeit (z.B. § 18 AufenthG, § 39 AufenthG)
- den Staatsanwaltschaften, Strafvollzugsbehörden und Gerichten (z.B. § 72 Abs. 4 AufenthG, § 87 Abs. 2 AufenthG, § 87 Abs. 4 AufenthG, § 106 Abs. 2 AufenthG)
- den Bußgeldbehörden (z.B. § 87 Abs. 4 AufenthG).

Für den Vollzug der meisten Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes sind die Bundesländer zuständig. Dies ergibt sich v.a. aus § 71 Abs. 1 AufenthG. Danach sind die Ausländerbehörden sachlich zuständig für alle aufenthalts- und passrechtlichen Entscheidungen nach dem Aufenthaltsgesetz und anderen ausländerrechtlichen Bestimmungen, soweit nicht das Aufenthaltsgesetz selbst (z.B. § 71 Abs. 2 AufenthG und § 71 Abs. 3 AufenthG sowie § 71 Abs. 5 AufenthG und § 71 Abs. 6 AufenthG) oder spezielle Gesetze (z.B. Asylgesetz) eine besondere sachliche Zuständigkeit begründen.

Durch Landesrecht wird bestimmt, welche Behörden konkret Ausländerbehörden im Sinne von § 71 Abs. 1 AufenthG sind. Dabei sind die Länder gemäß § 71 Abs. 1 Satz 2 AufenthG befugt, eine sachliche Aufgabenaufteilung bzw. -zuweisung auf verschiedenen Verwaltungsebenen vorzunehmen (z.B. im Verhältnis zu den höheren und unteren Ausländerbehörden).

Zur Zuständigkeitsabgrenzung BAMF - Ausländerbehörde

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit Sitz in Nürnberg und seinen Außenstellen in den Ländern ist i. w. zuständig für die Entscheidung über Asylanträge und -folgeanträge und die Gewährung von internationalem Schutz, für die Entscheidung über das Vorliegen von Abschiebungsverboten, für den Erlass der Abschiebungsandrohung und Ausreisefristen.

Stellt der Ausländer keinen Asylantrag, so bleibt es grundsätzlich bei der Zuständigkeit der Ausländerbehörde (§ 71 Abs. 1 AufenthG). In diesen Fällen hat die Ausländerbehörde die in Betracht kommenden Abschiebungshindernisse zu prüfen und auch die Abschiebungsandrohung zu erlassen. Macht der Ausländer Abschiebungsverbote geltend, so ist er grds. an das BAMF zu verweisen.

Für die ausländerrechtliche **Umsetzung** der Entscheidungen des BAMF ist die Ausländerbehörde zuständig. Wurde der Ausländer unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt, so ist ihm gemäß § 25 Abs. 1 AufenthG von der Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Wurde er als Flüchtling anerkannt (§ 3 Abs. 1 AsylG) oder ihm subsidiärer Schutz gewährt (§ 4 Abs. 1 AsylG), erhält er von der Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 AufenthG. Wurde der Asylantrag abgelehnt und ist der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig, so ist die Ausländerbehörde zuständig für die Durchsetzung der Ausreisepflicht. Hierzu gehört auch die Erteilung von Duldungen einschließlich etwaiger Nebenbestimmungen (z.B. Wohnsitzauflage, Zulässigkeit der Erwerbstätigkeit), soweit und solange die Ausreisepflicht wegen bestehender Abschiebungshindernisse nicht durchgesetzt werden kann. Während des Asylverfahrens ergibt sich die Zuständigkeit der Ausländerbehörde aus § 60 Abs. 3 AsylG bzw. 51 AsylG iVm. den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften.

Bei der Überprüfung von Abschiebungshindernissen ist zu unterscheiden, ob es sich um ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot oder ein inlandsbezogenes Abschiebungshindernis handelt.

Macht der Ausländer ein inlandsbezogenes Abschiebungshindernis geltend (z.B. Reiseunfähigkeit, Krankheit, Passlosigkeit), so ist für die Überprüfung und ggf. Erteilung der Duldung oder Aufenthaltserlaubnis (z.B. § 25 Abs. 5 AufenthG) die Ausländerbehörde sowohl für die abgelehnten Asylbewerber als auch die sonstigen Ausländer zuständig. Macht ein abgelehnter Asylbewerber zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote (z.B. unzureichende medizinische Versorgung im Heimatland, Gefahr der Blutrache) geltend, ist das BAMF weiterhin zuständig für die Entscheidung. Bei sonstigen Ausländern trifft diese Entscheidung die Ausländerbehörde.

Wird die Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung vom BAMF widerrufen oder zurückgenommen (§ 73 AsylVfG) so hat dies keine unmittelbaren Auswirkungen auf die erteilte Aufenthaltserlaubnis. Zuständig für einen etwaigen Widerruf (Ermessensentscheidung) des Aufenthaltstitels gemäß § 52 Abs. 1 Nr.4 AufenthG ist die Ausländerbehörde.

Eine Schnittstellenanalyse kann in diesem Rahmen nicht geleistet werden. Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden kann im Wesentlichen als gut bezeichnet werden, soweit die Erfahrungen des Verfassers reichen, allerdings im Rahmen der Beschränkungen durch Erreichbarkeiten, Motivation, Datenschutzregeln, Personalverfügbarkeit etc.

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?

- Am Beispiel praktisch bedeutsamer Aufgaben- und Befugnisnormen
- Am Beispiel von Speicherungs- und Löschungsvorschriften für Daten
- Am Beispiel von Koordinierungs- und Kommunikationsformen

Zwischen 2011 und 2015 ergaben sich relativ wenige bzw. relativ wenig weitreichende Änderungen. Zu nennen wären hier Einführung Blaue Karte EU (6/2012), Wegfall der Zustimmung der ABH zur Visumerteilung (3/2013), Einführung Visa-Warndatei (6/2013), Neufassung der BeschV (7/2013), Gesetz zur Verbesserung der Rechte international Schutzberechtigter und ausländischer Arbeitnehmer (9/2013), Richtlinienumsetzungsgesetz 2011/95/EU - also Umsetzung der QualifikationsRL als äußerst weitreichende Änderung - , ein EU-Visum-Aussetzungsmechanismus (12/2013), Einstufung weiterer Balkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten und Erleichterung Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Geduldete (11/2014), Änderung des FreizügigkeitsG (12/2014), Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern (1/2015), Änderung AsylbLG (3/2015).

2015 mit der Grenzöffnung brach gesetzgeberischer Aktionismus aus:

- Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (27. Juli 2015 mit Reform des Bleiberechts für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer und Reform des Ausweisungsrechts)
- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz – Asylpaket I (20. Oktober 2015 mit Einstufung Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten, längere Verpflichtung zum Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen, Änderungen des Asylbewerberleistungsrechts, Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende sowie Geduldete, Erleichterung der Arbeitsmigration aus den Westbalkanstaaten, Bauplanungsrechtliche Erleichterungen zur Unterbringung von Flüchtlingen)
- Datenaustauschverbesserungsgesetz (2. Februar 2016)

- Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren – Asylpaket II (11. März 2016 mit angeblicher Beschleunigung der Asylverfahren, Absenkung der Geldleistungen nach AsylbLG, Aussetzung Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte, Konkretisierung der Rahmenbedingungen für die Erstellung ärztlicher Atteste)
- Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (11. März 2016)
- Integrationsgesetz (31. Juli 2016, im Wesentlichen mit Wohnsitzauflage für Flüchtlinge, Ausbildungsduldung (3+2-Regelung), Möglichkeit, bestimmte Asylbewerber zu einem Integrationskurs zu verpflichten, Möglichkeit zur Aussetzung der Vorrangprüfung in bestimmten Regionen sowie Aussetzung des Leiharbeitsverbots, Schaffung von zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten mit dem Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“)
- GrSiAusIG vom 23.12.2016
- 3. Asylbewerberleistungsänderungsgesetz (12/2016)
- Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (5/2017)
- und schließlich Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten vom März 2018

Praktisch alle Neuregelungen im Asyl- und Ausländerrecht sind durch Vorgaben des EU-Rechts geprägt, das wiederum in großen Teilen vom Völkerrecht geprägt ist. Nationale Gesetzgeber haben im Wesentlichen nur noch die Spielräume, die ihnen von EU-Richtlinien eingeräumt sind. Alle Beschränkungen, die mit dem Massenzustrom Ende 2015 neu eingeführt wurden, nutzen lediglich die Spielräume aus, die vom EU-Recht erlaubt sind. Nur das Asylbewerber-Sozialrecht (AsylbLG) kann vom nationalen Gesetzgeber noch nennenswert an nationalen Bedürfnissen ausgerichtet werden, wobei er allerdings auch an restriktive Vorgaben der Rechtsprechung gebunden ist.

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

- **der für den Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts zuständigen Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen untereinander – insbesondere mit Blick auf Identitätsfeststellungen?**
- **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?**
- **Wie kann der Bund die Einhaltung von bundesgesetzlichen Pflichten zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch kontrollieren und durchsetzen?**

§ 8 Asylgesetz regelt die Übermittlung personenbezogener Daten, die im Asylverfahren erhoben werden, an andere Behörden. Dazu zählen auch die Daten zur Identität die nach § 16 AsylG erhoben werden. Die Ausländerbehörden übernehmen im Fall von Asylbewerbern in der Praxis die ihnen vom BAMF übermittelten Daten zur Identität. Das BKA leistet nach § 89 AufenthG auf Antrag den Ausländerbehörden auch Amtshilfe bei der Identitätsfeststellung, welche von den Ausländerbehörden nach § 49 AufenthG vorgenommen werden muss. Ausländerbehörden bundesweit haben die Aufgabe, z.B. im Fall von Umzügen die Daten an das für den nächsten Wohnort zuständige Ausländeramt zu melden und die Akten zu übersenden.

Generell sind dem Verfasser aus eigener Erfahrungen keine rechtlichen Defizite bei Zusammenarbeit und Informationsaustausch bekannt, erst recht nicht, wenn es um sicherheitsrelevante Fragen geht.

Der Bund besitzt eine Einzelweisungsbefugnis nach § 74 AufenthG (siehe oben). Allerdings kann der Bund von diesem Weisungsrecht nur in den dort benannten Ausnahmesituationen (z.B. einem Terroranschlag) Gebrauch machen.

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?

Da das BAMF eine Bundesbehörde ist, obliegt die politische als auch die rechtliche und fachliche Weisungsbefugnis dem Bundesinnenminister. Selbiges gilt für die Bundespolizei.

Die Fragestellung ist aber insoweit irreführend, als für den Vollzug des Aufenthaltsrechts primär nicht der Bund, sondern die Länder zuständig sind. Politisch verantwortlich und auch Rechts- und Fachaufsichtsbehörden sind hier die Innenminister bzw. -ministerien. Leider sind hier mannigfache Umsetzungsdefizite zu beklagen, die bis hin zur offenen Verweigerung des Abschiebeauftrages des AufenthG (Beispiele Berlin und Bremen) gehen, ohne dass der Bund von dem ihm nach dem Grundgesetz zustehenden Disziplinierungsmittel Gebrauch machen würde.