



Sachstand

Zuständigkeit des Bundes und der Länder im Bereich Asyl- und Aufenthaltsrecht

Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungszuständigkeit

Zuständigkeit des Bundes und der Länder im Bereich Asyl- und Aufenthaltsrecht
Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungszuständigkeit

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 129/22
Abschluss der Arbeit: 29. August 2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird nach einem Überblick über die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder für Gesetzgebung (2.) und Vollzug (3.) des Asyl- und Aufenthaltsrechts.

Ergänzend wird darauf eingegangen, ob Petitionen an den Deutschen Bundestag aufschiebende Wirkung hinsichtlich asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen oder Maßnahmen vermitteln können (4.).

2. Gesetzgebungskompetenzen

Das Recht auf Asyl ist in **Art 16a Grundgesetz** (GG) garantiert. Der **Bund** hat die Einzelheiten der Asylgewährung (einschließlich internationalem Flüchtlings- und subsidiärem Schutzes) sowie des Asylverfahrens im **Asylgesetz** (AsylG) näher geregelt und damit von seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 16a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1, Abs. 4, Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 6 GG Gebrauch gemacht.

In Gestalt des **Aufenthaltsgesetzes** (AufenthG) hat der **Bund** auch von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht für Ausländer (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG) Gebrauch gemacht. Auf diesem Gebiet hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG). Besteht eine solche Erforderlichkeit nicht mehr, kann durch Bundesgesetz bestimmt werden, dass die entsprechenden bundesgesetzlichen Regelungen durch Landesrecht ersetzt werden können.

3. Vollzugszuständigkeit

Im Wesentlichen bestehen folgende Zuständigkeiten des Bundes und der Länder:

3.1. Asylanträge

Über Asylanträge entscheidet das **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (BAMF, §5 AsylG) als selbstständige Bundesoberbehörde (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG).

Vor der eigentlichen Prüfung der Schutzgründe entscheidet das BAMF zunächst darüber, ob Antragsteller auf Grundlage der Dublin-III-Verordnung in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden sollen. Stellt das BAMF im Dublin-Verfahren fest, dass ein anderer Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist, lehnt es den Asylantrag als unzulässig ab und ordnet die Abschiebung in den Mitgliedstaat an (§ 29 i.V.m. § 34a AufenthG).

Ergibt die Dublin-Prüfung eine Zuständigkeit Deutschlands, prüft das BAMF die Zuerkennung von Asyl oder internationalem Schutz (Flüchtlingsschutz und sog. europarechtlicher subsidiärer

Schutz).¹ Liegen die Voraussetzungen der Schutzgewährung nicht vor, prüft das BAMF ferner, ob zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5, Abs. 7 AufenthG) bestehen.

Im Asylbescheid stellt das BAMF fest, ob Asyl, internationaler Schutz oder Abschiebungsschutz zuerkannt wird. Wird Schutz gewährt, muss der Schutzberechtigte anschließend einen Aufenthaltstitel bei der zuständigen Ausländerbehörde (Landesbehörde) beantragen.

Wird kein Schutz gewährt, enthält der Asylbescheid des BAMF zusätzlich eine Androhung oder Anordnung der Abschiebung (§§ 34, 34a AufenthG). Die Durchführung der Abschiebung nach negativem Asylverfahren ist nicht Aufgabe des BAMF, sondern richtet sich nach den allgemeinen Zuständigkeitsregeln für Abschiebungen (siehe unter 3.3.)

3.2. Besondere Aufnahmeprogramme

Die **obersten Landesbehörden** können aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (§ 23 Abs.1 Satz 1 AufenthG).

Auch das **Bundesministerium des Innern** (BMI) kann zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt (§ 23 Abs. 2 Satz 1 AufenthG).

Das **BMI** kann im **Benehmen mit den obersten Landesbehörden** zudem anordnen, dass das BAMF bestimmten Resettlement-Flüchtlingen eine Aufnahmezusage erteilt (§ 23 Abs. 4 AufenthG).

Für die Erteilung der konkreten Aufenthaltstitel sind jeweils die Ausländerbehörden der Länder zuständig.

3.3. Aufenthaltstitel

Für die Erteilung von **Visa** (§ 6 AufenthG) für Personen die erst noch in das Bundesgebiet einreisen wollen, sind die **Auslandsvertretungen** der Bundesrepublik Deutschland zuständig, wobei intern i.d.R. die zuständige Ausländerbehörde zu beteiligen ist (§ 31 Aufenthaltsverordnung).

Für die Erteilung von **Aufenthaltstiteln im Bundesgebiet** sind stets die **Ausländerbehörden** der Bundesländer zuständig (§ 71 AufenthG). Dies gilt auch im Falle eines positiven Abschlusses eines Asylverfahrens. Dabei sind die Ausländerbehörden jedoch an die Feststellungen des BAMF gebunden (§ 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG). Die Ausländerbehörden führen das AufenthG als eigene

1 Näher zu den Schutzformen Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zu ausgewählten Begriffen aus dem Bereich des Flüchtlingsschutzes, WD 3 - 3000 - 126/18, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/560954/6cf4e864333617a75b26c64869566765/WD-3-126-18-pdf-data.pdf> (letzter Abruf aller im Sachstand genannten Internetfundstellen: 26. August 2022).

Angelegenheit der Länder aus (Art. 83 GG) und unterliegen dabei der Rechtsaufsicht des Bundes (Art. 84 Abs. 3 GG). In bestimmten Fällen setzt die Erteilung von Aufenthaltstiteln zur Ausübung einer Beschäftigung die Zustimmung der **Bundesagentur für Arbeit** voraus (§ 39 Abs. 1 AufenthG).

Die Ausländerbehörden dürfen auch solche humanitären Aufenthaltsgründe eigenständig prüfen, die nicht der Prüfungskompetenz des BAMF im Rahmen des Asylverfahrens unterfallen. Stellt ein Drittstaatsangehöriger keinen Asylantrag, sondern macht für Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 3 AufenthG nur gegenüber der Ausländerbehörde Gründe für das Bestehen von (nationalem) **Abschiebungsschutz** nach § 60 Abs. 5, Abs. 7 AufenthG geltend, so obliegt die Prüfung der Ausländerbehörde. Diese muss dann intern allerdings das **BAMF betei-**
ligen (§ 72 Abs. 2 AufenthG).

In die Zuständigkeit der Ausländerbehörden fällt auch die Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen humanitärer Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4, Abs. 4b und Abs. 5, der Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25a AufenthG), der Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG) und der Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz (derzeit für Ukrainer auf Grundlage der aktivierten Massenzustromrichtlinie, § 24 AufenthG). Die Ausländerbehörden erteilen auf Anordnung der obersten Landesbehörde überdies Aufenthaltstitel nach § 23a AufenthG, wenn die Härtefallkommission des Bundeslandes darum ersucht und die oberste Landesbehörde diesem Ersuchen entspricht.

3.4. Duldung

Die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)² erfolgt, wenn

- die **oberste Landesbehörde** aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnet, dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens drei Monate ausgesetzt wird *oder*
- die **Ausländerbehörde** feststellt, dass die Voraussetzungen der § 60a Abs. 2, § 60b oder § 60c AufenthG vorliegen.

² Eine tabellarische Übersicht über die nun mehr 10 verschiedenen Arten der Duldung findet sich u.a. bei GGUA Münster/Komitowski/Eichler, Übersicht über die einzelnen Formen der Duldung, Oktober 2020, abrufbar unter: https://www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/UEbersicht_Duldung.pdf.

3.5. Abschiebung

Die Durchsetzung der Ausreisepflicht in Form des Vollzugs von Abschiebungen ist Aufgabe der **Zentralen Ausländerbehörden** der Bundesländer (§ 71 Abs. 1 Satz 4 AufenthG), der **Landespolizeien** (§ 71 Abs. 5 AufenthG) sowie der **Bundespolizei** (§ 71 Abs. 3 Nr. 1a, 1b, 1d, 1e, 7 AufenthG).³

Ob **zielstaatsbezogener Abschiebungsschutz** (§ 60 Abs. 5, Abs. 7 AufenthG) zu gewähren ist, weil der Person im Zielstaat der Abschiebung eine Gefahr oder ein Schaden droht, prüft das BAMF im Rahmen des Asylantrags bzw. – sollte kein Asylantrag gestellt worden sein – die Ausländerbehörde.

Abschiebungshindernisse mit Inlandsbezug, wie insbesondere Erkrankungen, die bereits in Deutschland die Durchführung der Abschiebung tatsächlich oder rechtlich unmöglich machen (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG), sind grundsätzlich von den zuständigen Ausländerbehörden zu prüfen. Ausnahmsweise prüft auch das BAMF inlandsbezogene Abschiebungshindernisse, wenn es die Abschiebung in einen anderen Mitgliedstaat auf Grundlage der Dublin-III-Verordnung oder in einen sicheren Drittstaat anordnen will (§34a AsylG).⁴

4. Keine aufschiebende Wirkung von Petitionen

Petitionen an den Deutschen Bundestag oder andere zuständige Stellen des Bundes und der Länder (Art. 17 GG) entfalten keine rechtlich bindende aufschiebende Wirkung bezüglich asylrechtlicher oder aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen oder Maßnahmen.⁵

* * *

3 Zu Einzelheiten der Zuständigkeiten im komplexen Abschiebeprozess vgl. den Überblick in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Fragen zur Durchführung von Abschiebungen durch Bundesbehörden, WD 3 - 3000 - 103/18, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/560924/b8e207f4b17091f425ad87785045594c/WD-3-103-18-pdf-data.pdf>.

4 BVerfG, Beschluss vom 17.9.2014 – 2 BvR 1795/14 –, juris Rn. 9 m.w.N. zur verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu § 34a AsylG.

5 Zu gerichtlichem Rechtsschutz vgl. die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtsschutz im Asylverfahren, WD 3 - 3000 - 036/19, <https://www.bundestag.de/resource/blob/644972/ada19811c58904a75e4205d8eec45c48/WD-3-036-19-pdf-data.pdf>.