

**Vorlage für die Sitzung des Senats
am 28. November 2018**

**Entwurf einer Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden
nach dem Aufenthaltsgesetz**

A. Problem

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (Ministerpräsidentenkonferenz – MPK) haben am 09.02.2017 unter anderem den Beschluss gefasst, die Verantwortung für alle wesentlichen mit Rückkehrfragen zusammenhängenden Aufgaben in den Ländern auf eine oder mehrere zentrale Stellen zu konzentrieren.

Für die Freie Hansestadt Bremen sieht das Handlungskonzept „Sichere und Saubere Stadt“ zudem eine konzentrierte Verfolgung der Aufenthaltsbeendigung erheblich straffälliger Ausländer sowie ausländischer islamistisch-extremistischer Personen vor. Beim Senator für Inneres soll für diese Aufgabe eine Zentralstelle eingerichtet werden.¹ Hierfür müssen die aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeitsvoraussetzungen geschaffen werden.

Für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen sowie für Entscheidungen nach dem Aufenthaltsgesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen sind nach § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG die Ausländerbehörden zuständig.

Nach § 1 der Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden nach dem Aufenthaltsgesetz² sind bisher zuständige Ausländerbehörden nach § 71 Abs. 1 AufenthG für die Stadtgemeinde Bremen das Migrationsamt und für die Stadtgemeinde Bremerhaven der Magistrat der Stadt Bremerhaven.

Der Senator für Inneres ist hingegen als oberste Landesbehörde – sofern ein besonderes Bundesinteresse nicht die Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern begründet – für Abschiebungsanordnungen nach § 58a AufenthG zuständig. Eine solche Anordnung kann aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr erlassen werden (§ 58a Abs. 1 S. 1 AufenthG), und zwar unabhängig von einer vorausgehenden aufenthaltsbeendenden Maßnahme. Die Möglichkeit dieser Abschiebungsanordnung wurde geschaffen, nachdem sich

¹ Vorlage für die Sitzung des Senats am 12. September 2017 „Haushaltsaufstellung 201/2019: Verstärkungsmittel für die Handlungsfelder Sichere und Saubere Stadt, Digitale Verwaltung und Bürgerservice“ vom 07. September 2017, S. 10.

² Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden nach dem Aufenthaltsgesetz vom 14. Dezember 2004 (Brem.Gbl. S. 592), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. November 2016 (Brem.GBl. S. 857).

gezeigt hatte, dass die früheren Rechtsvorschriften zur Ausweisung und Abschiebung von Ausländern bei besonderen Gefahrenlagen einer aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gebotenen effektiven und schnellen Verfahrensweise entgegenstanden.³ Hintergrund war das Bestreben, den seit dem 11. September 2001 deutlich gewordenen zunehmenden Gefahren des internationalen Terrorismus zu begegnen.

Wurde zunächst nur sehr vereinzelt von der Möglichkeit der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG Gebrauch gemacht⁴, so rückt dieses Instrument im Lichte vermehrter Anschläge mit islamistischem Hintergrund in jüngster Vergangenheit zunehmend in den Fokus. So erließ im Februar 2017 zunächst das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport Abschiebungsanordnungen gegen zwei Gefährder, die vom Bundesverwaltungsgericht inzwischen mit Urteilen vom 22.08.2017 (Az.: 1 A 2.17 und 1 A 3.17) bestätigt wurden.

Für zwei gefährliche Personen aus Bremen hat der Senator für Inneres ebenfalls Abschiebungsanordnungen nach § 58a AufenthG erlassen, die beide sowohl vom Bundesverwaltungsgericht als auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurden: Mit Beschluss vom 31.05.2017 hat das Bundesverwaltungsgericht die Anordnung der Abschiebung eines in Abschiebungshaft genommenen Algeriers unter Maßgabe der Zusicherung einer algerischen Regierungsstelle, wonach dem Antragsteller in Algerien keine Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung drohe, im Wege vorläufigen Rechtsschutzes für rechtmäßig befunden.⁵ Eine hiergegen gerichtete Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen.⁶

Mit Beschluss vom 13.07.2017 lehnte das Bundesverwaltungsgericht außerdem den Antrag eines russischen Gefährders auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen die Abschiebungsanordnung ab.⁷ Seine Verfassungsbeschwerde blieb ebenfalls ohne Erfolg.⁸ Schließlich hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit Beschluss vom 29.08.2017 seine zuvor ergangene Eilanordnung zur Aussetzung der Abschiebung aufgehoben; die Abschiebung erfolgte sodann am 04.09.2017.

Die praktischen Erfahrungen des Senators für Inneres als für Abschiebungsanordnungen nach § 58a AufenthG zuständige oberste Landesbehörde haben gezeigt, dass eine angestrebte konzentrierte Verfahrensweise auch dadurch gestützt werden muss, dass im Bedarfsfall sämtliche im Zusammenhang mit einer Abschiebungsanordnung stehenden erforderlichen Vorkehrungen aus einer Hand erfolgen können (z.B. die Beantragung der Anordnung von Sicherungshaft oder die Beschaffung von Passersatzpapieren, ggfs. aber auch die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung). Dies trägt dem Gedanken einer beschleunigten Handhabung durch eine gebündelte Aufgabenwahrnehmung Rechnung. Zudem liegt die Zuständigkeit der obersten Landesbehörden für Abschiebungsanordnungen nach § 58a AufenthG insbesondere darin begründet, dass in solche Entscheidungen über Einzelfälle von herausragender Bedeutung die aktuelle nationale und internationale Sicherheitslage

³ Bauer in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. Auflage 2016, § 58a AufenthG Rn. 2; Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, 4. Aufl., Rn. 1222.

⁴ Kluth in: Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht, Kluth/Heusch, Stand: 01.02.2017, § 58a AufenthG Rn. 3; vgl. BT-Drs 17/6901 v. 02.09.2011, S. 13.

⁵ BVerwG 1 VR 4/17, Beschluss vom 31.05.2017.

⁶ BVerfG 2 BvR 1487/17, Beschluss vom 24.07.2017.

⁷ BVerwG 1 VR 3/17, Beschluss vom 13.07.2017.

⁸ BVerfG 2 BvR 1606/17, Beschluss vom 26.07.2017.

einzu beziehen ist.⁹ Die besondere Gefährlichkeit des erfassten Personenkreises erfordert regelmäßig eine zügige Beurteilung der Sicherheitslage in enger Abstimmung mit den Sicherheitsbehörden anderer Länder und des Bundes.¹⁰

Diese erforderliche umfassende Lagebetrachtung muss auch unmittelbar in weitere im Zusammenhang stehende Maßnahmen und Entscheidungen einfließen können. Hierfür liegt die Zuständigkeit jedoch bisher nicht (auch) auf ministerieller Ebene, sondern allein beim zugeordneten Migrationsamt bzw. dem Magistrat der Stadt Bremerhaven, was die Gefahr von Informations- und Zeitverlusten birgt.

Die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG ist gegenüber der Ausweisung nach §§ 53, 54 AufenthG eine selbstständige ausländerrechtliche Maßnahme der Gefahrenabwehr, sie zielt auf die Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und/oder einer terroristischen Gefahr.¹¹

Gleichwohl sind einzelne Ausweisungstatbestände nach § 53 Abs. 1 i.V.m. § 54 AufenthG auf vergleichbare Gefahren zugeschnitten.¹² Nach derzeitiger Rechtslage ist es dem Senator für Inneres jedoch nicht möglich, im Bedarfsfall extremistischen Verhaltensweisen gefährlicher Ausländer auch durch Ausweisungen nach den §§ 53, 54 AufenthG zu begegnen sowie damit zusammenhängende (Vollstreckungs)maßnahmen selbst zu veranlassen. Selbiges gilt für die Durchsetzung einer aus sonstigen Gründen bereits bestehenden Ausreisepflicht dieser Personen.

Die Zuständigkeitsverordnung dient der Konzentration aufenthaltsbeendender Maßnahmen in einer Zentralstelle beim Senator für Inneres. Schwerpunktmäßig verfolgt die vorgesehene Kompetenzbündelung die verstärkte Rückführung islamistisch-extremistischer Ausländer, ist hierauf jedoch keineswegs beschränkt. Die Verordnung erlaubt darüber hinaus die Zentralisierung und Priorisierung aufenthaltsbeendender Maßnahmen auch in anderen Fällen, insbesondere der Rückführung straffällig gewordener Ausländer.

B. Lösung

Zur effektiveren Terrorismus- und Extremismusbekämpfung mit ausländerrechtlichen Mitteln sowie der priorisierten Aufenthaltsbeendigung in weiteren Fällen wird der Senator für Inneres neben dem Migrationsamt und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven Ausländerbehörde im Sinne des § 71 Abs. 1 AufenthG.

Die Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden nach dem Aufenthaltsgesetz vom 14. Dezember 2004 (Brem.GBl. S. 592), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. November 2016 (Brem.GBl. S. 857), wird konstitutiv neugefasst.

C. Alternativen

Die alleinige Beibehaltung der derzeitigen ausländerrechtlichen Zuständigkeiten wird den Anforderungen an die Aufenthaltsbeendigung vor allem ausländischer islamistisch-extremistischer Personen nicht in gleichem Maße gerecht wie eine konzentrierte Zuständigkeit beim Senator für Inneres. Dies stellt daher keine Alternative dar.

⁹ Nr. 58a.0.2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009.

¹⁰ Vgl. BVerwG 1VR 1.17, Beschluss vom 21.03.2017, Rn. 13.

¹¹ BVerwG 1 VR 4.17, Beschluss vom 31.05.2017, Rn. 14.

¹² Vgl. BVerwG 1 VR 3.17, Beschluss vom 13.07.2017, Rn. 9.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die beabsichtigte Zentralisierung von ausländerrechtlichen Zuständigkeiten wird zunächst 3 Vollzeitstellen (VZE) in Anspruch nehmen und in der Endausstattung bis zu 6 VZE betragen. Die Mittel stehen vorbehaltlich der endgültigen Beschlussfassung der Haushalte 2018/2019 durch die Bremische Bürgerschaft innerhalb der Verstärkungsmittel für das Handlungsfeld Sichere und Saubere Stadt zur Verfügung. Die Mittel sollen zu Beginn 2018 – nach Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses – auf bestehende Personalhaushaltsstellen des Innenressorts nachbewilligt werden.

Die beabsichtigten Änderungen haben keine unterschiedlichen Auswirkungen auf die Lebenssituation von Männern und Frauen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei, der Senatorin für Finanzen sowie dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

Die staatliche Deputation für Inneres wird sich in ihrer Sitzung am 23.11.2017 mit dem Verordnungsentwurf befassen.

Der Senator für Justiz und Verfassung hat den Entwurf der Verordnung rechtsförmlich geprüft.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Für die Öffentlichkeitsarbeit nach Beschlussfassung des Senats geeignet.

Die Vorlage wird nach Beschlussfassung über das zentrale elektronische Informationsregister veröffentlicht.

G. Beschlussvorschlag

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage des Senators für Inneres vom 14.11.2017 die „Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden nach dem Aufenthaltsgesetz“ sowie die Ausfertigung der Verordnung und deren Verkündung im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen.