

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz)

A. Problem

§ 1 Absatz 1 Satz 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) enthält die Zielbestimmungen des deutschen Aufenthaltsrechts. An diesen Zielen hat sich die Verwaltung von Bund und Ländern bei der Ausübung ihres Ermessens zu orientieren (Bergmann/Dienelt/Dienelt AufenthG § 1). Bis zum 18. November 2023, als das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 217) in Kraft trat, nannte § 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG die „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“ als Ziel des Gesetzes. Der Grundsatz der „Begrenzung“ bestimmte keine konkreten maximalen Zuzugszahlen, er sollte allerdings eine entsprechend restriktive Handhabung der Zuwanderungssteuerung nahelegen (BeckOK AuslR/Eichenhofer AufenthG § 1 Rn. 11).

Zum 18. November 2023 strich die Ampel-Koalition das Ziel der Begrenzung aus dem Gesetz. Die Streichung sollte widerspiegeln, dass ein „modernes“ und „an Humanität ausgerichtetes Einwanderungsrecht ein wichtiges Anliegen und Ziel der Regierungskoalition“ sei (Bundestagsdrucksache 20/7394, S. 24). Nach Auffassung des Gesetzgebers „können“ begrenzende Maßnahmen aber auch unter dem Begriff der Steuerung gefasst werden. Die Ampel-Koalition verabschiedete das Gesetz mitten in einer der schwersten Migrationskrisen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Allein im Jahr 2023 wurden über 350.000 Asylanträge gestellt.

Die ausdrücklich genannten Zielbestimmungen des Aufenthaltsrechts sind nicht unverbindliche Aussagen des Gesetzgebers, sondern bilden vielmehr Richtpunkte und feste Vorgaben für die Gesetzesausführung: Dem Ziel der Begrenzung kam bis zum Jahr 2023 sogar eine besondere Bedeutung zu, da es den anderen Ziel- und Zweckbestimmungen vorgeordnet war (Bergmann/Dienelt/Dienelt AufenthG § 1 Rn. 7). Der frühere Gesetzgeber hatte sich bewusst für die Nennung von Steuerung „und Begrenzung“ entschieden, da die Zuwanderung nicht nur allgemein geregelt, sondern im Sinne der Integrations- und Aufnahmefähigkeit Deutschlands aktiv beschränkt werden sollte. Die Wahrscheinlichkeit ist daher hoch, dass Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichte zukünftig das Ziel einer beschränkten Einwanderung preisgeben werden.

Auf dem Höhepunkt der Migrationskrise wurde stattdessen durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ein falsches Signal gesetzt: Bei potenziellen Asylmigranten im Ausland verfestigt sich der Eindruck, dass Deutschland die Hürden für unerlaubte Einwanderung weiter absenkt. In der Migrationsforschung ist bekannt, dass Asylmigration häufig auf unsicheren Informationsgrundlagen erfolgt: Auch wenn Asylmigranten selten mit den juristischen Details der deutschen Gesetzgebung vertraut sind, haben staatliche Maßnahmen mit sichtbarer Symbolwirkung eine erhebliche Auswirkung auf die Steuerung von Migration (Thym, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur, ZRP 2020, 52, 53). Und auch die Öffentlichkeit im Inland hat längst die migrationspolitischen Signale der Ampel-Koalition wahrgenommen. In einer repräsentativen Umfrage von Civey, ob die „Bundesregierung irreguläre Migration nach Deutschland begrenzen will“, antworteten im August 2024 69 Prozent der Befragten mit „nein“ (25 Prozent mit „ja“).

Ein konkreter Ansatzpunkt zur Begrenzung der Migration nach Deutschland sind die Regelungen zum Familiennachzug zu subsidiär schutzberechtigten Ausländern. Mit Blick darauf, dass subsidiärer Schutz von vornherein nur auf eine vorübergehende Aufnahme angelegt ist, ist der Familiennachzug zu dieser Personengruppe – anders als insbesondere der Familiennachzug zu Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention – durch den nationalen Gesetzgeber frei beschränkbar. Von dieser Möglichkeit wurde bereits zur Bewältigung der letzten Migrationskrise Gebrauch gemacht: Mit dem am 17. März 2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Bundestagsdrucksache 18/7538) wurde der Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren vollständig ausgesetzt; diese Aussetzung wurde im März 2018 bis zum 31. Juli 2018 verlängert (Bundestagsdrucksache 19/439). Seit dem 1. August 2018 ist der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten in begrenztem Umfang wieder möglich: Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Bundestagsdrucksache 19/2438) wurde im Sommer 2018 beschlossen, aus humanitären Gründen 1.000 Personen pro Monat den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zu ermöglichen. Dieses Kontingent wurde beispielsweise im vergangenen Jahr nahezu ausgeschöpft: Im Jahr 2023 wurden durch das Bundesverwaltungsamt, das für die Einhaltung des Kontingents sorgt, 11.630 Zustimmungen zur Ausgabe von Visa für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten erteilt.

Für die Begrenzung der illegalen Migration nach Deutschland ist auch die konsequente Durchsetzung der Ausreisepflicht von zentraler Bedeutung. Diesem Anspruch wird die Realität bei weitem nicht gerecht: Bei 226.882 vollziehbar ausreisepflichtigen Personen in Deutschland zum Stichtag 30. Juni 2024 – darunter 44.155 Personen ohne Duldung – lag die Zahl der Abschiebungen im ersten Halbjahr 2024 bei gerade einmal 9.465 und damit niedriger als in den Vor-Corona-Jahren (im Gesamtjahr 2019 22.097 Abschiebungen, im Jahr 2018 23.617 Abschiebungen und im Jahr 2017 23.966 Abschiebungen).

Die Bundespolizei hat bislang – jenseits ihrer Zuständigkeit als Grenzbehörde – keine eigene Kompetenz für Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung. Nicht selten kommt es jedoch vor, dass die Bundespolizei im Rahmen ihrer Aufgabewahrnehmung im örtlichen Zuständigkeitsbereich (u. a. Bahnhöfe) unerlaubt aufhältige Personen feststellt, deren Abschiebung entweder unmittelbar vollziehbar oder mittels einer Duldung ausgesetzt ist, weil eine Passersatzbeschaffung nicht oder noch nicht möglich ist. Nach bisheriger Rechtslage ist die Bundespolizei gezwungen, nach Fertigung einer Strafanzeige diese Personen samt Akten an die zuständige Landespolizei zu übergeben. In der Regel erhält die unerlaubt aufhäll-

tige Person dort eine Anlaufbescheinigung zur nächsten Erstaufnahmestelle ausgehändigt und bleibt im Ergebnis – trotz bestehender Ausschreibung zur Festnahme wegen Ausweisung bzw. Abschiebung – auf freiem Fuß.

Die vorgenannten notwendigen Maßnahmen dienen zusammen mit umfassenden Grenzkontrollen und Zurückweisungen an den deutschen Grenzen der Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland. Grenzkontrollen und Zurückweisungen sind allerdings auf Basis des geltenden Rechts bereits möglich, sodass insofern keine gesetzlichen Änderungen erforderlich sind.

B. Lösung

Die im Jahr 2023 gestrichenen Wörter „und Begrenzung“ werden wieder in § 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG aufgenommen. Damit wird das Ziel der Begrenzung der Zuwanderungssteuerung wieder als ausdrückliche übergeordnete Vorgabe für die Anwendung des Aufenthaltsgesetzes festgelegt.

Angesichts der Aufnahme von mehr als 1,8 Millionen Asylbewerbern und Ukraine-Flüchtlingen seit Anfang 2022 sind die Integrationskapazitäten in Deutschland auf absehbare Zeit in einem Maße erschöpft, dass der Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz bis auf weiteres zu beenden ist.

Um für eine konsequentere Durchsetzung der Ausreisepflicht von Personen zu sorgen, welche sie in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich (Bahnhöfe) antrifft, erhält die Bundespolizei im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung eine eigene Zuständigkeit für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Die Regelung umfasst Drittstaatsangehörige ohne Duldung sowie solche mit einer Duldung wegen fehlender Reisedokumente und erlaubt als aufenthaltsbeendenden Maßnahmen auch die Beantragung von Haft und Gewahrsam zur Sicherung der Abschiebung. Für das Tätigwerden der Bundespolizei ist das Einvernehmen der zuständigen Ausländerbehörde erforderlich, es sei denn, dieses kann – zum Beispiel außerhalb der üblichen Geschäftszeiten der zuständigen Ausländerbehörde – nicht sofort hergestellt werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Beendigung des Familiennachzugs zu Personen mit subsidiärem Schutz reduzieren sich beim Bund (Auswärtiges Amt, Bundesverwaltungsamt) und bei den Ländern (Unterbringung von nachziehenden Familienangehörigen) Kosten in nicht näher bezifferbarer Höhe.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger entsteht nicht.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht nicht.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die erweiterte Zuständigkeit der Bundespolizei für aufenthaltsbeendende Maßnahmen entsteht bei der Bundespolizei ein erhöhter Erfüllungsaufwand; dem steht auf Seiten der Länder eine entsprechende Verringerung des Erfüllungsaufwands gegenüber.

F. Weitere Kosten

Keine.

**Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms
von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland
(Zustrombegrenzungsgesetz)**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 152) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Steuerung“ die Wörter „und Begrenzung“ eingefügt.
2. § 36a wird wie folgt gefasst:

„§ 36a

Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

Ein Familiennachzug zu Personen, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, wird nach dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 2 dieses Gesetzes] nicht gewährt.“

3. Nach § 71 Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

„(3a) Ungeachtet der Zuständigkeit nach Absatz 3 ist die Bundespolizei für Abschiebungen und Zurück-schiebungen von Drittstaatsangehörigen zuständig, sofern

1. diese im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei festgestellt wurden,
2. diese vollziehbar ausreisepflichtig sind,
3. deren Abschiebung nicht oder nach § 60a Absatz 2 Satz 1 erste Alternative auf Grund von fehlenden Reisedokumenten ausgesetzt ist und nach Einschätzung der Bundespolizei die notwendigen Reisedo-kumente innerhalb von sechs Monaten beschafft werden können und
4. das Einvernehmen mit der zuständigen Ausländerbehörde hergestellt wurde.

Kann, insbesondere außerhalb der üblichen Geschäftszeiten der zuständigen Ausländerbehörde, das Einvernehmen nach Satz 1 Nummer 4 nicht sofort hergestellt werden, ist dies unverzüglich nachzuholen; bis dahin ist die Bundespolizei berechtigt, unaufschiebbare Maßnahmen, insbesondere die Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung, zu treffen. Die Zuständigkeit der Bundespolizei nach Satz 1 endet, wenn

1. im Falle der Aussetzung der Abschiebung auf Grund von fehlenden Reisedokumenten nicht innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung des Drittstaatsangehörigen im Zuständigkeitsbereich der Bun-

despolizei die Beschaffung von Reisedokumenten gelungen ist und eine Beschaffung nicht unmittelbar bevorsteht,

2. nach Feststellung des Drittstaatsangehörigen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei andere rechtliche oder tatsächliche Gründe aufgetreten sind oder fortbestehen, die einer Abschiebung innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung entgegenstehen oder
3. die zuständige oberste Landesbehörde der Bundespolizei mitteilt, dass die Zuständigkeit wieder von der Ausländerbehörde wahrgenommen werden soll. Absatz 3 Nummer 1e und 2 gilt in den Fällen des Satzes 1 entsprechend.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 9. September 2024

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Verwaltungen von Bund und Ländern sollen die unerlaubten Einreisen und die Asylumigration nach Deutschland nicht bloß allgemein regeln, sondern durch zielgerichtete Maßnahmen auf allen Ebenen des Staates reduzieren. Der deutsche Gesetzgeber sollte zudem ein deutliches Signal ins In- und Ausland setzen, dass unerlaubte Einreisen von unserem Rechtsstaat nicht hingenommen werden. Dafür ist die „Begrenzung“ des Zuzugs von Ausländern wieder als ausdrückliche Zielbestimmung ins Aufenthaltsgesetz aufzunehmen. Die im Widerspruch zur Realität stehende Streichung dieses Ziels, die 2023 erfolgte, ist wieder rückgängig zu machen.

Angesichts der Aufnahme von mehr als 1,8 Millionen Asylbewerbern und Ukraine-Flüchtlingen seit Beginn des Jahres 2022 sind die Integrationskapazitäten in Deutschland auf absehbare Zeit weitgehend erschöpft. Daher sind alle Möglichkeiten zur raschen Entlastung der Länder und Kommunen zu nutzen. Hierzu gehört auch die Beendigung des Familiennachzugs zu Personen mit subsidiärem Schutz bis auf weiteres.

Für die Begrenzung der illegalen Migration nach Deutschland spielt auch die konsequente Durchsetzung der Ausreisepflicht von abgelehnten Asylbewerbern eine zentrale Rolle. Um die nach wie vor viel zu geringe Zahl an Abschiebungen zu steigern, erhält die Bundespolizei eine eigene Zuständigkeit für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen für Personen, welche sie im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich (Bahnhöfe) antrifft.

I. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Neben der „Steuerung“ wird auch die „Begrenzung“ des Zuzugs von Ausländern wieder als ausdrückliche Zielbestimmung in § 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG aufgenommen. Es wird wieder die Rechtslage hergestellt, die bis zum 18. November 2023 bestand.

Ein Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz wird ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes nicht mehr gewährt.

Die Bundespolizei darf künftig bei vollziehbar ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen ohne Duldung sowie solchen mit einer Duldung wegen fehlender Reisedokumente, die sie in ihrem Zuständigkeitsbereich aufgreift, in eigener Zuständigkeit aufenthaltsbeendende Maßnahmen (inklusive der Beantragung von Haft und Gewahrsam zur Sicherung der Abschiebung) ergreifen.

II. Alternativen

Keine.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Aufenthaltsgesetzes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht, insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, vereinbar.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 1 Absatz 1)

In § 1 Absatz 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetz werden nach dem Wort „Steuerung“ die Wörter „und Begrenzung“ eingefügt, um den Verwaltungen von Bund und Ländern bei ihrer Ermessensausübung eine restriktive Handhabung der Zuwanderungssteuerung naheulegen.

Zu Nummer 2 (§ 36a)

Die seit dem 1. August 2018 bestehende Möglichkeit für bis zu 1.000 Personen pro Monat, aus humanitären Gründen einen Aufenthaltstitel zum Zwecke des Familiennachzugs zu in Deutschland aufhältigen subsidiär Schutzberechtigten zu erhalten, wird gestrichen. Es wird stattdessen ausdrücklich festgestellt, dass ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ein Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz nicht mehr gewährt wird.

Zu Nummer 3 (§ 71)

Trifft die Bundespolizei in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung einen unerlaubt aufhältigen, vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer an, der entweder keine Duldung besitzt oder dessen Duldung aufgrund von fehlenden Reisedokumenten ausgesetzt ist, ist die Bundespolizei künftig nach Abschluss strafprozessualer Maßnahmen (§ 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BPolG) auch für die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen – einschließlich der Beantragung von Haft oder Gewahrsam zur Sicherung der Abschiebung – zuständig, sofern nach Einschätzung der Bundespolizei die notwendigen Reisedokumente innerhalb von sechs Monaten beschafft werden können und das Einvernehmen mit der zuständigen Ausländerbehörde hergestellt werden kann.

Als eine Lehre aus dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016 sollten zustandigkeitsbedingte Brüche im Bearbeitungsprozess durch Schnittstellenreduzierung vermieden werden – dem dient die hier vorgenommene Zuständigkeitsarrondierung im bundespolizeilichen Aufgabenbereich. Dafür spricht auch, dass im Rahmen der Feststellung des unerlaubten Aufenthaltes in der beschriebenen Fallkonstellation die polizeiliche Sachbearbeitung bereits überwiegend in der Hand der Bundespolizei liegt.

Da sich die bestehende Zuständigkeitszuweisung des § 71 Absatz 3 ausschließlich auf die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden bezieht, ist ein neuer Absatz 3a erforderlich.

Zur möglichst klaren Abgrenzung des von der Regelung erfassten Personenkreises betrifft dieser Drittstaatsangehörige ohne Duldung oder mit einer Duldung wegen fehlender Reisedokumente.

Um Befürchtungen von Friktionen im Zusammenwirken der Bundespolizei und der zuständigen Länderbehörden entgegenzutreten, ist ein Tätigwerden der Bundespolizei aufgrund der neuen Zuständigkeit ausdrücklich an die Herstellung des Einvernehmens mit der zuständigen Ausländerbehörde geknüpft.

Satz 2 bestimmt, dass, sofern dieses Einvernehmen – insbesondere außerhalb der üblichen Geschäftszeiten der zuständigen Ausländerbehörde – nicht sofort hergestellt werden kann, es unverzüglich nachgeholt werden muss; bis dahin ist die Bundespolizei berechtigt, unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen, beispielsweise die Beantragung von Haft zur Sicherung der Abschiebung nach § 62 Absatz 3 und 5 AufenthG.

Satz 3 legt fest, dass die Zuständigkeit der Bundespolizei auf maximal sechs Monate begrenzt ist. Sie endet, wenn die Abschiebung (z. B. mangels erfolgreicher Passersatzbeschaffung) in diesem Zeitraum nicht gelingt und dies

in absehbarer Zeit auch nicht zu erwarten ist oder, wenn nachträglich tatsächliche oder rechtliche Hindernisse auftreten, die der Abschiebung innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung der Drittstaatsangehörigen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei entgegenstehen. Nach diesem Zeitraum lebt die Zuständigkeit der bisher befassten Aufenthaltsbehörde wieder auf. Im Übrigen kann die zuständige oberste Landesbehörde jederzeit durch Mitteilung an die Bundespolizei für den Übergang der Zuständigkeit an die Ausländerbehörde sorgen.

