

# Ausländerrecht für die Polizei

Grundlagen des  
Visa-, Einreise- und  
Asylsystems sowie des  
Aufenthaltsrechts

von  
**Prof. Dr. Tilmann Schott-Mehrings**

---

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Leseprobe

3. Auflage 2025

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden/Rhld., 2025

Alle Rechte vorbehalten

Satz: VDP GMBH Buchvertrieb, Hilden

Druck und Bindung: Plump Druck und Medien GmbH, Rheinbreitbach

Printed in Germany

ISBN 978-3-8011-0951-6

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden  
Tilman Schott-Mehrings, „Ausländerrecht für die Polizei“, 3. Auflage 2025  
ISBN 978-3-8011-0951-6

## Vorwort zur dritten Auflage

Wie immer hat die Schnelllebigkeit im europäischen und nationalen Aufenthaltsrecht die Aktualität der Voraufgabe von 2020 überholt. Diese hatte die Druckerpresse kaum einen Monat verlassen, als mehrere Erneuerungen zur Post-Brexit-Rechtslage in Kraft getreten waren. Die Rechte aus dem Austrittsabkommen, umgangssprachlich „Brexit-Deal“, haben Ende 2020 Eingang in das FreizügG/EU mit Verweis auf jenes Abkommen gefunden (während die freizügigkeitsassoziierten Staatsangehörigen der Schweiz sich immer noch nicht im FreizügG/EU, sondern in der AufenthV wiederfinden). Den Brexit versteht man vielleicht am ehesten mit den Worten jenes Einwohners aus Liverpool, der die – weltweit einzige – Stilllegung der eigenen Metro und den Umstand beklagt, dass über 500.000 Liverpools seither mit Bus und Merseyrail-Bahn auskommen, während die Union der um ein Fünftel weniger Einwohner stellenden spanischen Hafenstadt Palma eine Metro mit 300 Millionen Euro vollfinanziert hat, die so unsichtbar ist, dass kaum ein Tourist sie im Stadtgebiet wahrnimmt. Nur eines wurde an Tower und Themse vergessen: Vorsorge gegen die kriminalpolitische Isolation zu treffen. Das Austrittsabkommen behandelt Arbeit und Wirtschaft, Warenverkehr und Zoll, aber nicht den Wegfall der Geltung der EU-Schleuserrichtlinie. Erst 2021 wurde dann den Behörden bewusst, dass es keine Ermittlungsansätze mehr für die Verfolgung von Kanalschleusungen gibt, jedenfalls nicht über die frühere EU-weite Regelung zur „Unions- und Schengen-Schleusung“. Außerhalb der Rechte aus dem Austrittsabkommen, also als Drittstaat, ist das Vereinigte Königreich in die dritte Reihe zurückgetreten und was die Visabefreiungen auch für Zuwanderungen angeht, mit den USA oder Kanada gleichgestellt. Auch das war im November 2020 noch unklar und teilweise widersprüchlich kommuniziert worden. Dem Austritt des Vereinigten Königreichs am Rande Westeuropas steht die erneut geplante EU-Ost- und Südost-Erweiterung gegenüber: Im Jahre 2022 wurden die Republik Moldau und die Ukraine in die Liste der Beitrittskandidaten aufgenommen und mit Georgien – nach dem Beitritt der Republik Zypern – erneut einem Staat der Status als potenzieller Beitrittskandidat zuerkannt, der kontinentalgeografisch Vorderasien zuzurechnen ist. Das politische Europa ist eben größer als das geografische, auch wenn der Türkei noch vor Jahren entgegengehalten wurde, alles östlich des Hellespontes sei nicht mehr Europa. Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht hat auch, dass erneut staatliche Grenzen militärischen Fronten und feindlichen Linien gewichen sind – zwischen Russischer Föderation und Ukraine, Israel und Region Gaza, Armenien und Aserbaidschan. Die Folge sind Visabefreiungsübergangsverordnungen und Aussetzungen von Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen. Im Asylrecht sind Georgien und die Republik Moldau seit Ende 2023 als sichere Herkunftsstaaten gelistet. Seit Januar 2024 ist die Republik Kosovo in den Anhang der Drittstaaten aufgenommen, deren Staatsangehörige für 90 in 180 Tagen visafrei in den Schengen-Raum einrei-

sen dürfen – wie beim gesamten West-Balkan nur mit ePass. Mit dem Wechsel vom Winter- auf den Sommerflugplan 2024 hat der Schengen-Vollanwender-Beitritt von Bulgarien und Rumänien eingesetzt.

Drei Wochen vor der Europawahl wurden die Rechtsakte zum neuen Gemeinsamen Europäischen Asylsystem veröffentlicht, das den Zugang zum internationalen Schutz sowie Dublin-System und Eurodac neu regeln. Sie werden jedoch erst Mitte 2026 zur Anwendung kommen. Die vor Jahren abgeschlossenen Seehofer-Eurodac-1-Abkommen mit Griechenland und Spanien – den bereits unterschriftsreifen Vertrag mit Italien hatte der damalige Innenminister Matteo Salvini abgelehnt – sind inzwischen unter drei rechtlichen Aspekten als unionswidrig und unanwendbar anzusehen, Einzelheiten an entsprechender Textstelle.

Ein Blick in die Zukunft – voraussichtlich nach Fertigstellung dieser Auflage – lässt Nordmazedonien als nächsten Unionsstaat, die Einführung des elektronischen Entry-Exit-Systems und des Reisegenehmigungssystems ETIAS (entspricht ESTA in den USA) an den Schengen-Außengrenzen ab Ende 2024 erwarten. Es ist damit zu rechnen, dass zwischen inhaltlicher und technischer Fertigstellung dieses Werkes Neuerungen eintreten, die keine Berücksichtigung mehr finden können, aber jede Aktualisierung abzuwarten, hieße dieses Werk nie zu veröffentlichen.

Das am 27. Februar 2024 in Kraft getretene Rückführungsverbesserungsgesetz hat umfangreiche Änderungen im innerstaatlichen Aufenthaltsrecht mit sich gebracht. Neben den namensgebenden Reformen im Bereich Ausreisepflicht, Abschiebung und Haft wurde auch der Schleusertatbestand umfangreich geändert, um lange geäußerten kriminalpolitischen Forderungen nachzukommen und Strafbarkeitslücken zu schließen.

Und noch etwas hat sich verändert: Der in der Erstauflage als Einstieg in das Vorwort beschriebene Eurocity nach Kopenhagen fährt jetzt über Jütland, nicht mehr über die Eisenbahnfähre Puttgarden-Rødby. Der Seeweg zwischen Puttgarden und dem dänischen Rødby wird durch einen Absenktunnel ersetzt werden. Vergleichbares plant Norwegen, und einzelne Inseln der Färöer sind bereits genauso verfahren – unterseeische Kreisverkehre inklusive. Malmö und Kopenhagen sind bereits seit 24 Jahren durch die berühmte Öresundbrücke miteinander verbunden. Für den Seeweg zwischen dem sizilianischen Messina und Reggio di Calabria auf dem italienischen Festland hatte es ebensolche Planungen gegeben. Die Verkehrswege in Europa folgen offenbar einer ähnlichen Schnelllebigkeit wie das Aufenthaltsrecht.

Nicht mit der Zeit gegangen ist der inländische Sprachgebrauch: Noch immer ist in Politik, Medienberichterstattung, Rechtsprechung und Gesetz von „Ausländern“ zu lesen statt – unionskonform – von Drittstaatsangehörigen (um die es schließlich in der Regel geht), von Asyl statt internationalem Schutz, von „Illegalen“ statt Aus-

reisepflichtigen und „Geduldeten“ (nicht der Drittstaatsangehörige wird geduldet, sondern der Aufenthalt), von Unionsstaaten als (sichere) „Dritt“-Staaten oder – seit 1977 überholt – von „Häftlingen“ und „Zellen“ statt Gefangenen und Hafträumen. Zur Behandlung eines derart sensiblen Themas wie das Aufenthaltsrecht mit Conenance und Sachlichkeit gehört auch ein unangreifbarer Sprachgebrauch.

Wie in der Voraufgabe richtet sich der Dank des Autors an alle, die das Entstehen dieses Werkes mit Diskussionen, Anregungen und Fachgesprächen unterstützt und bereichert haben. Aus der Praxis der Bundespolizei seien die vier wichtigsten Kontakte aus Ermittlungsdienst, Kriminalitätsbekämpfung, Grenzbehörde, Akademie und Aufsichtsbehörde genannt: Michaela Edel, Ingo Kolber, Bernd Buchholz, Helgo Martens und Sara Schniederberend. An der Fachhochschule weiß der Autor mit seinem Team Aufenthaltsrecht Sabine Brakemeier, Lars Hexels, Antje Schumann und Sophia Zöllner eine unschlagbar starke Truppe hinter sich und an seiner Seite, die ebenfalls ihre Anteile an der Fortentwicklung des Unterrichts und damit auch dieses Werkes hat. Silke Egger vom Landratsamt München ist eine Reihe von Korrekturvorschlägen und Unterstützung im Dokumentenwesen zu verdanken. Und für die transparentesten und umfassendsten Verfahrenshinweise, die je eine Behörde veröffentlicht hat, dankt der Autor als (ehemaliger) Berliner selbstverständlich den Ausländerbehörden seiner alten Heimatstadt – dem Landesamt für Einwanderung Berlin.

Lübeck-Travemünde, Oktober 2024

*Tilman Schott-Mehrings*

*Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechterspezifische Differenzierung teilweise verzichtet. Daher werden in diesem Werk, so oft es möglich ist, neutrale Mehrheitsbegriffe (wie „Schutzsuchende“, „Arbeitssuchende“, „Reisende“, „Unterbrachte“ etc.) verwendet und ansonsten die bundes- und europarechtliche Schreibweise übernommen, mit dem allgemeinen Hinweis, dass entsprechende Begriffe im Sinne der Gleichbehandlung immer für alle Geschlechter gelten.*

## Vorbemerkungen aus Anlass des Rückführungsverbesserungsgesetzes 2024

Das am 27. Februar 2024 in Kraft getretene und bereits im Vorwort erwähnte Rückführungsverbesserungsgesetz (BGBl. 2024 I Nr. 54 vom 26. Februar 2024) hat umfangreiche Änderungen im innerstaatlichen Aufenthaltsrecht mit sich gebracht und zahlreiche Diskussionen ausgelöst, sowohl im Vorfeld als auch nach der Veröffentlichung. Es hat sich zahlreichen Angriffen ausgesetzt gesehen, die aus ganz verschiedenen politischen Richtungen geführt wurden, welche sich gleichermaßen darin vereint finden, sich in der Rolle als Staatsfeind Nr. 1 zu gefallen.

Fast 50 Jahre zuvor hat der italienische Autor, Regisseur und Schauspieler Pier Paolo Pasolini den berühmten Satz verfasst: „Io so. Ma non ho le prove. Non ho nemmeno indizi.“ Zu Deutsch: „Ich weiß (es). Aber ich habe keine Beweise. Ich habe nicht einmal Indizien.“ (aus: *Cos'è questo golpe? Io so*, Corriere della Sera, 14. November 1974.) Das Zitat findet sich in einem durch und durch politischen Text und bezieht sich auf den Piazza-Fontana-Anschlag in Mailand 1969, passt aber auch auf andere Situationen. So zielt es auch den Eingang in Battaglia/Orlando, Leoluca Orlando racconta la mafia (2008). Und auch im Umfeld des Aufenthaltsrechts, insbesondere des Rückführungsverbesserungsgesetzes lässt sich das Gefühl der Unbeweisbarkeit der Gewissheit erleben, wenn es darum geht, Ideologie und Rhetorik zu durchschauen, Ansprüchlichkeit von Uneigennützigkeit, Heuchelei von Aufrichtigkeit und Intoleranz von Liberalismus zu unterscheiden, Verlässlichkeit zu erkennen und die zu entlarven, mit denen kein Staat zu machen ist. Dabei kann auch der größte Kritiker zum loyalsten Partner werden, wie der deutsche Journalist Dagobert Lindlau, der in seinen unter dem Titel „Der Mob“ dargestellten Recherchen zum Organisierten Verbrechen (1987) erzählt, wie er anlässlich einer bedrohlichen Begegnung mit der italo-amerikanischen OK „damals Partei ergriffen habe für die andere Seite“, und zwar unabhängig davon, „wie unfähig, korrupt oder ohnmächtig sie auch“ tatsächlich oder vermeintlich sein sollte. Ein solches Bekenntnis muss nicht nur auf das Sachgebiet OK beschränkt werden. Trotz Pasolinis Erfahrung, Lindlaus Haltung zum Vorbild zu nehmen, schafft nicht nur Resilienz gegen Resignation, sondern auch Glaubwürdigkeit bei der Zielgruppe. Selbst in einer Justizvollzugsanstalt, einer totalen Institution unter extremstem Zusammenreffen von Staat und Kriminalität, die dennoch mit ihren Arbeitsabläufen und Werkbetrieben als Selbstversorgungssystem auf eigenwillige Weise funktioniert, selbst dort hat der Autor erlebt, dass sogar im hintersten verwinkelten Haftraum und in der tiefsten Gefangenensubkultur bei aller Omertà und Prisonisierung die Legitimation des Staates nie ernsthaft infrage gestellt wurde. Dass nur der Staat allein überlebenswichtige Garantien bietet und der größte Feind des Gefangenen der Mitgefangene ist und nicht die Anstalt, weiß man auch dort, so jedenfalls die

subjektiven Erfahrungen des Autors aus seiner Zeit im Justizvollzug, ohne dass für die Verallgemeinerungsfähigkeit garantiert werden kann. Es spricht aber einiges dafür – auch dafür, gerade jetzt Partei zu ergreifen für die „andere Seite“ und das Rückführungsverbesserungsgesetz. Es setzt kriminalpolitische Forderungen um, für die sich die polizeiliche und justizielle Praxis bereits seit Jahren ausgesprochen hat. Die Verschärfungen der Ausweisungstatbestände und des Schleusertatbestandes sind umstritten. Nicht zu vergessen ist aber auch, dass die Opfer der Zielgruppen jener Verschärfungen auch selbst Drittstaatsangehörige sein können. Und einmal unterstellt, auch die Kritiker der Verschärfungen hätten sich nach lindlauischer Art für die eine oder andere Seite zu entscheiden – dann bleibt nur die Erkenntnis, dass das neue Gesetz eine kriminogene und kriminalphänomologische Realität abbildet, die selbst unter den Aspekten humanitärster, tolerantester und integrationsorientiertester Aufenthaltspolitik von keinem gewollt sein und keine Fürsprache finden kann.

Die anwaltliche Seite dagegen warnt vor einem als „schändlich“ zu bezeichnenden „Raubbau am Rechtsstaat“ (Kabis, Das Ende der Unschuld? Neue Straftatbestände geplant, ANA-ZAR 5/2023) – und das, obgleich erstmalig die verpflichtende Beiordnung eines anwaltlichen Beistandes in Haftsachen vorgeschrieben wird (§ 62d AufenthG). Einer der Kernpunkte anwaltlicher Kritik ist, dass als Schleuser jetzt auch „der Familienvater, der Frau und Kleinkinder illegal nach Deutschland bringt“, kriminalisiert werde (Kabis, aaO). Das war jedoch auch nach alter Rechtslage so, denn auch der frühere Schleusertatbestand erfasste die Einreisehilfe „zugunsten mehrerer Drittstaatsangehöriger“, nicht zugunsten mehrerer (handlungs- und damit reisefähiger) Geschleuster. Das angesprochene Problem ist eher eine Sache des fehlenden Angehörigenprivilegs (wie es der Tatbestand des Verleitens zum Asylmissbrauch nach § 84 AsylG kennt) und der fehlenden Umsetzung der humanitären Ausschlussoption der EU-Schleuserrichtlinie. Es ist aber problemlos über die Einstellung des Verfahrens wegen Geringfügigkeit abzufangen. Selbstverständlich ist es vorstellbar, rein humanitär (humanitär, nicht ideologisch!) motivierte Einreisehilfen richtlinienkonform aus der Schleusung herauszunehmen. Und selbstverständlich entspricht der aus Liebe und Verzweiflung handelnde Familienvater nicht dem kriminalpolitischen Bild dessen, was als Schleuserkriminalität bekämpft werden soll – der Clan-Angehörige, der seine Leute nachholt, aber vielleicht eher, deshalb wird es auch kein undifferenziertes Angehörigenprivileg geben. Intention der Neuregelung war daher nicht das Abzielen auf die Familienschleusung, sondern vielmehr, den Umgang mit unbegleiteten rechtlich handlungsunfähigen Kleinkindern nicht mehr allein dem Tatbestand des Kinderhandels, sondern auch dem Schleusertatbestand zu unterstellen, denn darin lag gerade der große Wertungswiderspruch, den Familienvater als „Schleuser“ zu behandeln, den Kinderhändler unbegleiteter unter Siebenjähriger aber nicht. Weiterhin ist die Schleusung Hand-

lungsunfähiger nicht nur auf unter siebenjährige Kleinkinder gerichtet, sondern auch auf in den Zustand der Handlungsunfähigkeit versetzte Erwachsene, etwa die betäubte und gefesselte Zwangsprostituierte. Damit ist es konsequent, mit der Abkehr von der Haupttataktessorietät in § 96 I Satz 2 AufenthG einen Einreisehilfetatbestand zu schaffen, der auch den Transport und die Beförderung ohne willensgetragenes Verhalten einschließt.

Und eine weitere Strafbarkeitslücke wurde geschlossen, die profitorientierte Vermittlung der Unionsauslandsscheinehe (Erschleichen einer Aufenthaltskarte nach § 5 I i.V.m. § 9 I FreizügG/EU), nicht weniger kriminell organisiert als die Scheinehe für Familiennachzug zu Deutschen (Erschleichen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 95 II Nr. 2 AufenthG), ist vom Schleusertatbestand erfasst, kriminologisch und kriminalistisch war das schon immer Schleusung, strafrechtlich früher aber nicht. So wie der ermordete sizilianische Richter Falcone das Verhältnis von Staat und Cosa Nostra erklärt hat (Padovani/Falcone, Cose di Cosa Nostra, 1991), lässt sich auch das Aufenthalts- und Schleuserstrafrecht darstellen: Die Lücken, die der Staat hinterlässt, werden von der Kriminalität besetzt. Die Unionsauslandsscheinehe, das Erschleichen einer Aufenthaltskarte, war vom Schleusertatbestand nicht erfasst und damit aus Tätersicht ein strategischer Ausweg, Strafverfolgungsdruck (es fehlte an einer Katalogtat für den Einsatz technischer Mittel nach §§ 100a ff. StPO) und Strafverfolgungsintensität (keine Schleusung, nur Beihilfe zum Vergehen nach § 9 I FreizügG/EU) zu reduzieren – obgleich dieses Vorgehen nicht weniger organisiert und unsozial war. Auch wenn der Gegnerschaft des Schleusertatbestandes zugestanden werden muss, dass Deutschland schon nach alter Rechtslage weit über die Mindestvorgaben der EU-Schleuserrichtlinie hinausgegangen ist: Mit dem neu gefassten Schleusertatbestand im Rückführungsverbesserungsgesetz hat der Staat etwas Terrain zurückerobert.

Die Rückführung selbst ist bereits ein sensibles Thema. Zuzugeben ist, dass das Rückführungsverbesserungsgesetz nach dem Ersten und Zweiten Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung der Ausreisepflicht die dritte Gesetzesreform ist, die dieses Thema zum Gegenstand hat. Ausgangspunkt ist jedoch auch immer eine unionskonforme Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie, und bereits diese wurde vielfach missinterpretiert. Selten wird sie in dem Zusammenhang kommuniziert, dass sie erstmals einheitlich im Schengen-Raum auch Verfahrens- und Rechtsmittelgarantien, insbesondere die Zurückdrängung der Abschiebungshaft, vorgeschrieben hat und viel dafürspricht, dass die Union damit dem restriktiven Umgang mit Drittstaatsangehörigen gerade in den Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn) mehr Verpflichtung zur Zurückhaltung entgegensetzen wollte. Stattdessen finden sich immer noch Einschätzungen derart, die Richtlinie sei ausschließlich auf das „Rauswerfen illegaler Ausländer“ gerichtet (Johnson, Paranoides Europa, taz.de, 06. 06.2008). „Dass kein Mensch illegal



ist“, ist allerdings nicht erst seit dem berühmten Zitat von Eli Wiesel (1987) eine Selbstverständlichkeit – wenn, dann ein Verhalten, aber keine Person, aber diese Redewendung, und darin liegt der nächste Irrtum, ist eher auf Journalismus und Sozialwissenschaft zurückzuführen und war ganz anders gemeint. So beschreibt Jörg Alt in seiner vor allem mit qualitativen Forschungsansätzen geführten Untersuchung *Illegal in Deutschland* (1999) die Problematik jener, die sich ohne legalen Aufenthaltsstatus weder den Behörden offenbaren, noch am Gesundheitsversorgungssystem teilhaben können und sich ihren Schleusern und ausbeuterischen Schwarzarbeitsverhältnissen ausgeliefert sehen. Wenn Alt von „Illegalen“ schreibt, dann ergreift er damit Partei für jene und will das „labeling approach“ herausstellen, das sie erfahren. Erkennbar in einem vergleichbaren Sinne gemeint findet sich der Begriff bei Lehmann (2008) zum Thema „Migrantenmedizin“ (mehr dazu beim Thema Schleusung). Im deutschen Gesetz und offiziellen Sprachgebrauch ist nicht einmal vom „illegalen Aufenthalt“ die Rede, es heißt weiterhin zurückhaltend „vollziehbare Ausreisepflicht“. Inzwischen gibt es aber Bereiche, in denen die Vertretungen unterschiedlicher Interessenlagen selbst die ideologischen Gräben verschüttet haben. So forderte der Italien-Korrespondent der Tageszeitung und später des Berliner Tagesspiegels Werner Raith mehr Befugnisse für die Polizei (1989, 2016). Der Bund Deutscher Kriminalbeamter und Bündnis 90/Die Grünen haben sich gemeinsam dafür eingesetzt, die Umsetzung der EU-Opferschutzbestimmungen für Opfer von Menschenhandel über den ursprünglich halbherzigen Stand „man liebt den Verrat, aber nicht den Verräter“ (und die Zeugenaussage, aber nicht die Zeugin) hinaus umzusetzen. So haben auf mancher Tagung Polizei und Flüchtlingshelfende voneinander profitiert. Das ist auch dringend erforderlich, denn die ganze Energie im Thema Aufenthaltsrecht wird nicht fürs Streiten, sondern für das Schaffen der Beherrschbarkeit dieses immer komplexeren und schnelllebig werdenden Sachgebietes gebraucht.

Nun ist dem Autor aus zahlreichen E-Mails und Chats bekannt, dass er keineswegs mehr mit der titelgebenden Zielgruppe, der Polizei (und der ursprünglichen Intention nach mit den Studierenden und ehemaligen Studierenden seiner Fachhochschule), unter sich ist, sondern auch andere zu diesem Werk greifen: Ausländerbehörden und soziale Dienste, Rechtsanwaltschaft und Flüchtlingshilfen. Gerade den Letzteren die Lindlausche Haltung zu propagieren, erscheint auf den ersten Blick wenig aussichtsreich, werden sie sich doch vor allem anlässlich des staatlichen Asylsystems an Kafkas Türhüterlegende erinnern fühlen: *Vor dem Gesetz* (1914) steht eine Wache, verwehrt dem Rechtssuchenden jedoch den Zugang, verschließt das Tor am Ende sogar. Die „Non-Refolement-Garantie“ der Genfer Flüchtlingskonvention und die Schutz- und Verfahrensgarantien der EU-Qualifikations- und Asylverfahrensrichtlinie einerseits und die Visumpflicht und noch strengere Transitvisumpflicht (gerade für besonders unsichere Herkunftsstaaten),

---

die das Erreichen des Unionsgebietes erschweren, das UN-Seenotrettungsgebot zum einen und die Schleusertatbestände zum anderen, sie stehen einander wie in einer einem „Mexican Standoff“ vergleichbaren Konfrontation gegenüber. In dieser Hinsicht muss sich die bessere Seite durchaus auf den Vorwurf der Doppelmoral einlassen. So spricht viel dafür, dass es der Integration entgegensteht, wenn Flüchtende an den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla die Grenzzäune zu überwinden haben, die jener Staat errichtet, dessen Schutz gesucht wird. Und dass etwa ein junger Nationaldienstflüchtling aus Eritrea wie Zekarias Kebraeb, dem seine Vorfahren noch von der Kolonialmacht Italien erzählt und etwas Italienisch beigebracht haben, in seiner Fluchtgeschichte *Hoffnung im Herzen, Freiheit im Sinn* (2011) berichtet, wie er nicht versteht, dass er mit seinen Landsleuten – bezeichnet als „clandestini“, „stranieri“ – bei der Seenotrettung im sizilianischen Capo Passera nicht gerade willkommen geheißen wird. Überhaupt lässt sich das Phänomen weltweiter Fluchtbewegungen vielleicht weniger rechtlich erfassen und lösen, sondern als geopolitische und geohistorische Umkehrung des einstigen Kolonialismus begreifen. Fairerweise muss man sich den Vorwurf gefallen lassen, dass damals umgekehrt auch nicht nach Einreisegenehmigungen gefragt worden war. Und doch ist es nicht nur eine Eigenschaft der EU-Staaten – letztlich spricht viel dafür, dass weltweit die Regelung der Zuwanderung und Schutzgewährung mehr pragmatischen als moralischen Motiven folgt. Das treffendste Zitat zu dieser Zerrissenheit der Gesellschaften zwischen humanitärer Verpflichtung und Abwehr erlebter Ansprüchlichkeiten stammt vielleicht von Ernst Ferstl (1995): „Es gibt zu viele Flüchtlinge, sagen die Menschen. Es gibt zu wenig Menschen, sagen die Flüchtlinge.“ Und dennoch – wenn Partei zu ergreifen ist, dann gibt es keine Alternative zur Lindlauschen Wahl für die „andere Seite“.

Insbesondere beim Rückführungsverbesserungsgesetz offenbaren weniger die kritischen Veröffentlichungen, sondern vielmehr gerade die parlamentarischen Zwischenrufe anlässlich dreier Lesungen des Gesetzesentwurfes im Deutschen Bundestag, zuletzt am 18. Januar 2024, wie sehr ideologisierung, emotionalisierung und korrumpierbarkeit das Aufenthaltsrecht ist. Entwaffnend bleiben nur die Ehrlichkeit und Transparenz, mit der so etwas protokolliert wird. Da rückt Pasolini in Erinnerung, und etwas mehr Lindlausche Haltung wäre wünschenswert. Denn es muss auch anders gehen, und das bleibt der Anspruch an dieses Werk, mit dem Aufenthaltsrecht umzugehen: Contenance wahren, unideologisch und ohne Zwischenrufe. Denn in Bezug auf unsachliche, mehr destruktive als konstruktive Beiträge bleibt es bei dem alten sizilianischen Sprichwort, das eingangs bei Padovani/Falcone (1991) zitiert wird: „La parola migliore é quella che si silenzioso“ – „Das beste Wort ist das, das man verschweigt.“

## 1. Statusgruppen und deutsche Rechtsquellen

Der noch immer umgangssprachlich und vielfach im Gesetz verwendete Begriff „Ausländer“ ist aus fachlicher Sicht unpräzise und nichtssagend. Entscheidend ist, zu welcher der verschiedenen Personengruppen ein nichtdeutscher Staatsangehöriger gehört, um Auskunft über seine Grenzübertrittsberechtigung und seinen Aufenthaltsstatus geben zu können, wie der folgende Beispielfall zeigt.

### Fall 1 – Einreise und Kokaineinfuhr im Hafen Puttgarden

Bundespolizeirevier Puttgarden, 11.4.2018. Wasserschutzpolizei, Autobahnpolizei, Bundespolizei und Zoll finden während eines konzentrierten Kontroll-einsatzes in einem von der Personen-, Auto- und Eisenbahnfähre aus Rødby/ Dänemark kommenden Fahrzeug eine kokainsuspekte Substanz. Es besteht der Verdacht der Einfuhr von Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge. Der nach einem Kokainschnelltest geschätzte Gehalt an Wirkstoff Kokainhydrochlorid liegt bei 100 Gramm (der Mindestgrenzwert beträgt 5 Gramm). Der Fahrer des Wagens, Tatverdächtiger TV 01, weist sich mit einer ID-Card von Rumänien aus, in der als Wohnort Constanța angegeben ist. Sein Beifahrer, TV 02, legt einen biometrischen Pass der Republik Moldau vor, in der als Wohnsitz Chișinău eingetragen ist. Darin befindet sich ein Einreisestempel vom Flughafen Kopenhagen-Kastrup vom 11.10.2017 ohne Aufenthaltsdokument. Nach der vorläufigen Festnahme, Vorführung vor das zuständige Amtsgericht Oldenburg und Erlass eines Haftbefehls wegen Verdachts einer Tat nach § 30 I Nr. 4 BtMG macht TV 02 von seinem Recht Gebrauch, das Konsulat der Republik Moldau benachrichtigen und sich von einem Vertreter des Konsulats betreuen zu lassen. Dieser, auch moldauischer Staatsangehöriger, erscheint zwei Tage später in der JVA und weist sich mit einem deutschen FREMIS-Ausweis mit der Kennzeichnung „K“ aus.

### 1.1 Statusgruppen im Ausländerrecht

TV 01 und TV 02 sowie der Konsulatsvertreter sind Ausländer i.S.v. § 2 I AufenthG. Danach ist Ausländer, wer nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Dazu gehören auch Staatenlose. Jedoch unterliegen alle drei Ausländer im Fall 1, obwohl sie die gleiche Sprache sprechen (Amtssprache in Moldau ist Rumänisch) und aus geopolitisch wie ethnisch miteinander verbundenen Regionen stammen, verschiedenen Rechtsgrundlagen.

---

### 1.1.1 Staatsangehörige der EU-, EWR- und EFTA-Staaten

Im Fall 1 weist sich TV 01 mit einer ID-Card, also einer einem Personalausweis entsprechenden Identitätskarte, von Rumänien aus. Rumänien ist Mitgliedstaat der Europäischen Union.

Staatsangehörige der EU-Staaten können die im AEUV gewährte Freizügigkeit in Form des Rechts auf genehmigungsfreie Einreise und genehmigungsfreien Aufenthalt in Anspruch nehmen. Sie sind gem. § 1 II Nr. 1 AufenthG aus dem Anwendungsbereich des AufenthG ausgenommen und unterliegen grundsätzlich dem Freizüg/EU. Dieses Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr steht auch den Personen zu, die eine andere Staatsangehörigkeit besitzen, aber in bestimmten Verwandtschaftsverhältnissen Familienangehörige von EU-Staatsangehörigen sind, soweit diese ein abgeleitetes Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen können. Diese Zielgruppen werden im EU-Recht gemäß Art. 2 Nr. 5 a) Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex/SGK) als **Personen, die das Unionsrecht auf freien Personenverkehr genießen**, bezeichnet.

Mit Stand Februar 2020 zählt die EU 27 Mitgliedstaaten: **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Republik Zypern.**

Das Vereinigte Großbritannien und Nordirland ist infolge des Austritts aus der Union seit 01.01.2021 Drittstaat. Der Status britischer Staatsangehöriger richtet sich nach dem Austrittsabkommen (s.u., 1.1.3).

Zur EU gehören auch die spanischen Exklaven **Ceuta und Melilla**, die kontinentalgeografisch in Nordafrika liegen und von marokkanischem Staatsgebiet umschlossen sind, ebenso die zu Spanien gehörenden **Kanaren**, die zu Portugal gehörenden **Azoren** sowie die Inseln **Madeira und Porto Santo** sowie die zu Finnland zählenden Ålandinseln.

Dagegen gelten die EU-Verträge EUV und AEUV nicht in den zu Dänemark zählenden Sonderverwaltungsregionen **Färöer und Grönland** sowie nicht in der völkerrechtlich nicht anerkannten **Türkischen Republik Nordzypern**. Keine EU-Staaten sind schließlich auch die Enklavenländer **Andorra, Monaco, San Marino und Vatikan.**

Art. 49 EUV sieht vor, dass der EU-Beitritt jedem europäischen Staat offenstehen kann. Neue Mitgliedstaaten müssen die sog. **Kopenhagener Kriterien** erfüllen (u.a. politische institutionelle Stabilität, rechtsstaatliche Ordnung, Achtung und Wahrung der Menschenrechte; funktionsfähige Marktwirtschaft; Fähigkeit, die aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Aufgaben und Verpflichtungen zu erfüllen). Beitrittskandidaten sind **Albanien**, Bosnien und Herzegowina, Republik Moldau, die Republik Nordmazedonien (bis 11.2.2019 Ehemalige Jugoslawische Republik

Mazedonien), **Montenegro**, **Serbien** und die **Türkei**. Als potenzielle Beitrittskandidaten werden **Ukraine**, **Georgien** und die **Republik Kosovo** geführt.

Dieselben Rechte wie für Unionsbürger gelten für Staatsangehörige der EWR-Staaten **Island**, **Liechtenstein** und **Norwegen** sowie der weder EU- noch EWR-angehörigen (nur der EFTA beigetretenen) **Schweiz**. Für die EWR-Staaten gilt das EWR-Abkommen, für die Schweiz gilt das Freizügigkeitsrecht aufgrund des Freizügigkeitsübereinkommens EU/Schweiz<sup>1</sup> (i.V.m. **§ 28 AufenthV**).

Dasselbe gilt auch hier für bestimmte Familienangehörige von EWR- oder Schweizer Staatsangehörigen, sofern diese ein abgeleitetes Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen können. Diese Zielgruppen gehören gem. Art. 2 Nr. 5 b) SGK zu den Personen, die das Unionsrecht auf freien Personenverkehr genießen.

### 1.1.2 Drittstaatsangehörige

Fall 1 ist zu entnehmen, dass sich TV 02 mit einem Pass der Republik Moldau ausweist. Die Republik Moldau, russisch Moldawien, liegt zwischen Rumänien und der Ukraine, war bis 1991 Unionsstaat der Sowjet-Union und ist bis heute mit dem Konflikt aufgrund des separatistischen, nicht legitimierten und international nicht anerkannten Regimes der Moldauischen Republik Transnistrien (mit der selbst bestimmten Hauptstadt Tiraspol) belastet. Amtssprache ist Rumänisch (in einer moldauischen Unterart), es wird aber auch Russisch gesprochen. Eine Zeit lang hat das rumänische Konsulat in Chişinău Rumänisch stämmigen Moldauern auf Antrag rumänische Pässe ausgestellt. In diesen Fällen hat Rumänien diesen Moldauern rechtmäßig EU-Staatsangehörigkeit zugesprochen<sup>2</sup>. Das galt jedoch nicht für Russisch stämmige Moldauer. Wer keinen rumänischen Pass erwerben konnte oder darauf verzichtet hat, bleibt Staatsangehöriger der Republik Moldau.

Moldau ist kein EU-Staat und damit Drittstaat. Personen, die nicht unter die Gruppe derjenigen fallen, die das Unionsrecht auf freien Personenverkehr genießen, werden als **Drittstaatsangehörige** gem. Art. 2 Nr. 6 SGK behandelt. Staatsangehörige der Republik Moldau sind damit Nicht-EU-Angehörige und damit Drittstaatsangehörige. Sie unterliegen den Regelungen des Schengener Visa- und Einreisensystems und dem AufenthG.

Unter den Drittstaatsangehörigen gibt es visumpflichtige und visumbefreite Personen – Staatsangehörige von Moldau mit biometrischem Pass (ePass) sind für Aufenthalte bis zu 90 Tagen in 180 Tagen unter bestimmten Voraussetzungen visafrei. TV 02 hat allerdings diese Visa-Befreiung verloren, weil er die Aufenthaltsdauer von 90 Tagen überschritten hat (Einreise in Kopenhagen-Kastrup 11.10.2017 – Auf-

1 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit v. 21.6.1999; BGBl. 2001 II 811 v. 7.9.2001; ABl.-EG L 114/6 v. 30.4.2002.

2 Berichterstattung des Deutschlandfunks, [www.deutschlandfunk.de/moldawien-rumaenische-paesse-sind-begeehrt.795.de.html?dram:article\\_id=277986](http://www.deutschlandfunk.de/moldawien-rumaenische-paesse-sind-begeehrt.795.de.html?dram:article_id=277986), 20.2.2014, abgerufen 29.3.2018.

---

griff 11.4.2018). Aber auch bei Einhaltung der 90-Tage-Frist würde er sein visafreies Reiserecht verlieren, wenn der Verdacht der Betäubungsmittelfuhr Bestätigung findet (Art. 20 I SDÜ i.V.m. Art. 6 I e) SGK).

### **1.1.3 Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland**

Das Vereinigte Königreich Großbritannien gehörte wie die Republik Irland und das Königreich Dänemark schon immer zu den „Opt-out-Staaten“, die in ihren EG-Beitrittsverträgen von 1972 die Befreiung von der Bindung an die gemeinsame Visa-, Migrations- und Asylpolitik der damaligen Europäischen Gemeinschaft vereinbart hatten. Mit dem „Brexit“ kommt Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland ein Sonderstatus zu. Nach dem Austritt Großbritanniens aus der Union am 1. Februar 2020 und nach Ablauf des darauf gefolgten Übergangszeitraums am 1. Januar 2021 ist das Vereinigte Königreich Drittstaat, und britische Staatsangehörige sind Drittstaatsangehörige<sup>3</sup>. Es gibt jedoch zwei unterschiedliche Statusgruppen: Britische Staatsangehörige, die Rechte aus dem Austrittsabkommen<sup>4</sup>, umgangssprachlich „Brexit-Deal“, herleiten können, unterliegen gem. § 1 I Nr. 3 i.V.m. § 16 FreizügG/EU, Art. 18–20 Austrittsabkommen freizügigkeitsvergleichbaren Sonderregelungen. Sie sind daher gem. § 1 II Nr. 1 AufenthG ebenfalls aus dem Anwendungsbereich des AufenthG herausgenommen. Außerhalb des Anwendungsbereichs des Abkommens sind Briten „gewöhnliche“ Drittstaatsangehörige, aber mit dem Recht auf visafreie Einreise sowohl zum Zweck eines Aufenthaltes bis zu 90 Tagen (Anhang II EUVisaVO) als auch für längerfristige Aufenthalte bis zur Zuwanderung (§ 41 I AufenthV), vergleichbar etwa den USA, Australien und Kanada.

Jedoch sieht das Austrittsabkommen („Brexit-Deal“) den Fortbestand von Voraustrittsaufenthalten vor<sup>5</sup>. Staatsangehörige von GB, die bis zum 31.12.2020 in Deutschland ihr Freizügigkeitsrecht nach dem FreizügG/EU in Anspruch genommen haben, haben seit 01.01.2021 weiterhin ein Aufenthaltsrecht, aber nur in Deutschland, nicht EU-weit. Dieses folgt aus § 16 I FreizügG/EU i.V.m. Art. 9 c) ii), Art. 13 I Austrittsabkommen. In diesem Fall ist Deutschland „Aufnahmestaat“ i.S.v. Art. 9 c) ii) Austrittsabkommen. Britische Staatsangehörige mit diesem Aufenthaltsstatus fallen unter § 1 I Nr. 3 FreizügG/EU. Gem. § 16 II Nr. 1 FreizügG/EU wird dafür das Aufenthaltsdokument-EU ausgestellt. Es handelt sich um einen deklaratorischen Nachweis des Aufenthaltsrechts und ist eher vergleichbar mit

---

3 Zur Untersuchung über den gleichzeitigen Austritt aus dem EWR-Abkommen: Frau, 2020, S. 126 ff.

4 Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl.-EU C 384I/1 vom 12.11.2019.

5 Frau, 2020, S. 68 ff., 76 ff.; Klaus, ZAR 2020, 396 ff.; Tewocht, ZAR 2021, 43 (45); Nr. C.16.0, 16.0.2 VAB Berlin.

der Aufenthaltskarte nach § 5 I FreizügG/EU. Grundlage für die Ausstellung dieses Dokuments ist Art. 18 IV Austrittsabkommen.

Staatsangehörige von Großbritannien, die in einem anderen Staat wohnen (das kann auch das Vereinigte Königreich selbst sein) und als Pendler an ihren Arbeitsplatz nach Deutschland reisen (als Arbeitnehmer, Beamte oder Selbstständige), erhalten nach Teil 2 Titel II Kapitel 2 des Austrittsabkommens – dort Art. 26 Austrittsabkommen – das „Aufenthaltsdokument für Grenzgänger-GB“. Die deutsche Grundlage dafür ist § 16 III FreizügG/EU.

### **1.1.4 Diplomatisch oder konsularisch Akkreditierte**

TV 02 wird von einem Konsularbeamten der Auslandsvertretung der Republik Moldau mit Protokoll-Ausweis (dem früheren FREMIS-Ausweis) der Kennung „K“ besucht. Personen, die als Vertreter diplomatischer Missionen oder konsularischer Vertretungen des Entsendestaates (hier Republik Moldau) im Gebietsstaat (hier Deutschland) eingesetzt sind, sind gem. § 1 II Nr. 2, Nr. 3 AufenthG aus dem Anwendungsbereich des AufenthG und unterliegen dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD) oder Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK).

### **1.1.5 Asyl- oder Schutzsuchende**

Würde TV 02 einen Asylantrag oder Antrag auf internationalen Schutz stellen (und sei es auch nur aus strategischen Gründen, um eine erwartete Aufenthaltsbeendigung nach der Strafhaft zu verhindern), wäre auf ihn das AsylG anzuwenden. Dieses hat Vorrang vor dem AufenthG. Darüber hinaus würde TV 02 dann dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) unterliegen, das vor allem in der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Eurodac-Verordnung) und der Verordnung (EU) Nr. 643/2013 (Dublin-VO) besteht.

## **1.2 Gesetzliche Grundlagen im innerstaatlichen Recht**

Die anzuwendenden Gesetze richten sich nach dem ausländerrechtlichen Status.

### **1.2.1 FreizügG/EU**

Das FreizügG/EU findet Anwendung auf die Staatsangehörigen anderer EU-Staaten, also nicht von Deutschland, und die drittstaatsangehörigen Familienangehörigen, die abgeleitetes Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen (§ 1 FreizügG/EU). Das Gesetz verdrängt das AufenthG, aus dessen Anwendungsbereich die Freizügigkeitsberechtigten ausgenommen sind. Es regelt den Status der Unionsbürger und der Staatsangehörigen von Island, Liechtenstein und Norwegen (§ 12 FreizügG/EU)

---

sowie die rechtliche Möglichkeit der Aberkennung des Freizügigkeitsrechts (§ 6 I und § 7 FreizügG/EU), eigene Straftatbestände (§ 9 FreizügG/EU) und eigene Ordnungswidrigkeitentatbestände (§ 10 FreizügG/EU), deren Bußgeldandrohungen an jene für Deutsche geltenden des Passrechts (§ 25 PassG) angeglichen sind. Darüber regelt das Gesetz die Rückverweisungen auf das AufenthG (§ 11 I FreizügG/EU).

Die Einreiseverweigerung oder Aufenthaltsbeendung ist nur unter den engen Voraussetzungen schwerwiegender Gefahren für Grundinteressen der Gesellschaft zulässig (§§ 6 I, 7 FreizügG/EU). Einfuhr von („harten“) Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge (§ 30 I Nr. 4 BtMG) und Handeltreiben mit Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge (§ 29a I Nr. 2 BtMG) in dem in Ausgangsfall beschriebenen Umfang gehört in jedem Fall dazu. Nur soweit Rückverweisungen in § 11 I FreizügG/EU auf das AufenthG bestehen, ist dieses anwendbar. *Beispiel:* Die Staatsanwaltschaft erhebt Anklage gegen einen litauischen Schleuser. Der Schleusertatbestand § 96 AufenthG findet über die Verweisung in § 11 I AufenthG Anwendung.

Im Fall 1 hat die Ausländerbehörde über die Feststellung nach § 7 FreizügG/EU zu entscheiden, ob dem rumänischen Tatverdächtigen TV 01 das Recht auf Freizügigkeit nicht mehr zusteht.

Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland unterliegen § 16 FreizügG/EU in Verbindung mit dem Austrittsabkommen, soweit sie Rechtspositionen daraus herleiten können.

### **1.2.2 AufenthG und AufenthV**

Das AufenthG regelt Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, insbesondere die Passpflicht und das Erfordernis eines Aufenthaltstitels, Arten von Aufenthaltstiteln, Aufenthaltzwecke und Erwerbstätigkeit, Aufenthaltsbeendung und Straftaten einschließlich Schleuserkriminalität.

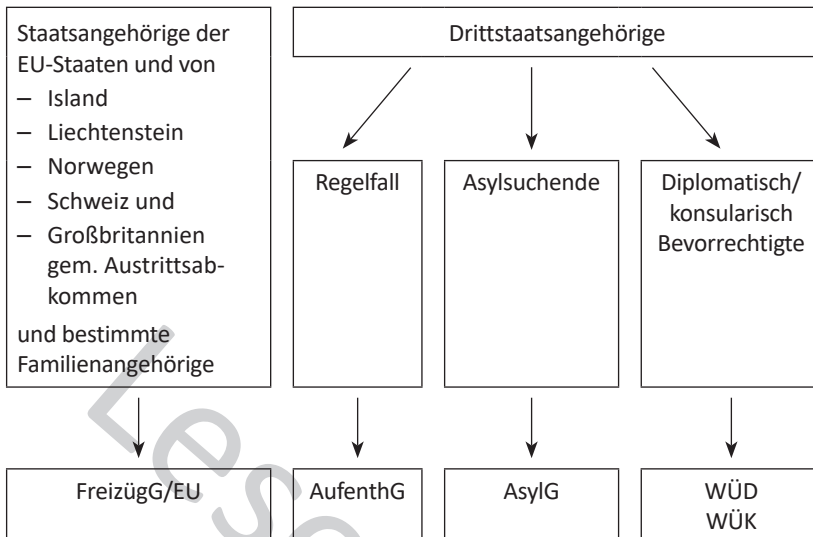
Im Fall 1 richtet sich die Entscheidung über die Aufenthaltsbeendung gegen den moldauischen Tatverdächtigen TV 02 nach dem AufenthG.

Die AufenthV enthält Konkretisierungen zur Passpflicht durch Regelung der Passersatzpapiere und zur Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels, Gebührenstatbestände und Dokumentenmuster.

### **1.2.3 AsylG**

Das AsylG findet Anwendung auf Ausländer, die einen Asylantrag oder einen Antrag auf internationalen Schutz stellen. Im Gesetz werden sowohl die materiellen Grundlagen der Anerkennung als auch die Verfahrensschritte bis zur Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geregelt. Das Gesetz ist wesentlich durch die Umsetzung des Art. 16a GG wie auch des GEAS geprägt.





Übersicht 1 Ausländerstatus und Rechtsquellen

### 1.3 Beteiligte Behörden

Mit der Anwendung des Aufenthaltsrechts ist eine Reihe von Bundes- und Landesbehörden befasst.

#### 1.3.1 Ausländerbehörden

AufenthG und AufenthV sprechen gem. § 71 I AufenthG vorrangig als Fachbehörde die Ausländerbehörden an. Diese sind zuständig für alle Inlandsangelegenheiten, insbesondere die Entscheidung über Erteilung oder Versagung eines Aufenthaltstitels und aufenthaltsbeendende Maßnahmen wie Ausweisung, Festsetzung einer Ausreisefrist und Abschiebung. Aber auch die Verlängerung von Visa, die Beschränkung eines visafreien Aufenthalts oder die Feststellung von Abschiebungshindernissen und die Erteilung oder Verlängerung einer Duldung gehören zu den Aufgaben der Ausländerbehörden. Schließlich fallen Maßnahmen der Überwachung der Pass- und Ausweispflicht sowie der Identitätsfeststellung und Identitätssicherung (§§ 48, 48a, 49 II–IX AufenthG) gem. § 71 IV AufenthG in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden.

Die Ausländerbehörden unterstehen den Landesinnenministerien oder Senatsverwaltungen für Inneres. Auf lokaler Ebene sind sie den Landkreisen und kreisfreien Städten, teilweise auch den großen kreisangehörigen Städten zugeordnet.

---

In Berlin ist das Landesamt für Einwanderung die Ausländerbehörde und wird an verschiedenen Standorten in den Stadtbezirken vertreten (früher Landesamt für Bürger und Ordnungsangelegenheiten, davor Landeseinwohneramt Berlin). Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach dem (gewöhnlichen) Aufenthaltsort des Drittstaatsangehörigen. Für den Standort eines Drittstaatsangehörigen auf einem Seeschiff oder einer Arbeitsplattform im deutschen Küstenmeer in der Nordsee oder Ostsee sind zunächst die Landesinnenministerien der Küstenanrainerländer (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) zuständig, soweit das Küstenmeer keinem Landkreis und keiner Hafenstadt zugeordnet ist<sup>6</sup>.

### 1.3.2 Auslandsvertretungen

Die Visa-Vergabestellen in den Konsularabteilungen der Auslandsvertretungen sind gem. § 71 II AufenthG und Art. 4 EU-Visakodex zuständig für die Entscheidung über Visa-Anträge und die Erteilung oder Versagung eines Visums. Sie wenden dazu das nationale Recht ebenso an wie den EU-Visakodex.

Die Zuständigkeit richtet sich gem. Art. 5 I VK nach dem Reisezielstaat des Drittstaatsangehörigen (ausführlich unten, 8.3.3) und der territorialen konsularischen Zuständigkeit nach Art. 6 I VK. Für letztere Bestimmung spielt auch das Völkerrecht eine Rolle. So ist etwa für einen Einwohner der Autonomen Republik Krim das deutsche Konsulat in Kiew, Ukraine, zuständig, nicht das Konsulat in Moskau, weil die Einbeziehung der Halbinsel Krim in die territoriale Regierungszentralgewalt der Russischen Föderation völkerrechtlich von der Europäischen Union nicht anerkannt, sondern als Verletzung der territorialen Souveränität der Ukraine behandelt wird.

### 1.3.3 Grenzpolizei

Die Zuständigkeit der Grenzpolizeibehörden ergibt sich aus § 71 III AufenthG. Sie sind insbesondere zuständig für die Einreisekontrolle, die **Einreiseverweigerung** an der Außengrenze und die **Zurückschiebung** oder **Abschiebung** im Grenzraum, die Befristung eines daraus resultierenden Einreiseverbots und die Beantragung von Haft zur Sicherung einer dieser Maßnahmen (Nr. 1, 1a–1e). Darüber hinaus fällt die Erteilung eines **Notreiseausweises** als Passersatzpapier oder eines **Ausnahme-Visums** (Nr. 2) ebenso darunter wie die **Visa-Annullierung** oder der Visa-Widerruf (Nr. 3). Grenzpolizeibehörden sind die Bundespolizei (§ 2 II BPolG), die Wasser-schutzpolizei Hamburg für seewärtige Einreisen sowie die Bayerische Landespolizei an den Flughäfen in Bayern mit Ausnahme des Flughafens Franz Josef Strauß in München, praktisch also an den Flughäfen Memmingen und Nürnberg. Schließlich kann die Zollverwaltung grenzpolizeiliche Aufgaben der Bundespolizei übernehmen (§ 66 BPolG).

---

6 Schleswig-Holsteinisches VG, Urteil vom 20.02.2019 – 11 A 386/18.

Im Asylrecht sind Spezialvorschriften für die Zuständigkeit der Grenzpolizei, die oft den ersten Behördenkontakt für Asyl- und Schutzsuchende darstellt, für Weiterleitungen an Aufnahmeeinrichtungen (§ 18 I AsylG), Einreiseverweigerung und Zurückschiebung (§ 18 II und § 18 III AsylG) sowie Einleitung des Flughafenverfahrens (§ 18a AsylG) geregelt.

Im Fall 1 liegt ein Grenzraumaufriff unter Beteiligung der Bundespolizei als Grenzpolizeibehörde vor (Revier Puttgarden). Die Grenzpolizei hat hier in Bezug auf TV 02 grundsätzlich die Möglichkeit der **Zurückschiebung nach Dänemark** nach §§ 57 II – 1. Halbsatz –, 71 III Nr. 1 AufenthG i.V.m. dem deutsch-dänischen Rückübernahmeabkommen von 1954 oder der **Abschiebung nach Moldau** nach §§ 58 I, 71 III Nr. 1a) AufenthG. Da allerdings aufgrund der Betäubungsmittelmenge eine vorläufige Festnahme und der Erlass eines Haftbefehls nach §§ 127 I, II, 112 StPO geboten ist, kann eine Abschiebung nicht mehr im Zusammenhang mit dem Grenzraumaufriff stattfinden. Vielmehr geht die Zuständigkeit für eine Abschiebung nach der Strafvollstreckung auf die Ausländerbehörde über.

Darüber hinaus kommt der Bundespolizei nach § 12 I Nr. 2 BPolG eine Strafverfolgungszuständigkeit für die Straftaten nach §§ 95–97 AufenthG zu, soweit ein Bezug zum Grenzübertritt vorliegt.

### 1.3.4 Bundespolizei

Auch über den Einsatz als Grenzpolizeibehörde hinaus ist die Bundespolizei nach § 71 IV AufenthG für Maßnahmen der Identitätsfeststellung und Identitätssicherung und nach § 19 I AsylG als erster Behördenkontakt für die Entgegennahme eines Asylgesuchs oder Ersuchens um internationalen Schutz zuständig. Zu denken wäre insbesondere an einen Einsatz der Bundespolizei im Bereich bahnpolizeilicher Aufgabenwahrnehmung (§ 3 BPolG) an einem Bahnhof oder Bahnhaltepunkt, der nicht Grenzbahnhof ist und damit keinen Bezug zur Grenze aufweist. Diese 2019 eingeführte Zuständigkeitserweiterung ist eine Anpassung an die tatsächliche Sachlage und ermöglicht den nicht im Grenzpolizeibereich tätigen Bundespolizeibehörden die Bearbeitung einer Aufgriffslage in eigener Zuständigkeit und nicht nur durch ersten Zugriff unter Abgabe an die Landespolizei.

### 1.3.5 Landespolizei

Die Landespolizeibehörden sind gem. § 71 V AufenthG für Zurückschiebungen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Grenzpolizei, für Maßnahmen zur Durchsetzung der Verlassenspflicht nach Missachtung einer räumlichen Beschränkung (§ 12 III AufenthG) sowie allgemein für Eilmaßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörden zuständig. Im Asylrecht sind Zuständigkeitsregelungen für die Landespolizei für den Fall des ersten Behördenkontakts in § 19 AsylG vorgesehen.

---

### 1.3.6 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Dem BAMF kommen gem. § 75 AufenthG Aufgaben in der Koordinierung von Informationen sowie der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden, der Organisation von Integrationskursen und der migrationsspezifischen Beratung zu. Im Asylrecht kommt dem BAMF gem. §§ 5, 31 AsylG die Aufgabe der Entscheidung über Anträge auf internationalen Schutz zu.

§ 71 IV Satz 4 AufenthG ermächtigt darüber hinaus die Außenstellen des BAMF und die Aufnahmeeinrichtungen zur Identitätsfeststellung und Identitätssicherung nach § 49 VIII und § 49 IX AufenthG. Diese Regelungen erfassen insbesondere den Eurodac-Erkennungsdienst für die Fälle nach Art. 14 und Art. 17 Eurodac-Verordnung (s.u. 13.1.9, 13.7.4, 13.7.5).

### 1.3.7 Bundesverwaltungsamt (BVA) und Bundeskriminalamt (BKA)

Darüber hinaus ist das BVA mit der Verwaltung der **Visawarndatei** nach dem VWDG betraut. Der Betrieb der vom BVA geführten Fundpapierdatenbank nach §§ 49a, 49b AufenthG wurde 2019 eingestellt.

Das BKA stellt die nationale Stelle für das Schengener Informationssystem (SIS II) dar. Dieses besteht aus einem zentralen System („zentrales SIS II“), einem zentralen Backup-System und einem nationalen System („N. SIS II“) in jedem Mitgliedstaat. Darüber hinaus gehört dazu die Kommunikationsinfrastruktur zwischen dem zentralen System und den nationalen Systemen, die ein verschlüsseltes virtuelles Netz für SIS-II-Daten und den Austausch zwischen den für den Austausch aller Zusatzinformationen zuständigen Behörden (SIRENE-Büros [Supplementary Information Request at the National Entry]) zur Verfügung stellt. Das BKA ist **N.SIS-II-Stelle** und nationales **SIRENE-Büro** in Deutschland<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Liste der N.SIS-II-Stellen und nationalen Sirene-Büros, Mitteilung 2018/C/226/01 und 2018/C/226/02, ABl.-EU C 226/1, 170 v. 28.6.2018.