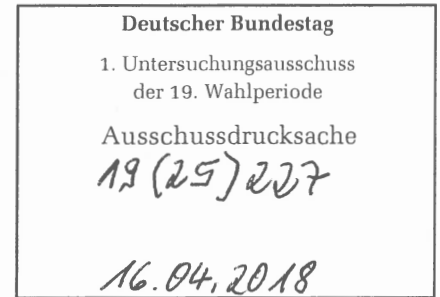


Dr. Hans-Eckhard Sommer

Ministerialrat

Leiter des Sachgebiets Ausländer- und Asylrecht

Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration



**1. Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode;
Öffentliche Anhörung zum Thema „Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts im föderalen Gefüge“ am 19. April 2018; Stellungnahme als Sachverständiger**

I. Gegenstand der Anhörung

Gegenstand des Untersuchungsausschusses ist der Anschlag auf den Berliner Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016. Für die Sachverständigenanhörung wurden folgende Leitfragen formuliert:

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

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

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?
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?

II. Im Ausländerrecht tätige Behörden (Frage 1)

Der Vollzug des Ausländerrechts (als Oberbegriff für Aufenthaltsrecht und Asylrecht) ist überwiegend Aufgabe der Länder. Der Vollzug des Aufenthaltsrechts obliegt grundsätzlich den staatlichen und kommunalen Ausländerbehörden der Länder, § 71 Abs. 1 Satz 1 AufenthG. Aufenthaltsrechtliche Aufgaben des Bundes sind im Wesentlichen im Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen (§ 71 Abs. 2 AufenthG) und bei der grenzpolizeilichen Tätigkeit (§ 71 Abs. 3 AufenthG) eröffnet. Aufgabe des Bundes ist vor allem der Vollzug des Asylrechts, das ganz überwiegend in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden „BAMF“) fällt, § 5 AsylG.

Eine Abgrenzung der Aufgabenbereiche wird nachfolgend geordnet nach dem Anlass der ausländerbehördlichen Tätigkeit vorgenommen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Schnittstellen zwischen den Behörden gelegt.

1. Aufgabenabgrenzung bei der legalen Einreise eines Ausländers

Ausländer, die nicht freizügigkeitsberechtigt sind, bedürfen für die Einreise in das Bundesgebiet grundsätzlich eines Visums einer deutschen Auslandsvertretung gemäß §§ 4, 6 AufenthG. Auf die Tatbestände einer Befreiung von der Visumpflicht in §§ 15 ff. AufenthV, dem Schengener Durchführungsübereinkommen und der EG-VisaVO, insbesondere für Kurzaufenthalte von Staatsangehörigen bestimmter Herkunftsländer, wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

Die Erteilungsvoraussetzungen des jeweils beantragten Visums werden von der deutschen Auslandsvertretung im Visumverfahren, ggf. unter Beteiligung der Ausländerbehörde (§ 31

AufenthV) und der Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste des Bundes (§ 73 Abs. 1 und 3 AufenthG), geprüft. Im Visumverfahren muss der Ausländer seine Identität nachweisen. Dies geschieht in aller Regel durch Vorlage eines gültigen Nationalpasses bei der deutschen Auslandsvertretung. Des Weiteren wird abgefragt, ob Ausschreibungen in den nationalen und schengenweiten Fahndungsregistern (INPOL – Informationssystem der Polizei – und SIS – Schengener Informationssystem) vorliegen. Hierdurch werden auch Einreiseverbote anderer Schengenstaaten bei der Entscheidung über das Visum berücksichtigt.

Die grenzpolizeilichen Aufgaben bei der Einreise in den Schengenraum werden in Deutschland grundsätzlich von der Bundespolizei wahrgenommen, § 71 Abs. 3 AufenthG, § 2 BPolG. Die Bundespolizei ist unabhängig von der Entscheidung im Visumverfahren berechtigt und verpflichtet, bei Sicherheitsbedenken die Einreise zu verweigern, § 15 Abs. 2 AufenthG, Art. 6, 14 Schengener Grenzkodex (SGK).

Über eine Verlängerung des legalen Aufenthalts über die Geltungsdauer des Visums hinaus entscheidet die Ausländerbehörde.

2. Aufgabenabgrenzung während des erlaubten Aufenthalts eines Ausländers

Nicht freizügigkeitsberechtigte Ausländer benötigen während der Dauer des Aufenthaltes einen Aufenthaltstitel gemäß § 4 AufenthG. Darüber hinaus unterliegen Sie der Passpflicht gemäß § 3 AufenthG. Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels unterfällt dem Aufgabenbereich der staatlichen und kommunalen Ausländerbehörden in den Ländern.

Der Ausländerbehörde obliegt hierbei auch die Prüfung, ob Sicherheitsbedenken gegen einen Ausländer vorliegen. Wenn Sicherheitsbedenken bestehen, muss sie den Titel versagen und Maßnahmen zur Beendigung des weiteren Aufenthalts eines Ausländers im Bundesgebiet treffen. Die Ausländerbehörde ist insoweit Sicherheitsbehörde; die in letzter Zeit modern gewordenen Bezeichnungen als „Willkommensbehörde“ oder als „Integrationsbehörde“ blenden diese zentrale Aufgabe der Ausländerbehörde aus.

Die hierfür erforderlichen Erkenntnisse anderer Sicherheitsbehörden werden zum einen von diesen eigeninitiativ gemäß § 87 AufenthG mitgeteilt. Zum anderen besteht in bestimmten Fällen das gesetzliche Beteiligungsverfahren gemäß § 73 Abs. 2 und 3 AufenthG, durch das die aufenthaltsrelevanten Erkenntnisse anderer Behörden automatisiert abgefragt werden.

Neben den Erkenntnissen anderer Sicherheitsbehörden muss die Ausländerbehörde anlassbezogen auch eigene Sachverhaltsaufklärung betreiben, z.B. durch Befragungen oder Anfragen bei Fachbehörden.

In Bayern besteht hierfür ein mehrstufiges Konzept der Sicherheitsüberprüfung, das in den bayerischen Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des Aufenthaltsgesetzes festgelegt ist. Neben der Sicherheitsanfrage gemäß § 73 Abs. 2 und 3 AufenthG erfolgt abhängig vom Einzelfall noch eine Sicherheitsbefragung, deren Umfang (Fragebogen oder individuelle Befragung) ebenfalls vom Einzelfall abhängt.

Die Ausländerbehörde muss auch tätig werden, wenn ihr während der Laufzeit eines Aufenthaltstitels Erkenntnisse bekannt werden, die gegen den weiteren Aufenthalt eines Ausländers sprechen. Die Ausländerbehörde muss dann insbesondere prüfen, ob aufgrund der Erkenntnisse die Voraussetzungen einer Rücknahme des Aufenthaltstitels, einer nachträglichen Verkürzung seiner Geltungsdauer oder einer Ausweisung erfüllt sind und die möglichen Verwaltungsakte erlassen.

Die Entscheidungen über die Erteilung oder Aberkennung eines Aufenthaltstitels werden im Ausländerzentralregister (im Folgenden „AZR“) erfasst und dadurch für andere öffentliche Stellen mit Zugriff auf das AZR einsehbar.

3. Aufgabenabgrenzung bei der Aufenthaltsbeendigung

Bei der Aufenthaltsbeendigung ist zwischen der Entscheidung über das weitere Bestehen eines Aufenthaltsrechts (z.B. Versagung der Erteilung bzw. Verlängerung eines Aufenthaltstitels, Ausweisung) und der tatsächlichen Aufenthaltsbeendigung durch freiwillige Ausreise oder durch Abschiebung als Vollstreckungsakt zu unterscheiden.

Die Entscheidung über die Fortdauer des Aufenthaltsrechts obliegt allein der Ausländerbehörde. Die Ausländerbehörde entscheidet über Erteilung, Versagung und Aufhebung des Aufenthaltstitels sowie über eine etwaige Ausweisung.

Kommt der Ausländer seiner Pflicht zur freiwilligen Ausreise trotz Ausreiseaufforderung und Androhung von Zwangsmaßnahmen innerhalb der gesetzten Ausreisefrist nicht nach, muss die Ausländerbehörde die Ausreisepflicht – nach vorheriger Androhung – durch das Zwangsmittel der Abschiebung vollstrecken. Bei der Abschiebung ist weiterhin die Ausländerbehörde Herrin des Verfahrens. Für die Abschiebung selbst, d.h. den Aufgriff des Auslän-

ders und die Zuführung zum Ausgangsort der erzwungenen Ausreise (in der Regel Flughafen) ist regelmäßig die Landespolizei – so in Bayern – zuständig. Die Bundespolizei organisiert und begleitet gegebenenfalls den Transport in den Zielstaat. Nach der Abschiebung erfolgt eine Ausschreibung des Ausländers zur Fahndung in den Fahndungssystemen der Polizei (INPOL und SIS) durch die Landespolizei auf Antrag der Ausländerbehörde.

Liegt bei einem ausreisepflichtigen Ausländer ein Haftgrund vor, kann auf Antrag der Ausländerbehörde auf richterliche Anordnung (Amtsgerichte) Abschiebungshaft (Sicherheitshaft) angeordnet werden (§ 62 Abs. 3 AufenthG). Die Einrichtungen für Abschiebungshaft werden in den Ländern zum Teil in Amtshilfe durch die Justizverwaltung, zum Teil durch die allgemeine innere Verwaltung betrieben. In jedem Fall bleibt auch während der Abschiebungshaft die Ausländerbehörde Herrin des Verfahrens. Zugriff und Zuführung zur Abschiebungshaftanstalt erfolgen regelmäßig durch die Landespolizei.

Wird bei der Abschiebung kurzfristig ein Asylantrag gestellt, ist zusätzlich der Aufgabenbereich des BAMF eröffnet. Die Abschiebung darf in diesem Fall erst vollzogen werden, wenn das BAMF eine bestandskräftige oder sofort vollziehbare Entscheidung über den Asylantrag getroffen bzw. – bei einem Asylfolgeantrag – mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für die Durchführung eines erneuten Asylverfahrens nicht vorliegen.

Bei laufenden und der Ausländerbehörde bekannten Strafverfahren dürfen Ausweisung und Abschiebung grundsätzlich nur im Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft erfolgen, § 72 Abs. 4 AufenthG. Die Ausländerbehörde muss in diesen Fällen den Kontakt mit der Staatsanwaltschaft herstellen und diese um das Einvernehmen ersuchen.

4. Besonderheiten bei Asylbewerbern und sonstigen unerlaubt eingereisten Ausländern

Bei Ausländern, die ohne (gültiges) Visum einreisen, erfolgt keine vorherige Überprüfung und Registrierung im Visumverfahren. Unerlaubt eingereiste Ausländer werden in der Regel entweder an der Grenze oder nach der Einreise im Bundesgebiet durch die Bundes- oder Landespolizei aufgegriffen.

Bei Erstaufgriff eines unerlaubt eingereisten Ausländers nimmt die Bundes- bzw. Landespolizei eine Registrierung und erkennungsdienstliche Behandlung vor. Bei Ausländern, die ein Asylgesuch äußern, erfolgt dies nach § 16 AsylG. Wird kein Asylgesuch geäußert, erfolgt die erkenntungsdienstliche Behandlung nach § 49 Abs. 4 bzw. 8 und 9 AufenthG. Im Fall des

Aufgriffs durch die Polizei wird der Ausländer nach der erkennungsdienstlichen Behandlung regelmäßig zur nächstgelegenen Aufnahmeeinrichtung weitergeleitet. Dazu wird ihm eine – gesetzlich nicht geregelte – Anlaufbescheinigung ausgestellt.

In dieser (ersten) Aufnahmeeinrichtung erfolgt – neben der Erstregistrierung der sich dort erstmals meldenden Ausländer (Direktzugänge) – seit dem Jahr 2017 eine gesonderte Sicherheitsüberprüfung aller unerlaubt eingereisten Ausländer gemäß § 73 Abs. 1a, 3a AufenthG („Konsultationsverfahren im Asylkontext“, kurz „AsylKon“). AsylKon bildet das Sicherheitsüberprüfungsverfahren, das bei legaler Einreise gemäß § 73 Abs. 1 und 3 AufenthG im Visumverfahren vom Ausland aus durchgeführt wird, für unerlaubt eingereiste Ausländer im Inland nach. Hierdurch findet unmittelbar nach Einreise und Aufgriff ein Abgleich der Personalien des Ausländers mit den Datenbanken der Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste des Bundes statt.

Danach erfolgt mithilfe der bundesweit vom BAMF betriebenen IT-Anwendung EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden) eine Verteilung auf die Länder unter Anwendung des sogenannten „Königsteiner Schlüssels“ (§ 45 AsylG). Die Asylsuchenden werden einer bestimmten Aufnahmeeinrichtung zugewiesen, die sie regelmäßig selbst mit öffentlichen Verkehrsmitteln aufzusuchen haben. Erst dort wird ihnen ein Ankunftsnachweis (§ 63a AsylG) ausgestellt.

Bei Ausländern, die ein Asylgesuch geäußert haben, obliegt die Durchführung des Asylverfahrens dem BAMF. Das BAMF muss auch prüfen, ob der Asylantragsteller bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union registriert wurde und eine Rücküberstellung in diesen Mitgliedstaat möglich ist (sog. Dublin-Verfahren). Wichtigste Erkenntnisquelle hierfür ist das Fingerabdruck-Identifizierungssystem EURODAC, in dem Registrierungen aus anderen Mitgliedstaaten gespeichert sind. Im Asylverfahren hat das BAMF Zugriff auf die Erkenntnisse aus AsylKon. Während des Asylverfahrens ist der Aufenthalt eines Ausländers gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 AsylG unmittelbar kraft Gesetzes gestattet. Für die Ausstellung und Verlängerung der Bescheinigung hierüber („Aufenthaltsgestattung“) ist das BAMF zuständig, solange der Ausländer zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung verpflichtet ist (§ 63 AsylG).

Bei Asylantragstellern ohne gültige Identitätsdokumente dem BAMF im Rahmen der Identitätsfeststellung gemäß § 16 AsylG auch die Feststellung des Alters. Das BAMF hat hierfür im Vergleich zu den Ausländerbehörden (§ 49 Abs. 3 AufenthG, der bei Asylbewerbern aller-

dings wegen der vorrangigen asylrechtlichen Regelungen keine Anwendung findet) nur begrenzte Befugnisse.

Ausländer, die als unbegleitete Minderjährige einreisen oder jedenfalls eine Minderjährigkeit behaupten, unterliegen nach vorläufiger Inobhutnahme durch das örtliche Jugendamt einem gesonderten Verteilungsverfahren (§§ 42 ff SGB VIII). Das Jugendamt ist zur Altersfeststellung gemäß § 42f SGB VIII verpflichtet. Die Entscheidung des Jugendamtes zum Alter der betreffenden Person hat zwar keine Bindungswirkung für das asyl- oder aufenthaltsrechtliche Verfahren, wird von Ausländerbehörde und BAMF aber oftmals auch für die von diesen Behörden jeweils zu treffenden Entscheidungen zugrunde gelegt. Im Gegensatz zum BAMF hat das Jugendamt auch die Befugnis, ärztliche Untersuchungen durchführen zu lassen. Dafür gelten die allgemeinen sozialrechtlichen Mitwirkungspflichten (§§ 62 ff SGB I).

Auch der Aufgabenbereich der Ausländerbehörde ist während des Asylverfahrens eröffnet. So sind die Ausländerbehörden außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen für die Verlängerung der Aufenthaltsgestattungen zuständig. Wenn sicherheitsrelevante Erkenntnisse gegen einen Asylantragsteller vorliegen, fällt es in den Aufgabenbereich der Ausländerbehörde, über die Anordnung einer räumlichen Beschränkung gemäß § 59b Abs. 1 Nr. 4 AsylG oder die Ausweisung unter den einschränkenden Voraussetzungen des § 53 Abs. 4 AufenthG zu entscheiden. Im Falle der Ausweisung sind weitere Überwachungsmaßnahmen nach § 56 AufenthG möglich.

Mit Eintritt der vollziehbaren Ausreisepflicht ist der Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet zu beenden. Androhung oder Anordnung der Abschiebung sind grundsätzlich Aufgabe des BAMF (§§ 34, 34a AsylG). Der Vollzug der Aufenthaltsbeendigung ist dagegen auch in diesen Fällen Aufgabe der Ausländerbehörde. Die Ausländerbehörde vollzieht hierbei die aufenthaltsbeendende Entscheidung des BAMF. Solange das BAMF keine Vollstreckungsmaßnahmen anordnet oder androht, kann die Ausländerbehörde allerdings nicht tätig werden.

Solange tatsächliche oder rechtliche Abschiebungshindernisse vorliegen, hat die Ausländerbehörde die Abschiebung eines Ausländers vorübergehend auszusetzen (sog. Duldung, § 60a AufenthG). Nach erfolgloser Durchführung eines Asylverfahrens ist die Erteilung eines Aufenthaltstitels vor der Ausreise grundsätzlich ausgeschlossen, § 10 Abs. 3 Satz 1 AufenthG.

Um die örtlichen Ausländerbehörden zu entlasten und die Aufenthaltsbeendigung effektiver zu gestalten, hat Bayern sieben Zentrale Ausländerbehörden eingerichtet, die in jeder Aufnahmeeinrichtung vertreten sind.

5. Aufgaben im Umgang mit Gefährdern

Ungeachtet der ausländerrechtlichen Zuständigkeit ist die Ermittlung und Einbringung der sicherheitsbehördlichen Erkenntnisse in erster Linie Aufgabe der Polizei, der weiteren Sicherheitsbehörden und der Nachrichtendienste. Die Ausländerbehörden (und in Fällen der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG die obersten Landesbehörden) sind auf die Zulieferung gerichtsverwertbarer Erkenntnisse angewiesen.

Die Überwachung sicherheitsgefährlicher Ausländer ist nicht allein Aufgabe der Ausländerbehörde. Solange ein Ausländer über ein Aufenthaltsrecht verfügt, sind die aufenthaltsrechtlichen Überwachungsmöglichkeiten ohnehin begrenzt. Gegenüber Asylantragstellern besteht die Möglichkeit, eine räumliche Beschränkung anzuordnen (§ 59b Abs. 1 Nr. 4 AsylG). Weitere Überwachungsmöglichkeiten der Ausländerbehörde bestehen erst, wenn aufgrund der Erkenntnislage ein Aufenthaltstitel versagt oder beseitigt werden kann.

Gerade in Fällen, in denen eine Aufenthaltsbeendigung nicht oder noch nicht möglich ist, muss die Überwachung eines Gefährders im Bundesgebiet sichergestellt werden. Hierfür sind die Aufgabenbereiche des Polizei- und Sicherheitsrechts nach den Polizeigesetzen und den Sicherheits- und Ordnungsgesetzen der Länder eröffnet. Aufgrund der Länderkompetenz fallen die Befugnisse zur Überwachung gefährlicher Personen von Land zu Land sehr unterschiedlich aus.

Zur effektiven Überwachung sicherheitsgefährlicher Personen hat Bayern die Möglichkeit einer präventivpolizeilichen Ingewahrsamnahme für einen längeren Zeitraum (Art. 17 Polizeiaufgabengesetz) ermöglicht und die Rechtsgrundlage für eine präventivpolizeiliche elektronische Aufenthaltsüberwachung (sog. elektronische Fußfessel, Art. 32a BayPAG) geschaffen.

Wurden bereits Straftaten begangen, kann eine Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten des Gefährders auch durch Maßnahmen der Justiz erfolgen, etwa Untersuchungshaft, Strafhaft oder Führungsaufsicht.

In Bayern beantragen die Staatsanwaltschaften gegen Personen, die unter dem Verdacht der Vorbereitung einer staatsgefährdenden Gewalttat stehen, konsequent Untersuchungshaft, die regelmäßig auch angeordnet wird. Hierdurch wird den von diesen Personen ausgehenden akuten Gefahren wirksam begegnet. Gleichzeitig gewinnen die Ausländerbehörden Zeit für die Vorbereitung der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen.

Bei ausreisepflichtigen Ausländern besteht grundsätzlich die Möglichkeit von Abschiebungshaft. Hauptzweck der Abschiebungshaft ist es allerdings nicht, Gefahren für die innere Sicherheit abzuwehren und sicherheitsgefährliche Ausländer zu verwahren. Die Abschiebungshaft dient der Sicherung der Abschiebung (Sicherungshaft). Daneben ist Abschiebungshaft auch bis zu sechs Wochen zur Vorbereitung der Abschiebung (Vorbereitungshaft) möglich, diese Form hat allerdings geringe praktische Relevanz. Die Sicherungshaft ist nach der geltenden Rechtslage nur möglich, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist, die Abschiebung tatsächlich durchführbar ist und darüber hinaus ein Haftgrund des § 62 Abs. 3 Satz 1 AufenthG (insbesondere Fluchtgefahr) besteht. Kann hinsichtlich der Durchführbarkeit der Abschiebung in den Herkunftsstaat keine positive Prognose gestellt werden, ist die Sicherungshaft ausgeschlossen.

Ist die Abschiebung eines ausreisepflichtigen Ausländers wegen Abschiebungshindernissen auf absehbare Zeit ausgeschlossen, sind auf der Grundlage des Aufenthaltsrechts lediglich Überwachungsmaßnahmen nach §§ 56 oder 61 AufenthG möglich. Hierunter fallen beispielsweise eine Meldepflicht oder eine räumliche Beschränkung. Seit dem 29.07.2017 können Überwachungsmaßnahmen gemäß § 56 AufenthG um die elektronische Aufenthaltsüberwachung gemäß § 56a AufenthG ergänzt werden; die gemeinsame Umsetzung durch die Länder erfolgt derzeit unter Federführung von Hessen.

Bei sicherheitsgefährlichen Ausländern, die über eine Flüchtlingsanerkennung oder eine Asylberechtigung verfügen, ist eine Ausweisung, die zum Erlöschen des Aufenthaltsrechts führt, nur unter den hohen Hürden des § 53 Abs. 3 AufenthG möglich. Reichen die vorliegenden Erkenntnisse hierfür nicht aus, kann die Ausländerbehörde erst tätig werden, wenn das BAMF den Schutzstatus bestandskräftig oder sofort vollziehbar aberkannt hat. In diesen Fällen ist es Aufgabe des BAMF, für schnelle Verfahren zu sorgen und ggf. die sofortige Vollziehbarkeit anzuordnen.

Neben der Ausweisung durch die Ausländerbehörde besteht bei Gefährdern zusätzlich die Möglichkeit, eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG zu erlassen. Zuständig hierfür sind gemäß § 58a Abs. 1 Satz 1 AufenthG die obersten Landesbehörden – regelmäßig das jeweilige Innenministerium. In Fällen, in denen ein besonderes Interesse des Bundes besteht, kann das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (im Folgenden „BMI“) gemäß § 58a Abs. 2 AufenthG die Zuständigkeit übernehmen, was bislang allerdings noch nie erfolgt ist. Die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG verbindet mehrere Rechtsfolgen in einer Entscheidung: Das Aufenthaltsrecht und etwaige vom BAMF festgestellte Abschiebungshindernisse werden beseitigt, eine Frist zur freiwilligen Ausreise abgelehnt, eine lebenslange Wiedereinreisesperre ermöglicht und die Voraussetzungen für den Haftgrund des § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1a AufenthG geschaffen. Ein weiterer Vorteil dieser Norm ist die Verkürzung des Rechtswegs auf eine Instanz (Bundesverwaltungsgericht), durch die eine Verfahrensbeschleunigung eintritt.

Auch in Fällen des § 58a AufenthG besteht erheblicher Abstimmungsbedarf mit anderen Behörden. Zum einen muss die Abschiebung organisiert werden. Zum anderen lässt das Bundesverwaltungsgericht die Abschiebung teilweise nur bei Vorlage weiterer Nachweise zur Sicherheit und menschenrechtskonformen Behandlung des Ausländers im Zielstaat zu (z.B. vorherige Einholung bestimmter Zusicherungen der zuständigen Behörden des Zielstaates). In diesem Fall fällt es in den Aufgabenbereich des Auswärtigen Amtes, die nötigen Nachweise zu beschaffen. Während derartige Nachweise eingeholt werden, muss der Gefährder im Bundesgebiet überwacht werden – idealerweise durch Abschiebungshaft. Der Erlass einer Abschiebungsanordnung begründet zwar einen eigenständigen Haftgrund (§ 62 Abs. 3 Nr. 1a AufenthG), wenn die Abschiebungsanordnung nicht unmittelbar vollzogen werden kann. Auch in diesen Fällen setzt die Haft allerdings die Prognose voraus, dass die Abschiebung alsbald durchführbar sein wird. Die Bemühungen zur Ermöglichung der Abschiebung (z.B. zur Einholung vorgenannter Nachweise) müssen gegenüber den Haftrichtern dargelegt werden. Hierzu muss das Auswärtige Amt den laufenden Verfahrensstand gerichtsverwertbar darlegen.

Die Überwachung und Rückführung sicherheitsgefährlicher Ausländer betrifft die Aufgabenbereiche mehrerer Behörden. Die Zusammenführung der bei den einzelnen Behörden vorliegenden Informationen (soweit rechtlich zulässig) und die Abstimmung der zu treffenden Maßnahmen ist für eine effektive Gefahrenabwehr unumgänglich. In vielen Ländern wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, durch die der Informationsaustausch und die Abstimmung der Maßnahmen institutionalisiert wurden. Daneben besteht mit der AG Status (Arbeitsgruppe

Statusrechtliche Begleitmaßnahmen im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum) eine Arbeitsgruppe auf Bund-Länder-Ebene, in der der Erkenntnisaustausch mit den Bundesbehörden erfolgen kann.

Bayern hat im Jahr 2004 die AG BIRGiT (Arbeitsgruppe Beschleunigte Identifizierung und Rückführung von Gefährdern des islamistischen Terrorismus/Extremismus) eingerichtet, in der unter Koordination durch das Bayerische Staatsministerium des Innern und für Integration die Erkenntnisse zu staatsschutzrelevanten Ausländern zusammengeführt und die zu treffenden Maßnahmen koordiniert werden. In den anderen Ländern existieren mittlerweile ähnliche Arbeitsgruppen.

III. Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (Frage 2)

Im Zeitraum von 2011 bis 2017 wurden durch mehrere Gesetze wichtige Rechtsänderungen im Aufenthalts- und Asylrecht vorgenommen. Die bedeutendsten Änderungen im Ausländerrecht wurden durch die folgenden Gesetze herbeigeführt:

- Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258)
- Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3474)
- Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer vom 31. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1649)
- Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29. August 2013 (BGBl. I S. 3484)
- Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2439)
- Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I S. 1386)
- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722)
- Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 2. Februar 2016 (BGBl. I S. 130)

- Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 390)
- Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 394)
- Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939)
- Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780)

Die Rechtsänderungen dienten zum Teil der Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben wie etwa der sog. Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU), durch die bestimmte Abschiebungshindernisse zum neuen Schutzstatus des subsidiären Schutzes aufgewertet wurden.

Vor der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 wurde mit mehreren Gesetzesänderungen das Ziel verfolgt, die Rechtsstellung von Ausländern, die als Asylbewerber eingereist sind, zu verbessern. So wurden der Zugang zum Arbeitsmarkt bereits während des Asylverfahrens erleichtert, die räumliche Beschränkung für gestattete und geduldete Ausländer außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen weitgehend abgeschafft und es geduldeten Ausländern etwa durch die Schaffung der stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung des § 25b AufenthG erleichtert, trotz negativ abgeschlossenem Asylverfahren ohne vorherige Ausreise einen Aufenthaltstitel zu erhalten und so in einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus zu wechseln (sog. „Spurwechsel“). Daneben wurde mit der Neuordnung des Ausweisungsrechts das Ziel einer Beschleunigung der Aufenthaltsbeendigung von Gefährdern und Straftätern verfolgt.

Ab dem Jahr 2015 reagierte der Gesetzgeber mit mehreren Gesetzesänderungen auf die Herausforderungen der Flüchtlingskrise. Ziel dieser Änderungen war es, Asylverfahren schneller und effizienter zu gestalten und Fehlanreize zu ungerechtfertigten Asylanträgen zu beseitigen. Außerdem wurde der Datenaustausch zwischen den Behörden im Umgang mit Asylbewerbern und sonstigen unerlaubt eingereisten Personen deutlich verbessert, wodurch Mehrfachregistrierungen verhindert und sicherheitsrelevante Personen schneller erkannt werden sollen.

Folgende Änderungen haben für die Praxis die größte Bedeutung:

1. Ausweisungsrecht

Das Ausweisungsrecht in den §§ 53 ff. AufenthG wurde grundlegend geändert. Das frühere dreistufige Ausweisungssystem (Ist-, Regel- und Ermessensausweisung), das zum Teil mit einer Ermessensausübung auf der Rechtsfolgenebene verbunden war, wurde aufgegeben. Stattdessen sieht die zentrale Ausweisungsnorm des § 53 AufenthG nun die Ausweisung als Ergebnis einer umfassenden Abwägung aller Umstände des Einzelfalls vor. In §§ 54 und 55 AufenthG gibt der Gesetzgeber einen Katalog von Ausweisungs- und Bleibeinteressen vor, die in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Durch die Verlagerung der Abwägung von der Rechtsfolgenebene auf die Tatbestandsebene ermöglicht der Gesetzgeber eine vollumfängliche und vor allem abschließende Nachprüfung der Abwägung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass Fehler in der Abwägung oder während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens hinzutretende weitere Erkenntnisse noch von den Gerichten berücksichtigt werden müssen und keine neue Entscheidung der Ausländerbehörde erforderlich wird. Letztlich führt das zu einer Beschleunigung des Ausweisungsverfahrens durch Vermeidung mehrerer verwaltungsgerichtlicher (Hauptsache)Verfahren in derselben Sache.

Ausweisungen und Abschiebungen gehen mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot gemäß § 11 AufenthG einher. Diese Vorschrift wurde aufgrund der Vorgaben des Art. 11 der Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) und der dazu ergangenen Rechtsprechung in den letzten Jahren mehrfach geändert. Bis zum Jahr 2011 führte eine Ausweisung zu einem unbefristeten Verbot der Wiedereinreise, das auf Antrag des Betroffenen befristet werden konnte. Wegen der europarechtlichen Vorgaben muss nun bereits bei der Ausweisung bzw. Abschiebung von Amts wegen immer eine Befristungsentscheidung getroffen werden.

2. Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam

Auch das Abschiebungshaftrecht wurde aufgrund der europarechtlichen Vorgaben der Rückführungsrichtlinie seit 2011 mehrfach geändert. Gemäß Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie sind Ausländer in Abschiebungshaft in besonderen Hafteinrichtungen getrennt von den in Untersuchungs- oder Strafhafte befindlichen Personen zu inhaftieren (sog. Trennungsgebot). In den Abschiebungshafteinrichtungen werden den inhaftierten Personen deutlich größere Freiheiten gewährt als im regulären Justizvollzug (z.B. größere Bewegungs- und Kommunikationsmöglichkeiten, keine Arbeitspflicht). Eine Inhaftierung in regulären Justizvollzugsanstalten ist grundsätzlich nicht mehr zulässig. Die Länder müssen deshalb besondere Einrichtungen für Abschiebungshaft schaffen, um die Abschiebungshaft überhaupt vollziehen zu können. Dies führt immer wieder zu Kapazitätsengpässen bei Abschiebungshaftplätzen, weil viele Länder über keine Abschiebungshafteinrichtungen verfügen.

Bayern verfügt derzeit mit den Abschiebungshaftanstalten Eichstätt und Erding über eine Kapazität von 121 regulären Haftplätzen. Dies entspricht etwa 30 % aller derzeit in Deutschland bestehenden Abschiebungshaftplätze. Ein großer Anteil dieser Haftplätze wird von der Bundespolizei belegt, da diese die Zurückweisungshaft (§ 15 Abs. 4 AufenthG) in den bayerischen Hafteinrichtungen vollzieht.

Durch die Änderung des § 62a Abs. 1 Satz 2 AufenthG im Jahr 2017 wurde es ermöglicht, Gefährder in regulären Justizvollzugsanstalten – allerdings getrennt von den Strafgefangenen – unterzubringen. Hiermit kann den besonderen Gefahren, die von dem betreffenden Ausländer ausgehen, begegnet werden, was nicht zuletzt auch dem Schutz der anderen Ausländer in der Abschiebungshafteinrichtung dient.

Die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie im Aufenthaltsrecht führte außerdem zur Streichung der sog. „kleinen Sicherungshaft“. Bis zum Jahr 2015 war es möglich, einen Ausländer bis zu zwei Wochen in Haft zu nehmen, wenn er seiner Ausreisepflicht trotz Ablauf der Ausreisefrist nicht nachkam und die Abschiebung durchgeführt werden konnte, ohne dass es weiterer Abschiebungshaftgründe (z.B. Fluchtgefahr) bedurfte. Wegen der Vorgaben der Rückführungsrichtlinie bedarf es nun regelmäßig weiterer Anhaltspunkte, dass sich der Ausländer der Abschiebung entziehen wird. Dies führt dazu, dass häufig erst nach einem gescheiterten Abschiebungsversuch Haftgründe vorliegen, der betreffende Ausländer durch den Abschiebungsversuch jedoch gewarnt ist und anschließend nicht selten untertaucht.

Als Ersatz für die „kleine Sicherungshaft“ hat der Gesetzgeber den Ausreisegewahrsam gemäß § 62b AufenthG geschaffen, mit dem unter erleichterten Voraussetzungen ein kurzfristiger Gewahrsam von nunmehr längstens zehn Tagen ermöglicht wird. Besonderheit des Ausreisegewahrsams ist, dass er in einer Einrichtung zu vollziehen ist, von der der Ausländer jederzeit seiner Ausreisepflicht freiwillig nachkommen kann – vorzugsweise im Transitbereich eines Flughafens. Der Ausreisegewahrsam setzt ebenfalls voraus, dass bereits Erkenntnisse vorliegen, dass der Ausländer seine Abschiebung erschweren oder vereiteln wird.

3. Befugnisse des BAMF im Asylverfahren

Durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wurden die Mitwirkungspflichten von Asylantragstellern ohne gültige Ausweisdokumente um die Herausgabe von Datenträgern erweitert und dem BAMF die Befugnis eingeräumt, diese zum Zwecke der Identitätsfeststellung auszuwerten (§§ 15 Abs. 2 Nr. 6, 15a AsylG i.V.m. § 48 Abs. 3a Auf-

enthG). Auf diese Weise wurde dem BAMF ein weiteres wichtiges Mittel zur Ermittlung bzw. Überprüfung des tatsächlichen Herkunftslandes des Asylbewerbers an die Hand gegeben, dessen zuverlässige Kenntnis Voraussetzung für eine sachgerechte Entscheidung über den Asylantrag ist. Durch die Auswertung z.B. gespeicherter Geodaten oder der Länderkennungen der gewählten Telefonnummern können Indizien für die Herkunft des Ausländers generiert werden.

Bei der Altersfeststellung dagegen fehlt es an ausreichenden Befugnissen des BAMF. Die für die Überprüfung der Identität im Asylverfahren einschlägige Norm des § 16 AsylG sieht hierfür nur sehr eingeschränkte Befugnisse vor. Bei Ausländern, die ohne Pässe einreisen und noch in keinem europäischen Register erfasst sind, ist die Überprüfung des Alters mit den vorgesehenen Mitteln in der Regel nicht erfolgversprechend. Befugnisse zur ärztlichen Untersuchung, wie sie die Jugendämter gemäß § 42f SGB VIII und Ausländerbehörden außerhalb des Asylverfahrens gemäß § 49 Abs. 3 AufenthG haben, sieht das Asylgesetz nicht vor. Das Alter eines Asylantragstellers kann nicht nur für die Art und Weise seiner Unterbringung und Betreuung während des Asylverfahrens, sondern auch für die Entscheidung über den Asylantrag wesentlich sein. Zudem können unbegleitete minderjährige Ausländer während ihrer Minderjährigkeit nur unter den restriktiven und in der Vollzugspraxis nur sehr selten erfüllbaren Voraussetzungen des § 58 Abs. 1a AufenthG abgeschoben werden. Eine Erweiterung der Befugnisse des BAMF bei der Altersfeststellung im Asylverfahren wäre deshalb wünschenswert, um missbräuchliche Falschangaben effektiver aufdecken zu können.

4. Verbesserung bei der Identitätssicherung unerlaubt eingereister Ausländer

Bei Ausländern, die unerlaubt ins Bundesgebiet einreisen, ist die Identität durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu sichern. Die Rechtsgrundlage hierfür hängt davon ab, ob auf den Ausländer das Asylrecht oder das (allgemeine) Aufenthaltsrecht Anwendung findet. Bei Ausländern, die ein Asylgesuch äußern, ist das Asylrecht anzuwenden; die identitätssichernden Maßnahmen richten sich nach § 16 AsylG. Bei allen anderen unerlaubt einreisenden Ausländern ist die Identität gemäß § 49 Abs. 4 bzw. 8 und 9 AufenthG zu sichern.

Nach heutigem Rechtsstand werden hierbei die Personalien, ein Lichtbild und die Fingerabdrücke aufgenommen und im AZR gespeichert. Bei den Fingerabdrücken erfolgt die Speicherung technisch in der Datei AFIS-A (AFIS: Automatisiertes Fingerabdruckidentifizierungssystem) beim Bundeskriminalamts (BKA).

Zu Beginn der Flüchtlingskrise fehlten die technischen Voraussetzungen dafür, alle einreisenden Asylbewerber bereits beim Erstaufgriff durch die Bundespolizei, die Landespolizei, die Ausländerbehörden oder die Aufnahmeeinrichtung identitätssicher zu erfassen und die Daten elektronisch ans BAMF zu übermitteln. Da identitätssichernde Maßnahmen regelmäßig erst im Rahmen der förmlichen Asylantragstellung beim BAMF erfolgten, die nicht selten erst nach mehreren Monaten Aufenthalt im Bundesgebiet stattfand, war die Identität der als Asylbewerber einreisenden Ausländers oftmals über viele Monate nicht gesichert. In dieser Zeit war es einem Ausländer relativ einfach, seine Identität nach der Einreise zu ändern. Ein Ausländer konnte sich unter mehreren Identitäten mehrfach erfassen lassen und dadurch mehrere Bescheinigungen über die Meldung als Asylbewerber mit unterschiedlichen Identitäten erhalten.

Die Mängel wurden rechtlich durch das am 05.02.2016 in Kraft getretene Datenaustauschverbesserungsgesetz beseitigt, das technisch durch Einführung des Kerndatensystems auf Basis des AZR umgesetzt wurde. Wesentlich ist hier, dass neben der rechtlichen Verpflichtung aller beteiligten Behörden zur identitätssicheren Registrierung der Asylbewerber im Rahmen des ersten Kontakts auch die entsprechenden technischen Möglichkeiten geschaffen wurden, um Erfassung und Abgleich von Fingerabdruckdaten (beinahe) in Echtzeit durchführen zu können. Seitdem können z.B. die Polizeibehörden im Rahmen des ersten Aufgriffs erhobene Fingerabdruckdaten elektronisch an das BAMF übermitteln. Die Aufnahmeeinrichtungen können nun die Identität der Asylbegehrenden mittels FAST-ID überprüfen und erhobene Personalien und Fingerabdruckdaten elektronisch an das Kerndatensystem weiterleiten.

Ergänzend zum Abgleich der Fingerabdrücke beim BKA erfolgt seit Mitte 2017 unmittelbar nach der Anlage des Datensatzes im AZR ein Sicherheitsabgleich (über die Personalien der betreffenden Person) im AsylKon-Verfahren, § 73 Abs. 1a und 3a AufenthG.

5. Speicherungs- und Löschvorschriften

Im Hinblick auf die Speicherung ausländerrechtlicher Daten sind die wichtigsten Änderungen durch das am 05.02.2016 in Kraft getretene Datenaustauschverbesserungsgesetz erfolgt. Mit diesem Gesetz wurde das AZR zu einem zentralen Kerndatensystem aufgewertet. Die Speichersachverhalte wurden deutlich erweitert, so dass nun beispielsweise auch Fingerabdruckdaten oder Kontaktdaten im AZR gespeichert werden. Die Informationen aus diesem Kerndatensystem stehen öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung medien-

bruchfrei zur Verfügung. Die Anlage eines Datensatzes erfolgt nun bereits bei der ersten Registrierung eines unerlaubt eingereisten Ausländers im Bundesgebiet.

Die Datenlöschvorschriften blieben weitgehend unverändert (§ 91 AufenthG, § 36 AZRG, § 18 AZRG-DV). Neben speziellen ausländerrechtlichen Datenschutznormen sind für die Datenerhebung, -speicherung und -löschung ergänzend auch die allgemeinen Datenschutzgesetze anwendbar.

Bei der Ausweisung und Abschiebung von Straftätern und Gefährdern ist die Löschvorschrift des Art. 29 Abs. 2 SIS-II-VO (VO (EG) Nr. 1987/2006) von Bedeutung. Nach dieser Norm muss bei Einträgen im SIS spätestens nach drei Jahren die Erforderlichkeit der weiteren Speicherung geprüft werden. Dies führt dazu, dass die Ausländerbehörden bei Einreiseverboten gemäß § 11 AufenthG von mehr als drei Jahren – die insbesondere bei Straftätern und Gefährdern relevant sind – nach drei Jahren die Erforderlichkeit einer weiteren Speicherung prüfen und die Ausschreibung ggf. neu beantragen muss. Da die Ausländerbehörde bereits bei der Entscheidung über die Länge des Einreiseverbots eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen hat, die von den Verwaltungsgerichten überprüft werden kann, ist der Nutzen dieser Überprüfung im Drei-Jahres-Rhythmus fraglich und lediglich eine zusätzliche Fehlerquelle für die Ausländerbehörden.

6. Koordinierungs- und Kommunikationsformen

Bei den Rechtsgrundlagen für Koordinierungsformen trat seit dem Jahr 2011 keine wesentliche Änderung ein. Die Aufgabe des BAMF zur Koordinierung der Informationsübermittlung von Erkenntnissen der Bundesbehörden, aufgrund derer die AG Status eingerichtet wurde, ergibt sich aus § 75 Nr. 11 AufenthG.

IV. Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch (Frage 3)

1. Erkenntnisübermittlung zwischen BAMF-, Ausländerbehörden und Sicherheitsbehörden

Öffentliche Stellen (mit Ausnahme von Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen) sind gemäß § 87 Abs. 1 und 2 AufenthG verpflichtet, die Ausländerbehörde unverzüglich zu informieren, wenn ihnen Ausweisungsgründe oder andere in § 87 Abs. 2 AufenthG genannte Tatsachen bekannt werden. Ausgenommen sind Daten, die besonderen gesetzli-

chen Verwendungsregelungen unterliegen gemäß § 88 AufenthG, worunter auch Erkenntnisse fallen, die als Verschlussachen eingestuft sind.

Nach der Sonderregelung des § 87 Abs. 4 AufenthG haben die Justizbehörden die Ausländerbehörde über die Einleitung und Erledigung von Straf- oder Bußgeldverfahren zu informieren. Die Informationsübermittlung erfolgt über eine sogenannte Mitteilungen in Strafsachen („MiStra“), die schriftlich übermittelt wird.

Die für die Einleitung eines Strafverfahrens zuständigen Stellen sind zudem gemäß § 8 Abs. 1a AsylG verpflichtet, das BAMF über Straftaten, die zu Asylausschlussgründen (§ 60 Abs. 8 AufenthG) führen können, zu unterrichten. Weitere relevante Daten sind dem BAMF durch öffentliche Stellen auf dessen Ersuchen mitzuteilen, § 8 Abs. 1 AsylG.

Neben der Pflicht der Justiz und der Sicherheitsbehörden, Erkenntnisse eigeninitiativ an die Ausländerbehörde zu übermitteln, existiert mit dem Beteiligungsverfahren gemäß § 73 Abs. 2 und 3 AufenthG eine weiterer, paralleler Übermittlungsweg. Hierbei fragen die Ausländerbehörden über das Bundesverwaltungsamt etwaige Erkenntnisse zu dem betreffenden Ausländer beim Bundesnachrichtendienst, beim Bundesamt für Verfassungsschutz, beim Militärischen Abschirmdienst, beim Zollkriminalamt, beim zuständigen Landesamt für Verfassungsschutz und beim zuständigen Landeskriminalamt ab. Die genannten Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste teilen der Ausländerbehörde mit, ob Erkenntnisse vorliegen. Sie informieren die Ausländerbehörde zudem, wenn ihnen während der Gültigkeitsdauer des erteilten Aufenthaltstitels Sicherheitsbedenken bekannt werden (sog. Nachbericht).

Eine Schwäche des Beteiligungsverfahrens gemäß § 73 Abs. 2 und 3 AufenthG ist allerdings noch immer das Verbot der Übermittlung der AZR-Nummer. Obwohl alle beteiligten Behörden Zugriffsrechte auf die Daten des AZR haben, verbietet § 10 Abs. 4 AZRG die Übermittlung der AZR-Nummer zwischen Ausländerbehörden und den weiteren am Verfahren beteiligten Behörden. Gerade bei häufig vorkommenden Personalien besteht die Gefahr der fehlerhaften Zuordnung eines Datensatzes.

Eine weitere Schwäche des Verfahrens ist, dass die Bundespolizei und das Bundeskriminalamt nicht an das Verfahren angeschlossen sind. Der Anschluss beider Behörden an das Verfahren wurde von Bayern und anderen Ländern wiederholt gefordert, damit die Ausländerbehörden Zugriff auf deren Erkenntnisse erhalten.

Bei Ausländern, die unerlaubt eingereist sind, sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten oder ein Asylgesuch äußern, erfolgt mit der Erstregistrierung ein Abgleich der Fingerabdrücke mit den Datensätzen der Polizei und mit EURODAC, wodurch vorangegangene Registrierungen ggf. auch unter anderen Personalien festgestellt werden. Mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz wurden die Möglichkeiten für einen Registerabgleich bei Speicherung neuer Datensätze im AZR erweitert, § 73 Abs. 1a Satz 2 AufenthG i.V.m. § 21a AZRG. Das BMI informierte die Länder mit Schreiben vom 12.03.2018, dass die technischen Voraussetzungen für einen automatisierten Datenabgleich nun zur Verfügung stünden. Nach Mitteilung des BAMF erfolge bei jeder Registrierung eines Ausländers, der unerlaubt eingereist ist, sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhält oder ein Asylgesuch äußert, automatisiert ein Abgleich der Fingerabdrücke in den relevanten Registern wie z.B. dem AZR und dem europäischen Visa-Informationssystem (VIS). Auf diese Weise können weitere Personalien aus früheren Registrierungen aufgedeckt werden. Bei Ausländern, die zuvor ein Schengen-Visum beantragt haben, können durch den Abgleich die korrekten Personalien festgestellt werden.

Die vom Ausländer angegebenen Personalien sowie weitere durch den Abgleich der Fingerabdrücke festgestellte Personalien werden – in den in der Verwaltungsvorschrift zu § 73 Abs. 1a und 3a genannten Fällen – unmittelbar nach der Erstregistrierung zusätzlich im Rahmen des AsylKon-Verfahrens gemäß § 73 Abs. 1a und 3a AufenthG mit den Dateien der Bundes sicherheitsbehörden abgeglichen. Die beteiligten Behörden melden, ob ihnen Asyl-Versagungsgründe, aufenthaltsrechtliche Versagungsgründe oder sonstige Sicherheitsbedenken bekannt sind. Die Erkenntnisse aus diesem Verfahren gehen dem BAMF und den Ausländerbehörden zu.

Die Regelungen zum Registerabgleich können Mehrfachregisrierungen unter verschiedenen Personalien verhindern und weitere in früheren Verfahren angegebene Personalien aufdecken. Bei Ausländern, die ohne Pass einreisen und zuvor noch nicht registriert wurden oder die bereits bei der vorangegangenen Registrierung falsche Personalien angegeben haben, ist der Abgleich der Fingerabdrücke dagegen nicht geeignet, die wahre Identität festzustellen.

Umso wichtiger ist eine frühzeitige Identitätsklärung. Bislang ist die Identitätsklärung im Wesentlichen Aufgabe der Ausländerbehörden im Zusammenhang mit der Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylbewerber (als Voraussetzung für die Beschaffung von Passersatzpapieren). Dann befinden sich diese Ausländer aber oft schon jahrelang unter falscher Identität im Land.

Stattdessen muss das BAMF bereits im Asylverfahren in viel größerem Umfang als bislang die bestehenden Mitwirkungspflichten dazu nutzen, um die wahre Identität und Herkunft eines Ausländers festzustellen. Dies gilt schon deshalb, weil Faktoren wie Herkunftsland oder Alter eines Ausländers wesentlich für die Entscheidung über Schutzgründe sind. Die Anerkennung von Personen als Schutzberechtigte mit „Herkunftsland ungeklärt“ in großer Zahl (vgl. etwa Asylgeschäftsberichte des BAMF für Dezember 2016 und Dezember 2017) wird dem nicht gerecht. Wurde die Identität bereits im Asylverfahren geklärt, ist im Fall der Ablehnung des Asylantrags die Abschiebung durch die Ausländerbehörde wesentlicher einfacher und schneller möglich. Nach einer Anerkennung durch das BAMF ist die Aufdeckung einer falschen Identität nur durch erheblichen Ermittlungsaufwand möglich.

Das BAMF ist berechtigt, die nach dem Asylgesetz erhobenen Daten gemäß § 8 Abs. 3 AsylG insbesondere an die Ausländerbehörden, Strafverfolgungsbehörden und Gefahrenabwehrbehörden (an letztere nur bei erheblichen Gefahren für Leib und Leben des Asylbewerbers oder von Dritten) zu übermitteln.

Neben den Informationsübermittlungspflichten, die sich aus dem Aufenthaltsgesetz ergeben, bestehen weitere spezialgesetzliche Pflichten zur Informationsübermittlung, beispielsweise in Bayern Art. 24 Abs. 1 des Verfassungsschutzgesetzes, der u.a. die Informationsübermittlung von den bayerischen Ausländerbehörden an das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz regelt.

2. Durchsetzungsmöglichkeiten des Bundes

Möglichkeiten des Bundes zur Koordinierung und Durchsetzung der Pflichten zur Zusammenarbeit bestehen, soweit Bundesbehörden betroffen, sind im Wege der Aufsichts- und Weisungsbefugnis. Gegenüber den kommunalen und staatlichen Ausländerbehörden und der weiteren Sicherheitsbehörden der Länder bestehen keine unmittelbaren Durchsetzungsmöglichkeiten des Bundes. Die Rechts- und Fachaufsicht über diese obliegt den hierfür jeweils zuständigen Behörden der Länder.

Auch über die AG Status existiert kein Weisungsrecht des Bundes an die Landesbehörden. Die Vertreter des Bundes in der AG Status geben gegenüber den Ländern nur Handlungsempfehlungen ab. Die Entscheidung über die im Einzelfall zu treffenden aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen obliegt den zuständigen Behörden des betreffenden Landes.

Da die Zuständigkeiten für die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen und für die Gefahrenabwehr überwiegend bei den Ländern liegen, ist es sachgerecht, dass die Zusammenführung der Informationen und die Koordinierung der Maßnahmen zunächst auf Landesebene erfolgt. Im Umgang mit Gefährdern existieren hierfür die vorgenannten Landesarbeitsgruppen. Eine Verlagerung dieser Aufgabe zum Bund, um eine Überwachung durch den Bund sicherzustellen, würde die Kommunikationswege deutlich verlängern und die direkte Zusammenarbeit durch die Einbindung zusätzlicher Behörden erschweren. Hinzu kommt, dass sich der Bund gegenüber den Landesbehörden aus verfassungsrechtlichen Gründen auf Handlungsvorschläge beschränken muss.

V. Verfassungs- und gesetzmäßige Kontrolle sowie politische Verantwortung (Frage 4)

Die Ausländerbehörden, die Landespolizei und die Verfassungsschutzbehörden sind Landesbehörden, die der Aufsicht der Länder unterstehen. Oberste Aufsichtsbehörde für sämtliche vorgenannten Behörden ist in den meisten Ländern das Innenministerium. Die Ausländerbehörden sind in vielen Ländern ausschließlich oder zum Teil kommunale Behörden, bei denen das Land auf die Mittel der Kommunalaufsicht beschränkt ist. Diese ist schwächer ausgeprägt als bei Landesbehörden, auf die der unmittelbare Durchgriff möglich ist.

In Bayern sind die Zentralen Ausländerbehörden und die Ausländerbehörden an den Landratsämtern Staatsbehörden, lediglich die Ausländerbehörden der kreisfreien Städte sind kommunale Behörden.

Im Bund nehmen vor allem das BAMF, die Auslandsvertretungen und die Bundespolizei Aufgaben des Aufenthalts- und Asylrechts wahr (vgl. § 71 Abs. 2 und 3 AufenthG). Des Weiteren sind die Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste des Bundes für die Einbringung der ihnen vorliegenden Erkenntnisse verantwortlich. Beim BAMF obliegt die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 AsylG dem Behördenleiter. Dieser wird vom BMI gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 AsylG ernannt und ist diesem gegenüber weisungsgebunden. Auch die Bundespolizei untersteht der Aufsicht des BMI, § 1 Abs. 1 Satz 2 BPolG. Die politische Verantwortung liegt aktuell beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat. Die deutschen Auslandsvertretungen sind organisatorisch dem Auswärtigen Amt zugeordnet. Sie unterstehen der Aufsicht des Bundesministers des Auswärtigen.