

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz - 2. DAVG)

Der Bundesrat hat in seiner 975. Sitzung am 15. März 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren geeignete Regelungen zu treffen, damit die für Integrationsmaßnahmen zuständigen Stellen der Länder und Kommunen die für ihre Tätigkeit erforderlichen im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten – auch im Wege des automatisierten Verfahrens – nutzen können.

Begründung:

Durch das Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZRG) wurde der behördenübergreifende Datenaustausch zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken verbessert. Für den Integrationsbereich gestaltet sich die behördenübergreifende Datenübermittlung nach wie vor schwierig.

Das trifft insbesondere die Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene, und hier besonders die Sozialarbeit. Bereits in früheren Begründungen zu Gesetzesänderungen des AZRG wurde die Bedeutung des Ausländerzentralregisters (AZR) für den Bereich der Integration hervorgehoben. Dort werden Informationen gespeichert, die für die schnelle Integration und Arbeitsvermittlung erforderlich sind (Daten über Schulbildung, Berufsausbildung, Informationen zur Absolvierung eines Integrationskurses und Sprachkenntnisse, aufenthaltsrechtlicher Status). Der Bundesagentur für Arbeit und den für die Durchführung der Grundversicherung für Arbeit zuständigen Stellen können die entsprechenden Daten nach § 18b AZRG bereits nach der aktuellen Rechtslage übermittelt werden, damit diese ihre Aufgaben im Bereich der Integration in den Arbeitsmarkt erfüllen können. Die Erwägungen, die zur Aufnahme dieser Regelung ins AZRG geführt haben, gelten gleichermaßen auch für migrations- und integrationspezifische

sche Beratungs- und Begleitungsangebote der zuständigen Stellen der Länder und Kommunen. Sie tragen wesentlich zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe im Bereich der Integration bei. Auch hier ist es für die zügige und korrekte Beratung sowie die Einleitung der jeweils passgenauen Integrationsmaßnahmen notwendig, dass möglichst rasch Klarheit über die für die Integration wesentlichen Aspekte und den Stand behördlicher Entscheidungen in diesem Kontext geschaffen werden kann.

Die Erfahrung zeigt, dass gerade in diesem Bereich eine Doppelerhebung der Daten sehr zeitaufwändig und fehleranfällig ist und einer zügigen Einleitung geeigneter Integrationsmaßnahmen im Wege steht. Für die erfolgreiche Aufgabenerfüllung dieser Stellen ist daher eine rasche und vollständige Kenntnis der für den Beratungs- und Integrationsprozess erforderlichen Daten notwendig. Auch für diese Stellen ist daher eine klare Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung zu schaffen; eine gesetzliche Regelung sollte sich an § 18b AZRG orientieren.

Da es sich bei den für migrations- und integrationspezifische Beratungs- und Begleitungsangebote zuständigen Stellen der Länder und Kommunen um öffentliche Stellen handelt, sollte zudem die Möglichkeit zum automatisierten Datenabruf eröffnet werden.

Auch die für die Integration zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren der Länder haben im März 2018 gefordert, die Aufnahme einer Regelung ins AZRG zu prüfen, um einen behördenübergreifenden Datenaustausch auch für den Bereich der Integration zu ermöglichen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3, 4 AZRG)

In Artikel 1 Nummer 4 ist § 10 Absatz 4 Satz 2 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 3 sind die Wörter „jeweils soweit für den Ausländer noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist,“ zu streichen.
- b) In Nummer 4 ist nach der Angabe „§ 2“ die Angabe „Absatz 1,“ einzufügen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf bereits vorgenommene Erweiterung der Nutzung der AZR-Nummer wird begrüßt. Durch die hier vorgeschlagenen Änderungen soll eine breitere Nutzung der AZR-Nummer bei der Kommunikation zwischen Behörden ermöglicht werden.

Die Digitalisierung der Kommunikation zwischen den verschiedenen öffentlichen Stellen schreitet stetig voran. Damit wird es auch unter Sicherheitsaspekten immer wichtiger, ein möglichst eindeutiges Merkmal wie die AZR-Nummer zu haben, das die Zuordnung der ausgetauschten Information zum richtigen Vorgang bei jeder öffentlichen Stelle nahezu fehlerfrei ermöglicht.

Zu Buchstabe a:

In § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 AZRG-E wird die Verwendung der AZR-Nummer unter anderem in der Kommunikation zwischen Leistungsbehörden und Ausländerbehörden auf den Zeitraum eingeschränkt, in dem noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist. In der Begründung heißt es hierzu, dass die Versicherungsnummer das üblicherweise für den Abgleich verwendete Ordnungsmerkmal in der Kommunikation der Leistungsbehörden mit den Ausländerbehörden sei. Die Kommunikation unter Verwendung dieser Versicherungsnummer ist schon deshalb problematisch, weil sie den Ausländerbehörden nicht immer bekannt ist und auch nicht zu den Angaben gehört, die nach den Regelungen der Aufenthaltsverordnung im Datensatz eines Ausländers gespeichert werden dürfen.

Die Ergänzung „jeweils soweit für den Ausländer noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist,“ in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 AZRG sollte gestrichen werden. Sinn und Zweck der Vorschrift des § 10 Absatz 4 Satz 2 AZRG ist zum einen die Verhinderung des Leistungsmissbrauchs und zum anderen die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Feststellung der Identität des antragstellenden Flüchtlings. Dazu ist oftmals ein Austausch mit anderen leistungsgewährenden Behörden beziehungsweise mit der Ausländerbehörde erforderlich. Der Zusatz „jeweils soweit für den Ausländer noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Sozialgesetzbuch bekannt ist,“ bezieht sich auf die Sozialversicherungsnummer und engt die Handlungsspielräume der Behörden untereinander erheblich ein. Gerade bei der Identitätsfeststellung ist die Sozialversicherungsnummer nicht hilfreich, da sie oftmals fehlerhaft ist oder falschen Personen zugeordnet wird. Auch wird die Sozialversicherungsnummer oftmals mehreren antragstellenden Flüchtlingen zugeordnet. Ferner zeigt die Praxis, dass antragstellende Flüchtlinge oftmals ihren Namen und ihr Geburtsdatum ändern. Insofern schränkt der Halbsatz „jeweils soweit für den Ausländer noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist“, die Datenübermittlung innerhalb der oben genannten Behörden unnötig ein, so dass der beabsichtigte Erfolg gefährdet werden könnte. Insofern ist der Halbsatz zu streichen.

Der Datenaustausch ist dringend erforderlich, um auf Landesebene die digitale Abrechnung von Fallpauschalen zur Finanzierung der Kommunen sicherstellen zu können. Beispielsweise wäre der Datenaustausch für folgende Gruppen (nicht abschließend) eingeschränkt:

- ein Asylbewerber arbeitet mindestens auf Minijob-Basis und erhält eine Sozialversicherungsnummer (Datenaustausch für die Abrechnung der großen Pauschale ist eingeschränkt);
- ein abgelehnter Asylbewerber beginnt eine Ausbildung und erhält eine Sozialversicherungsnummer (Datenaustausch für die Abrechnung der großen Pauschale ist eingeschränkt);
- ein anerkannter Flüchtling beginnt eine Ausbildung oder arbeitet und erhält eine Sozialversicherungsnummer (Datenaustausch für die Abrechnung der kleinen Pauschale ist eingeschränkt).

Zu Buchstabe b:

Zwar wurde der Personenkreis in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 AZRG-E gegenüber dem Referentenentwurf um die Fälle des § 2 Absatz 2 AZRG ausgedehnt. Dies greift nach Auffassung des Bundesrates aber immer noch zu kurz. Zusätzlich sollten auch die Fälle des § 2 Absatz 1 AZRG einbezogen werden.

In der Praxis ist die Identität der betreffenden Personen teilweise auch nach Anerkennung als Asylberechtigte/r, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigte/r nicht vollständig geklärt, so dass die in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 AZRG-E vorgesehene Einschränkung nicht sinnvoll erscheint. Deshalb wird vorgeschlagen, § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 AZRG-E auch auf § 2 Absatz 1 AZRG zu beziehen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 AZRG)

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass bei der in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 AZRG vorgesehenen Neuregelung Ausländer, die Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind, insoweit von der Regelung ausgenommen werden, dass bei ihnen eine Datenübermittlung auch dann möglich ist, wenn eine Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist. Der Datenaustausch ist dringend erforderlich, um auf Landesebene die digitale Abrechnung von Fallpauschalen zur Finanzierung der Kommunen sicherstellen zu können.

4. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 5 – neu – AZRG)

In Artikel 1 Nummer 4 ist dem § 10 Absatz 4 Satz 2 folgende Nummer anzufügen:

„5. Datenübermittlungen zwischen Ausländer- und Meldebehörden nach den §§ 90a und 90b des Aufenthaltsgesetzes; die Beschränkungen der Nummer 4 finden in diesen Fällen keine Anwendung.“

Folgeänderungen:

- a) In Artikel 1 Nummer 4 ist § 10 Absatz 4 Satz 2 wie folgt zu ändern:
 - aa) In Nummer 3 ist das Wort "oder" am Ende zu streichen.
 - bb) In Nummer 4 ist der Punkt am Ende durch das Wort "oder" zu ersetzen.
- b) In Artikel 3 Nummer 10 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc sind in § 90a Absatz 2 Nummer 6 nach der Angabe "Nummer 4" die Wörter "und Nummer 5" einzufügen.

- c) In Artikel 4 Nummer 2 Buchstabe b sind in § 71 Absatz 2 Nummer 8 nach der Angabe "Nummer 4" die Wörter "und Nummer 5" einzufügen.
- d) In Artikel 8 Nummer 1 sind in § 3 Absatz 1 Nummer 17a nach der Angabe "Nummer 4" die Wörter "und Nummer 5" einzufügen.

Begründung:

Ausländer- und Meldebehörden führen Personenregister, die idealerweise hinsichtlich der über Ausländerinnen und Ausländer gespeicherten Daten weitgehend identisch sein sollten. Sie sind auch aus diesem Grund nach § 90a AufenthG und § 72 AufenthV zur gegenseitigen Mitteilung über Veränderungen der in den dortigen Registern jeweils gespeicherten Sachverhalte verpflichtet. Im Hinblick darauf, dass Ausländer- und Meldebehörden unterschiedliche Grundsätze der Datenspeicherung haben, sind Datensätze zu identischen Personen in beiden Registern nicht selten mit unterschiedlichen Personalien gespeichert. Durch die Verwendung der AZR-Nummer als eindeutiges Zuordnungsmerkmal in beiden Registern könnte der Datenaustausch zwischen Ausländer- und Meldebehörden erheblich beschleunigt und sicherer gestaltet werden.

Darüber hinaus sind Ausländer- und Meldebehörden durch § 90b AufenthG zu einem jährlichen Datenabgleich verpflichtet. Dieser Datenabgleich ist von Anfang an mit einem hohen Maß an Handarbeit bei den beteiligten Behörden verbunden. Automatisierungen beispielsweise durch die Datenaustauschformate „XAusländer“ und „XMeld“ sind nur begrenzt möglich. Dies führt dazu, dass der Datenabgleich erfahrungsgemäß nicht im gewünschten Umfang durchgeführt wird. Da der Datenabgleich neben der Registerangleichung unter anderem auch mit Blick auf die Durchführung von Maßnahmen nach dem Zensusgesetz eingeführt wurde und der nächste Zensus im Jahr 2021 durchgeführt werden soll, wird eine verbesserte Unterstützung eines automatisierten Datenabgleiches durch Verwendung der AZR-Nummer in beiden Registern für erforderlich erachtet.

Die Beschränkung in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 AZRG-E, die Niederlassungserlaubnisse und Erlaubnisse zum Daueraufenthalt-EU ausnimmt, darf auf die neue Nummer 5 nicht anwendbar sein, da dies dem Bedürfnis nach einem umfassenden Datenabgleich widerspräche.

5. Zu Artikel 1 Nummer 13 (§ 22 AZRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren geeignete Regelungen zu treffen, damit auch die nach Landesrecht für die Verteilung von unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen zuständigen Stellen (Landesverteilstellen) die Möglichkeit erhalten, die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten im automatisierten Verfahren aus dem Ausländerzentralre-

gister abzurufen.

Begründung:

Die Möglichkeit der Zulassung der Jugendämter für das automatisierte Verfahren ist zu begrüßen. Darüber hinaus ist es aber notwendig, dass auch die nach Landesrecht für die Verteilung von unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen (UMA) zuständigen Stellen (Landesverteilstellen) auf die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten zugreifen können und in das automatisierte Verfahren des Datenabrufs aufgenommen werden. Die Landesverteilstellen übernehmen eine zentrale Rolle im Verfahren zur Verteilung von UMA nach § 42b SGB VIII. Für die Tätigkeit der Landesverteilstellen sind neben der eindeutigen Identifizierung insbesondere auch Informationen darüber notwendig, ob der/die UMA bereits erfasst wurde oder möglicherweise in einem anderen Landkreis vermisst wird.

6. Zu Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe c (§ 23 Absatz 3 Satz 1, Absatz 4 Satz 1a – neu – AufenthG),
Artikel 2 Nummer 5 Buchstabe q Doppelbuchstabe aa (Anlage Abschnitt I Nummer 14 Spalte D AZRG-DV)

a) In Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe c ist § 23 wie folgt zu ändern:

aa) In Absatz 3 ist Satz 1 wie folgt zu fassen:

„Zusätzlich zu den Daten nach Absatz 2 werden für diese Statistik die Daten zu folgenden Erhebungsmerkmalen übermittelt:

1. Angaben nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 in Verbindung mit § 2 Absatz 1, Absatz 1a, Absatz 2 Nummer 1 bis 3 und Absatz 3 Nummer 2 bis 4,
2. Angaben nach § 3 Absatz 1 Nummer 7 in Verbindung mit § 2 Absatz 1, Absatz 1a, Absatz 2 Nummer 1 bis 3 und Absatz 3 Nummer 2 bis 4,
3. Angaben nach § 3 Absatz 3,
4. Angaben nach § 3 Absatz 4 Nummer 6,
5. Angaben nach § 3 Absatz 4 Nummer 7 in Verbindung mit § 2 Absatz 3 Nummer 2 bis 4.“

bb) In Absatz 4 ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

„Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

- b) In Artikel 2 Nummer 5 Buchstabe q Doppelbuchstabe aa Anlage Abschnitt I Nummer 14 Spalte D ist die Angabe „18g“ durch die Angabe „18g, 23“ zu ersetzen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Zu Doppelbuchstabe aa:

Die Änderung ist erforderlich um sicherzustellen, dass alle erforderlichen Daten dem Statistischen Bundesamt übermittelt werden. Dazu bedarf es Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status und zu für oder gegen den Ausländer getroffenen aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen. Es handelt sich dabei beispielsweise um die Speichersachverhalte Duldung, Ausweisung, Abschiebung sowie im Falle des Asylstatus um die Ausprägungen „Asylantrag gestellt“ beziehungsweise „Asylgesuch geäußert“ und die Entscheidungen zu diesen Anträgen, das heißt zum Beispiel „als Asylberechtigter anerkannt“, „Flüchtlingseigenschaft zuerkannt“ oder „subsidiärer Schutz gewährt“, „Duldung nach § 60 Absatz 5 und 7 AufenthG erteilt“ beziehungsweise „Asylantrag abgelehnt“ oder „Flüchtlingseigenschaft beziehungsweise subsidiärer Schutz widerrufen“. Nur so ist es möglich, den aufenthaltsrechtlichen Status aller ausländischen Personen und den Schutzstatus von ausländischen Schutzsuchenden eindeutig zu bestimmen. Eine bloße Ergänzung um die Entscheidungen zu den in § 23 Absatz 3 AufenthG-E genannten Anlässen genügt nicht, da an die Äußerung eines Asylgesuchs oder die Stellung eines Asylantrags angeknüpft wird. Eine statistische Aufbereitung gegliedert nach Herkunftsstaaten und Art des Aufenthaltstitels, zum Beispiel anerkannter Asylbewerber, Duldung mit Duldungsgründen und Aufenthaltserlaubnis zu Studien- oder Erwerbszwecken, muss möglich sein. Es können jedoch auch Ausländerinnen und Ausländer, die weder ein Asylgesuch geäußert noch einen Asylantrag gestellt haben, von einer Ausweisung oder Duldung betroffen sein. Auch diese Daten müssen wie in der derzeit gültigen Fassung des § 23 AZRG von den Übermittlungsregeln erfasst werden.

Zu Doppelbuchstabe bb:

Die Ergänzung stellt klar, dass die Angaben zu den in § 23 Absatz 4 AufenthG-E genannten Hilfsmerkmalen vom Statistischen Bundesamt an die statistischen Ämter der Länder übermittelt werden dürfen. Im Gesetzentwurf ist zwar die Speicherung der Angaben zu den Hilfsmerkmalen zusammen mit den Angaben zu den Erhebungsmerkmalen durch die statistischen Ämter der Länder erlaubt, an einer ausdrücklichen Übermittlungsregelung fehlt es jedoch.

Zu Buchstabe b:

Die Ergänzung dient der Korrektur eines redaktionellen Versehens. Die in Nummer 14 des Anhangs der AZRG-DV aufgeführten Speichersachverhalte müssen dem Statistischen Bundesamt weiterhin übermittelt werden.

7. Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe e Doppelbuchstabe bb (§ 4 Absatz 7 Satz 1a, – neu –, 1b – neu – AZRG-DV)

Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe e Doppelbuchstabe bb ist wie folgt zu fassen:

,bb) Nach Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt:

„Für die Datenübermittlung durch Ausländerbehörden und andere öffentliche Stellen an die Registerbehörde soll das Datenaustauschformat XAusländer in der im Bundesanzeiger bekannt gemachten gültigen Fassung verwendet werden. Andere auf dem OSCI Standard basierende und dem Stand der Technik entsprechende Übertragungswege sind zulässig.“ ‘

Begründung:

Durch Artikel 2 Nummer 1 und 3 des Gesetzentwurfs soll das Datenaustauschformat XAusländer, das bereits für bestimmte Schnittstellen des Ausländerzentralregisters genutzt wird, für die gesamte Kommunikation mit diesem verbindlich festgelegt werden. Hierdurch sollen Daten über standardisierte Schnittstellen an öffentliche Stellen übermittelt werden, die diese ohne weiteren Aufwand verarbeiten können.

Eine verbindliche Vorgabe des Datenaustauschformats XAusländer stellt für den Geschäftsbereich der Justiz allerdings ein Problem dar, wenn mit dem Standard XAusländer gleichzeitig die Kommunikation über das Deutsche Verwaltungsdienste-Verzeichnis (DVDV) vorgeschrieben wird. Nach den XÖV-Standards ist dies der Fall.

DVDV ist eine auf OSCI basierende Infrastruktur für den elektronischen Datenaustausch, vergleichbar der EGVP-Infrastruktur der Justiz. Die beiden Systeme sind derzeit aber nicht interoperabel. Die Aussage, dass „Daten über standardisierte Schnittstellen an öffentliche Stellen übermittelt werden, die diese ohne weiteren Aufwand verarbeiten können“, ist für die Gerichte und Staatsanwaltschaften somit nicht zutreffend. Die vorgesehene Regelung würde für die Justiz vielmehr technischen und organisatorischen Zusatzaufwand verursachen. Im äußersten Fall wäre die Justiz gezwungen, parallel zu EGVP eine DVDV Infrastruktur aufzubauen und zu betreiben.

Zur Lösung dieses Problems wird die seitens der Bundesregierung vorgeschlagene zwingende Regelung zum einen in eine „Soll“-Vorschrift umgewandelt. Zum anderen werden auf dem OSCI-Standard basierende und dem Stand der Technik entsprechende Übertragungswege für zulässig erklärt.

zur Verfügung gestelltes Mobiltelefon ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen.“

- c) In Absatz 3 werden Satz 3 und 4 gestrichen.
- d) In Absatz 6 werden die Wörter „hat die zuständige Stelle im Sinne des Absatzes 3“ durch das Wort „sind“ ersetzt.
- e) Nach Absatz 6 wird folgender Absatz eingefügt:

„(6a) Die Ausländerbehörde kann Aufgaben nach Absatz 3 und 6 durch eine länderübergreifende Stelle oder eine von einem anderen Land oder vom Bund eingerichtete Stelle in ihrem Namen wahrnehmen lassen.“
- f) In Absatz 9 Satz 1 werden die Wörter „zuständige Stelle im Sinne des Absatzes 3“ durch das Wort „Ausländerbehörde“ ersetzt.‘

Folgeänderung:

In Artikel 3 Nummer 1 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe einzufügen:

- „a₁) In der Angabe zu § 56a AufenthG wird das Wort „; Verordnungsermächtigung“ gestrichen.‘

Begründung:

Der geltende § 56a AufenthG trägt den Bedürfnissen der Länder nicht ausreichend Rechnung. Insbesondere führt die in § 56 Absatz 3 Satz 3 und 4 AufenthG vorgesehene Möglichkeit der Zuständigkeitsübertragung durch Verordnung zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit, ob für den Vollzug des § 56a AufenthG durch gemeinsame Einrichtungen der Länder eine aufenthaltsrechtliche Zuständigkeitsübertragung auf diese Stellen erforderlich wird. Eine Zuständigkeitsübertragung auf eine gemeinsame Einrichtung wird von mehreren Ländern abgelehnt, da dies nach derzeitigem Rechtsstand eine Verschiebung der Gerichtszuständigkeit an den Sitz der gemeinsamen Einrichtung auslösen würde. Zudem ist in einem Teil der Länder kraft Landesverfassungsrecht eine Zuständigkeitsübertragung auf ein anderes Land nur durch formelles Gesetz möglich. Kern der Änderung ist, dass an die Stelle der Verordnungsermächtigung eine gesetzliche Grundlage für die Erteilung eines zwischenbehördlichen Mandats tritt.

Zu Nummer 3a – neu –:

Zu Buchstabe b:

Mit dem neuen Satz 2 in § 56a Absatz 1 AufenthG wird eine gesetzliche Nebenpflicht in die Norm aufgenommen. Das Mobiltelefon ist zwar für die elektronische Aufenthaltsüberwachung selbst technisch nicht erforderlich. Andererseits ist die Möglichkeit einer Sprachverbindung zwischen dem Ausländer und den Mitarbeitern der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL) mit Sitz in Hessen sinnvoll, um den Ausländer kontaktieren und eventuelle Problemlagen niedrigschwellig lösen zu können.

Zu Buchstabe c:

Die Verordnungsermächtigung wird gestrichen. An ihre Stelle tritt eine gesetzliche Grundlage für die Erteilung eines zwischenbehördlichen Mandats (§ 56a Absatz 6a AufenthG).

Zu Buchstabe d:

Die Streichung und Einfügung tragen zur größeren Rechtsklarheit bei. Auf das Tatbestandsmerkmal „zuständige Stelle“ wird fortan verzichtet (siehe auch nachstehende Begründung zu Buchstabe e).

Zu Buchstabe e:

Die Länder beabsichtigen, die bereits vorhandenen personellen und sächlichen Mittel, die auf staatsvertraglicher Grundlage im Bereich der Führungsaufsicht länderübergreifend genutzt werden, auch für die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach dem AufenthG einzusetzen. Um einer Reihe von Ländern die Umsetzung dieses Vorhabens zu erleichtern, werden die nach Landesrecht örtlich und funktionell zuständigen Ausländerbehörden ermächtigt, eine andere Stelle mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch zwischenbehördliches Mandat zu betrauen. Das Institut des zwischenbehördlichen Mandats liegt vor, wenn eine Kompetenz von ihrem regulären Inhaber (dem Mandanten) für einen oder mehrere Einzelfälle oder generell auf ein anderes öffentlich-rechtliches Subjekt (den Mandatar) in der Weise übertragen wird, dass der Mandatar die Kompetenz im Außenverhältnis im Namen des Mandanten, also in fremdem Namen ausübt. Das Handeln des Mandatars wird rechtlich dem Mandanten zugerechnet (hierzu mit weiteren Nachweisen Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, VwVfG § 4 Rn. 40).

Die Begründung eines generellen zwischenbehördlichen Mandatsverhältnisses setzt eine gesetzliche Ermächtigung voraus (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz a.a.O.; VGH Kassel, BeckRS 9998, 90901), die mit Absatz 6a geschaffen wird. Von dieser Ermächtigung können die Ausländerbehörden im Einzelfall Gebrauch machen. Den Ländern ist es selbstverständlich auch möglich, ihre Ausländerbehörden allgemein dahingehend anzuweisen, von der Möglichkeit zur Mandatierung grundsätzlich Gebrauch zu machen.

Zu Buchstabe f:

Die Änderung des örtlichen Gerichtsstands – künftig soll das Amtsgericht zuständig sein, in dessen Bezirk die Ausländerbehörde ihren Sitz hat – ist im Zusammenhang mit der Schaffung des § 56a Absatz 6a AufenthG zu sehen. Die

antragsstellende Ausländerbehörde kann dann besser am FamFG-Verfahren mitwirken. Weil sich der Ausländer sehr häufig auch im Bezirk der Ausländerbehörde aufhält, erleichtert die Regelung zudem seine persönliche Anhörung nach § 34 FamFG.

10. Zu Artikel 3 Nummer 4 Buchstabe c (§ 71 Absatz 4 Satz 4 AufenthG)

In Artikel 3 Nummer 4 Buchstabe c sind in § 71 Absatz 4 Satz 4 nach den Wörtern „eingereist sind,“ die Wörter „im Beisein des zuvor zur Inobhutnahme zuständigen Jugendamtes“ einzufügen.

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die Befugnis für die im Gesetzentwurf genannten Einrichtungen eingeführt, bei einem Tätigwerden auch bei unbegleiteten ausländischen Minderjährigen die erkennungsdienstlichen Maßnahmen nach § 49 Absatz 8 und 9 AufenthG vornehmen zu können. Aus Kindeswohlgesichtspunkten ist es erforderlich, die Ergänzung vorzunehmen, um deutlich zu machen, dass die Jugendämter für die sofortige Inobhutnahme zuständig sind und sie umgehend zu informieren sind, sobald die unbegleitete Einreise von Kindern oder Jugendlichen festgestellt wird. Es besteht die Gefahr, dass in Fällen, in denen unbegleitete ausländische Minderjährige in den oben genannten Einrichtungen „entdeckt“ werden, die Jugendämter nicht unverzüglich eingeschaltet und die Minderjährigen nicht umgehend von ihnen in Obhut genommen werden können. Die erforderlichen Maßnahmen dürfen erst dann veranlasst werden, wenn die Jugendämter in Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem Jugendhilferecht zur Inobhutnahme hinzugezogen sind. In der Begründung ist zwar ausgeführt, dass die Maßnahmen nur im Beisein des Jugendamtes durchgeführt und das Primat der Kinder- und Jugendhilfe nicht berührt werde, doch reicht eine Verankerung in der Begründung für die Anwendung in der täglichen Praxis nicht aus. Die klare Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung sollte sich daher direkt in der Rechtsgrundlage wiederfinden.

11. Zu Artikel 4 Nummer 2a – neu – (§ 76a Absatz 1 Satz 1 AufenthV)

In Artikel 4 ist nach Nummer 2 folgende Nummer einzufügen:

„2a. In § 76a Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „des Aufenthaltsgesetzes“ durch die Wörter „aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften“ ersetzt.“

Begründung:

Der Anwendungsbereich des Datenaustauschstandards „XAusländer“ wird stetig erweitert. Noch für das Jahr 2019 ist vorgesehen, asylverfahrensrechtlich relevante Daten zwischen dem BAMF und Ausländerbehörden sowie den Auf-

nahmeeinrichtungen nur noch über den Standard „XAusländer“ auszutauschen. Um dies auch formal zu ermöglichen, reicht die Regelung des § 76a Absatz 1 AufenthV, die sich nur auf Behörden beschränkt, die mit der Ausführung des AufenthG befasst sind, nicht mehr aus. Es besteht die Notwendigkeit, diese Regelung weiter zu fassen und die mit der Ausführung des AsylG betrauten Behörden einzubeziehen.

12. Zu Artikel 6 (§ 42a Absatz 3a SGB VIII)

In Artikel 6 ist § 42a Absatz 3a wie folgt zu fassen:

„(3a) Das Jugendamt informiert unverzüglich die Ausländerbehörde, wenn in Absatz 1 genannte Kinder oder Jugendliche in Obhut genommen wurden, damit die nach § 49 Absatz 8 und 9 des Aufenthaltsgesetzes erforderlichen erkennungsdienstlichen Maßnahmen durchgeführt werden können.“

Begründung:

§ 42a Absatz 3a SGB VIII-E ist zu weitreichend und beinhaltet die Gefahr, dahingehend ausgelegt zu werden, dass die Jugendämter die erkennungsdienstliche Behandlung durchzuführen haben.

Mit der nunmehr empfohlenen Formulierung wird deutlich, dass den Jugendämtern ausschließlich eine Informationspflicht auferlegt wird. Diese ist zwingend notwendig, um zukünftig die frühestmögliche Registrierung in jedem Einzelfall gewährleisten zu können. Die Jugendämter haben als Erstkontaktbehörde zuerst Kenntnis von der Anwesenheit des Kindes beziehungsweise Jugendlichen und können demnach durch Erfüllung ihrer Informationspflicht umgehend das Verfahren für die erkennungsdienstliche Behandlung einleiten.

Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, wieso eine erkennungsdienstliche Behandlung nur dann erfolgen soll, „wenn Zweifel über die Identität bestehen“. Abgesehen davon, dass näher zu bestimmen wäre, unter welchen Umständen Zweifel an der Identität vorliegen, treffen die in § 49 Absatz 8 und 9 AufenthG beschriebenen Konstellationen – Aufgriff nach unerlaubter Einreise oder Aufenthalt ohne erforderlichen Aufenthaltstitel – regelmäßig auf UMA zu, die sich in vorläufiger Inobhutnahme befinden, sodass immer erkennungsdienstliche Maßnahmen anzuwenden sind.