

### 1. Einführung

Diese Informationen bieten einen Überblick über die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, einschließlich der Organisation des institutionellen und regulatorischen Rahmens für den Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die auf dem Wege der legalen Einwanderung oder auf der Suche nach internationalem Schutz ins Land kommen.

### 2. Überblick über den politischen, gesetzlichen und institutionellen Rahmen

#### 2.1 Das politische System und der institutionelle Kontext

Eine wichtige Funktion bei der Politikformulierung und Vorbereitung von Gesetzen obliegt dem Bundesministerium des Innern (BMI). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die Bundespolizei sind als Behörden dem BMI untergeordnet und jeweils verantwortlich für die Mehrheit der operativen Aufgaben auf Bundesebene. Weitere zentrale Stellen bei der Verwaltung und Handhabung von Verfahren sind die Ausländerbehörden der Bundesländer, die Bundesagentur für Arbeit und die diplomatischen Vertretungen.

#### 2.2 Der rechtliche Rahmen

Sowohl die deutsche Asyl-/Flüchtlingsgesetzgebung als auch die Zuwanderungs-/Aufenthaltsgesetzgebung sind aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bundeseinheitlich geregelt. Das grundlegende Gesetz in diesem Zusammenhang ist das am 01.01.2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz. Das Aufenthaltsgesetz - als wichtigster Teil des Zuwanderungsgesetzes - und die zu diesem ergangene Verordnungen bilden die rechtliche Basis für die Einreise, den Aufenthalt, die Integration und die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Das Asylverfahren und die Anerkennung von Flüchtlingen folgen den im Grundgesetz festgelegten Standards sowie den Vorgaben des Asylgesetzes, das sich entsprechend der einschlägigen EU-Richtlinien gestaltet. Neben den bundesweit gültigen Gesetzen gelten auch unterschiedliche rechtliche und administrative Bestimmungen auf Bundes- und Länderebene. Auf Ebene der Bundesländer zählen Bildung, Forschung und die Or-

ganisation der Polizeikräfte zu den wichtigsten Bereichen im Zusammenhang mit Migration.

In der Folge des Anstiegs der Anzahl geflüchteter Menschen zwischen 2014 und 2016 wurden bundesweit, aber auch regional viele Maßnahmen beschlossen, die Abläufe und Aufnahmeprozesse verlässlicher zu steuern. Im Rahmen dessen wurde eine Menge an gesetzlichen Neuerungen beschlossen, die ins Aufenthaltsgesetz und Asylgesetz einfließen, z.B.:

- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I); in Kraft seit 24.10.2015
- Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher; in Kraft seit 01.11.2015
- Datenaustauschverbesserungsgesetz; in Kraft seit 05.02.2016
- Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern; in Kraft seit 17.03.2016
- Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II); in Kraft seit 17.03.2016
- Integrationsgesetz; in Kraft seit 06.08.2016
- Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen; in Kraft seit 22.07.2017
- Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht; in Kraft seit 29.07.2017

Vor der Einreise müssen Drittstaatsangehörige in der Regel bei der zuständigen deutschen diplomatischen Vertretung ein Visum beantragen. Nach der Einreise ist die lokale Ausländerbehörde für sämtliche aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen zuständig.

Zu den allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zählen: gesicherter Lebensunterhalt, nachgewiesene Identität und Staatsangehörigkeit, keine vorliegenden Gründe für eine Ausweisung, keine Einwände und keine Gefährdung von Staatsinteressen sowie ein gültiger Pass oder sonstige Reisedokumente. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln erfolgt für einen spezifischen Zweck und für einen begrenzten Zeitraum. Aufenthaltstitel werden für die folgenden Anlässe ausgestellt: Arbeit, Familienzusammenführung, Ausbildung/Studium, selbständige Tätigkeit sowie aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen. Entsprechend dem Aufenthaltswitz sind jeweils noch besondere Erteilungsvorausset-

zungen zu erfüllen. Während eine Aufenthaltserlaubnis nur eine zeitlich begrenzte Gültigkeit hat, ist eine Niederlassungserlaubnis oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU unbefristet gültig.

Die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels kann an erbrachte Integrationsleistungen geknüpft sein. Unter bestimmten Voraussetzungen können im Ausland geborene Drittstaatsangehörige die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erlangen.

#### **a. Antrag auf internationalen Schutz/Asylantrag**

Mit jedem Asylantrag wird die Anerkennung als Asylberechtigter sowie internationaler Schutz beantragt. Asylanträge müssen in der Regel persönlich beim BAMF gestellt werden; Ausnahmen sind im Asylgesetz geregelt. Personen mit Asylanspruch, bzw. Anspruch auf internationalen Schutz erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, da der Schutzstatus nach Maßgabe der Genfer Konvention und Art. 24 der Richtlinie 2011/95/EU den Anspruch auf eine solche begründet. Negativentscheidungen können bei dem jeweils zuständigen Verwaltungsgericht angefochten werden.

#### **b. Zugang zum Arbeitsmarkt**

Ausländer dürfen eine Erwerbstätigkeit nur ausüben, wenn ihr Aufenthaltstitel sie hierzu kraft Gesetzes oder durch ausdrückliche Erlaubnis berechtigt. Über die Erlaubnis entscheidet die Ausländerbehörde, die in den dafür (nach der Beschäftigungsverordnung) vorgesehenen Fällen die Bundesagentur für Arbeit beteiligt. Zur Genehmigung einer Beschäftigung muss nachgewiesen werden, dass diese keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat, dass keine deutschen oder gleichrangigen Arbeitnehmer zur Verfügung stehen und dass die Arbeitsbedingungen mindestens denen deutscher Arbeitnehmer mit vergleichbarer Beschäftigung entsprechen. Darüber hinaus bestehen Sonderregelungen, beispielsweise für Saisonarbeitnehmer, hoch qualifizierte ausländische Arbeitnehmer oder selbstständige Erwerbstätige (Unternehmer).

#### **c. Beendigung des Aufenthalts**

Für die Beendigung des Aufenthalts gibt es zahlreiche Gründe, wie beispielsweise das Ablaufende der Geltungsdauer des Aufenthaltstitels oder die Entziehung desselben. Ist die Ausreisepflicht vollziehbar, und kommt der Drittstaatsangehörige ihr nicht freiwillig nach, kann er abgeschoben werden. Primär verantwortlich sind hier die Ausländerbehörden.

Im Bereich der Rückkehr liegt der Fokus auf der Förderung der freiwilligen Rückkehr, die im Rahmen von entsprechenden Programmen auch finanziell unterstützt werden kann.

### **3. Entwicklung der Migration und internationalen Schutzsysteme**

In den letzten Jahren waren die Entwicklungen geprägt durch den starken Anstieg der Fluchtmigration. Dies machte es erforderlich in verschiedenen Bereichen Maßnahmen zu entwickeln. Beispielfhaft werden einige Maßnahmen benannt.

- **Grenzkontrollen:** In den letzten Jahren beteiligte sich die Bundespolizei in zunehmendem Umfang an europaweiten Einsätzen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex).
- **Weichenstellung aufgrund der Bleibeperspektive:** Für Antragstellende aus Ländern mit einer guten Bleibeperspektive wurden zahlreiche Maßnahmen getroffen, die ihnen auch schon vor Beendigung des Asylverfahrens einen privilegierten Zugang zu Unterstützungsleistungen und Teilhabestrukturen ermöglichten. Für Antragstellende aus Ländern mit geringer Bleibeperspektive (sichere Herkunftsländer) wurden hingegen Maßnahmen getroffen, die das Asylverfahren beschleunigen und die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise fördern sollen.
- **Westbalkanregelung:** Parallel zur Einstufung der Staaten des Westbalkan als sichere Herkunftsländer zur Beschleunigung der Asylverfahren, wurden für Staatsangehörige aus dem Westbalkan erleichterte Bedingungen geschaffen, um nach der freiwilligen Ausreise in den Heimatstaat von dort aus ein Visum für die Wiedereinreise zum Zweck der Erwerbstätigkeit erhalten zu können (die Regelung ist befristet bis einschließlich 2020).
- **Integriertes Identitätsmanagement:** Bundesweit einheitliche Infrastruktur zur Registrierung von neu ankommenden Asylsuchenden zu verbessern, Mehrfachregistrierungen zu vermeiden und den behördenübergreifenden Datenaustausch zu verbessern.
- **Integriertes Flüchtlingsmanagement:** Optimierung der Prozesse durch eine engere Verzahnung der Akteure sowie Prozesse der Ankunfts- und Registrierungsphase, des Asylverfahrens und der Integrations- bzw. Rückkehrphase vor. Kern des integrierten Flüchtlingsmanagements ist das Ankunftszentrum. Dieses integriert Bundes- und Landesprozesse wie auch weitere prozessbeteiligte Behörden und Ämter an einem Ort.

## **4. Organisation auf politischer Ebene**

### **4.1 Überblick über die Migrations- und internationale Schutzpolitik**

Die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch den Drittstaaten wie der Türkei, zur Steuerung der Fluchtmigration wird immer bedeutsamer. Dies zeigt sich, z.B. bei der Unterstützung zur Grenzsicherung an den EU-Außengrenzen, im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung oder bei der Beteiligung an den EU-Relocation- und EU-Resettlement-Verfahren.

Diese Zusammenarbeit dient neben der Beschränkung der Fluchtmigration auch der humanitären Aufnahme und solidarischen Verteilung der Asylsuchenden sowie der Entlastung der EU-Außengrenzstaaten.

Darüber hinaus weitete Deutschland seine Beteiligung an operativen Maßnahmen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) aus.

### **4.2 Verbindungen zu anderen politischen Bereichen**

In der Migrationspolitik bestehen Schnittmengen zur

- Integrationspolitik, wie auch der Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf die Integration von ausländischen Arbeitskräften und berufsbezogener Sprachförderung,
- Entwicklungspolitik beispielsweise im Zusammenhang mit Rücküberweisungen und der Erleichterung der Rückkehr für hoch qualifizierte Arbeitskräfte,
- Innen- und Sicherheitspolitik mit Auswirkungen auf die Einreise und den Aufenthalt von als Gefährdern eingestuftem Drittstaatsangehörigen,
- Gesundheitspolitik mit besonderem Fokus auf die Bedürfnisse von Zuwanderergruppen und zur
- Anti-Diskriminierungspolitik beispielsweise bei der Umsetzung der EU-Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG).

