

**25.09.24****Antrag****der Länder Nordrhein-Westfalen,  
Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein**

---

**Entschließung des Bundesrates: Ordnung, Steuerung,  
Begrenzung und Humanität in der Migrationspolitik sicherstellen**Der Ministerpräsident  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 24. September 2024

An die  
Präsidentin des Bundesrates  
Frau Ministerpräsidentin  
Manuela Schwesig

Sehr geehrte Frau Bundesratspräsidentin,

die Regierungen der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein haben beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten Antrag für eine

Entschließung des Bundesrates: Ordnung, Steuerung, Begrenzung und Humanität in der Migrationspolitik sicherstellen

zuzuleiten.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates in die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 27. September 2024 aufzunehmen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen  
Hendrik Wüst



## **EntschlieÙung des Bundesrates: Ordnung, Steuerung, Begrenzung und Humanität in der Migrationspolitik sicherstellen**

Der Bundesrat möge folgende EntschlieÙung fassen:

Das mutmaÙlich islamistisch motivierte Attentat von Solingen am 23. August 2024 stellt eine Zäsur dar, die unser Land nachhaltig erschüttert hat. Es bedarf nun neuer systematischer Handlungsansätze und MaÙnahmen im Bereich der Migrationspolitik, die schnell und effizient für mehr Ordnung, Steuerung, Begrenzung und Humanität in der Migrationspolitik sorgen. Unter anderem hat sich sehr deutlich gezeigt, dass das Migrationsrecht und dessen Umsetzung nach wie vor uberkomplex ist und dadurch der Vollzug von Abschiebungen behindert wird. Vor allem Überstellungen nach der Dublin-III-Verordnung aus Deutschland in andere EU-Mitgliedstaaten funktionieren derzeit nur mangelhaft.

Das liegt unter anderem an der mangelnden Bereitschaft einzelner EU-Staaten zur Rücknahme von Geflüchteten, für die sie zuständig sind. Auch restriktive Uberstellungsmodalitaten sowie komplizierte Verfahren, an denen viele unterschiedliche Stellen beteiligt sind, und damit einhergehende Schnittstellenprobleme führen dazu, dass zu wenig Menschen überstellt werden können.

Gleiches gilt für Rückführungen von Menschen in ihre Heimatländer. Wenn ihr Asylbegehren in Deutschland abgelehnt wird, keine Abschiebungshemmnisse vorliegen und sie damit vollziehbar ausreisepflichtig werden, muss eine Ausreise zügig gelingen. Dazu gehört auch, dass Asylverfahren schneller durchgeführt werden müssen – insbesondere in Fällen mit geringer Aussicht auf ein Aufenthaltsrecht.

Es ist außerdem festzustellen, dass zu viele Personen nach Deutschland kommen, die nicht schutzbedürftig sind. Hier muss eine Konzentration auf tatsächlich schutzbedürftige Menschen erfolgen.

Die Länder zeigen große Bereitschaft zum Handeln, stoßen dabei aber an Grenzen, wenn Bundesrecht oder europäisches Recht verändert werden muss.

Der Bundesrat hält es deshalb für notwendig, dass die Bundesregierung ihre Regelungs- und Mitwirkungskompetenz in europäischen Institutionen verstärkt in weiteren Bereichen wahrnimmt.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die folgenden Maßnahmen zu ergreifen:

### **1. Verbesserte Dublin-Überstellungen**

Die Organisation und die Durchführung der Dublin-Überstellungen ist für die Länder und ihre Behörden aufgrund der schlechten Rahmenbedingungen und insbesondere der mangelnden Aufnahmebereitschaft einiger EU-Mitgliedstaaten mit einem enormen Aufwand und erheblichen Belastungen verbunden.

Die Organe des Bundes haben als zuständige Stellen die Verbesserung der Dublin-Überstellungsmodalitäten in der Hand, auf die die Länder keinen Einfluss haben.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich konsequent für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Dublin-Überstellungen einzusetzen, insbesondere in Bezug auf die Kooperationsbereitschaft der EU-Mitgliedstaaten. Dies umfasst:

- a. Verlängerung oder Dispensierung der Überstellungsfristen;
- b. EU-weite Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen zu Rücküberstellungen initiieren;
- c. Einwirken auf Airlines, damit mehr Airlines überhaupt Passagiere für Rücküberstellungen mit an Bord nehmen bzw. Airlines mehr Passagiere pro Flug für Rücküberstellungen mit an Bord nehmen;
- d. Schaffen einer gesetzlichen Verpflichtung aller Airlines, die Flughäfen in Deutschland nutzen, auch Überstellungen vorzunehmen;
- e. Organisation, Durchführung und Finanzierung regelmäßiger Charterflüge durch den Bund;
- f. Ausweitung von Überstellungen auf dem Landweg;

- g. Streichung/Kürzung von Leistungen für Personen, die nach der Dublin-III-Verordnung überstellt werden sollen;
- h. Abschluss weiterer Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und EU-Staaten, welche insbesondere die ausreichende Annahme von Sammelchartermaßnahmen festlegen.

Die Bundesregierung wird weiterhin gebeten zu prüfen, inwieweit die Möglichkeit besteht, die bundesweit stornierten Fluggastplätze für weitere Überstellungsmaßnahmen zu nutzen. Hierfür sollte eine zentrale Stelle sowie ein dazugehöriges Vertragsreisebüro beauftragt werden, sich um die Erst-Buchung und Folgebuchung zu kümmern.

## **2. Anpassung der Zuständigkeit für Dublin-Überstellung**

Die Zuständigkeit für Überstellungen nach der Dublin-III-Verordnung sollte nicht mehr bei den Ausländerbehörden der Länder verortet sein, sondern sollte zentral beim Bund liegen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder eine entsprechende Bundesbehörde organisiert und durchgeführt werden sollten.

## **3. Abschluss weiterer Rücknahmeabkommen**

Wesentliches Hindernis bei der angestrebten Steigerung der Rückführungszahlen bleibt in vielen Fällen die fehlende Kooperationsbereitschaft von Herkunftsländern bei der Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen. Eine Vielzahl von Ausreisepflichtigen kann nicht abgeschoben werden, weil sich die Herkunftsländer entweder bei der Passersatzpapierbeschaffung oder der Durchführung von Rückführungsmaßnahmen unkooperativ zeigen. Die Bundesregierung wird daher erneut aufgefordert, mit relevanten Zielstaaten stabile und praxiswirksame Rahmenbedingungen, gerade in den wichtigen Bereichen Passersatzbeschaffung und Flugabschiebung zu erreichen.

## **4. Rückführung von Straftätern mit syrischer und afghanischer Staatsangehörigkeit**

Die Rückführung von Straftätern liegt im besonderen Interesse von Bund und Ländern. Nach Verbüßung ihrer Strafe sind Straftäter auch mit syrischer und afghanischer Staatsangehörigkeit unter Nutzung aller hierfür erforderlichen Handlungsmöglichkeiten unverzüglich abzuschicken. Der Bund soll von dieser Handlungsoption beständig

Gebrauch machen. Nur der Bund kann die rechtlichen und praktischen Voraussetzungen dafür schaffen.

## **5. Schwelle Ausweisungsinteresse absenken für besonders schwere Straftaten**

Straftäter und sicherheitsrelevante Personen (Gefährder, Relevante Personen und sonstige sicherheitsrelevante Personen) müssen einfacher und prioritär ausgewiesen werden und das Land verlassen. Im Hinblick auf Straftäter und sicherheitsrelevante Personen besteht daher noch Ergänzungsbedarf bei den bestehenden Ausweisungstatbeständen. In § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG sollte die tatbestandliche Schwelle hinsichtlich der Dauer der verhängten Freiheits- oder Jugendstrafen abgesenkt werden, um die Ausweisung eines größeren Personenkreises, der eine der in § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG aufgeführten schweren Straftaten begangen hat, zu ermöglichen. Auch sind die Mitgliedschaft und die Unterstützung einer kriminellen und einer terroristischen Vereinigung im Sinne der §§ 129, 129a StGB als Fälle des besonders schweren Ausweisungsinteresses in § 54 Abs. 1 Nr. 2a AufenthG aufzunehmen.

## **6. Überprüfung der Lageeinschätzungen für Herkunftsländer durch die Bundesregierung**

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, regelmäßig die Lageeinschätzungen und die asylrechtliche Entscheidungspraxis für alle Herkunftsländer kritisch zu überprüfen. Nur auf dieser Grundlage können rechtsichere und praxistaugliche Voraussetzungen für Abschiebungen geschaffen werden. Dabei müssen neben den Lageberichten des Auswärtigen Amtes alle verfügbaren seriösen Erkenntnisquellen genutzt werden. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) vom 16. Juli 2024 sollte dabei berücksichtigt werden. Auch sollte die Übertragbarkeit der in diesem Urteil des OVG NRW entwickelten strengeren Grundsätze zur Einschätzung der Sicherheitslage in Teilregionen auch auf andere Herkunftsländer geprüft werden.

## **7. Verlust des Schutzstatus bei Reise ins Heimatland und Wiedereinreiseperrre**

Sofern anerkannte Schutzsuchende Reisen ins Heimatland antreten, die jenseits der Notwendigkeit der Erfüllung sittlicher Pflichten liegen, muss der Widerruf des Schutzstatus durch das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfolgen. Dieser auch von der Bundesregierung verfolgte Ansatz ist konsequent einzuhalten.

Dies gilt nicht für aus der Ukraine geflüchtete Personen, die vom europäischen vorübergehenden Schutzmechanismus nach der Richtlinie 2001/55/EG begünstigt sind. Der Bund wird gebeten, Folgen für einen Entzug des Schutzstatus bzw. den Widerruf der korrespondierenden Aufenthaltserlaubnis mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot konsequent zu prüfen.

## **8. Humanitäre Asylverfahren an den europäischen Außengrenzen**

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, gemeinsam mit der EU-Kommission und den anderen EU-Mitgliedstaaten die vereinbarten rechtssicheren und humanitären Grenzverfahren an den Außengrenzen umzusetzen mit dem Ziel einer gerechten Verteilung aller Personen, die eine Bleibeperspektive haben. Die EU-Asylreform sieht diese Grenzverfahren vor. Diese müssen nun zügig umgesetzt werden, um die Zahl der Dublin-Fälle spürbar zu reduzieren.

## **9. Beschleunigte Asylverfahren für Herkunftsstaaten mit einer Anerkennungsquote unter fünf Prozent**

Asylverfahren von Personen aus Staaten mit einer Anerkennungsquote unter fünf Prozent müssen beschleunigt werden. Dabei bedarf es eines Automatismus: Für alle Herkunftsstaaten, deren Anerkennungsquote unter fünf Prozent liegt, müssen automatisch verfahrens- und materiellrechtliche Regelungen gelten, die eine beschleunigte Bearbeitung ermöglichen. Dazu sollte Art. 16a Abs. 3 GG genutzt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem beschleunigte Asylverfahren für Herkunftsstaaten mit einer Anerkennungsquote unter fünf Prozent auf diesem Weg erreicht werden. Das individuelle Recht auf Asyl bleibt hiervon unberührt.

## **10. Effizientere Regelungen des Ausreisegewahrsams**

- a. Aufhebung der zeitlichen Begrenzung des Ausreisegewahrsams und Verlängerung zur Sicherstellung einer bereits feststehenden Ausreise

Die Rückführung einer ausreisepflichtigen Person soll nicht daran scheitern, dass die zeitliche Begrenzung des Ausreisegewahrsams auf 28 Tage greifen würde, eine zeitnah erfolgende Ausreise des Ausreisepflichtigen nach Ablauf dieser Frist jedoch erreichbar erscheint.

- b. Schaffung der Möglichkeit für die Bundespolizei, bei Gericht selbst einen Antrag auf Ausreisegewahrsam stellen zu dürfen (§ 73 AufenthG)

Die Absicherung von Rückführungsmaßnahmen durch das Instrument des Ausreisegewahrsams darf bei Einsätzen der Bundespolizei nicht an Zuständigkeitsfragen bei der Beantragung scheitern.

## **11. Schaffen einer bundesweiten, behördenübergreifend nutzbaren Datenbank zu Identitäten und Aufenthaltsorten und Vernetzung von Behörden**

Die Bundesregierung wird gebeten, den Aufbau einer bundesweiten, behördenübergreifend nutzbaren Datenbank, zu Identitäten und Aufenthaltsorten zu initiieren und zügig voranzutreiben. Der Informationsfluss der verschiedenen beteiligten Behörden auf Bundes-, Landes- sowie der kommunalen Ebene ist essentielle Bedingung für die reibungslose Durchführung von Überstellungen und Abschiebungen. Wenn bei allen Beteiligten die maßgeblichen Informationen zur Identität und zum Aufenthaltsort der von einer Maßnahme betroffenen Person zeitgleich vorliegen, gewährleistet dies ein besseres Ineinandergreifen der einzelnen Verfahrensschritte.

Unerlässlich ist insoweit auch eine enge Zusammenarbeit des BAMF mit der Bundespolizei: Die im Rahmen einer standardmäßig durchzuführenden, vollständigen erkennungsdienstlichen Behandlung gewonnenen Daten sollen auch von den Ausländerbehörden abgerufen werden können.

## **12. Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes**

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, das Staatsangehörigkeitsrecht dahingehend zu ändern, dass schwere Verfehlungen sowohl vor als auch noch nach der Einbürgerung bei der Frage der Zuerkennung bzw. der Aberkennung der Staatsangehörigkeit berücksichtigt werden können.

- a. Hierzu bedarf es einer Klarstellung, dass Falschangaben beim Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG) im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben konsequent zur Rücknahme der Einbürgerung führen, sowie
- b. einer Erweiterung von § 10 StAG um das Erfordernis einer schriftlichen Bestätigung und Archivierung der abzugebenden Erklärungen zu den abgefragten Sachverhalten um die Abfrage zur Mitgliedschaft in oder Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung.



## **Begründung**

Zu 1)

Statistiken des BAMF zeigen, dass im Jahr 2023 bundesweit nur knapp über neun Prozent der Überstellungen nach Dublin-III-Verordnung erfolgreich waren, zwischen Januar und Juni 2024 waren es knapp über 14 Prozent.

Personen müssen innerhalb von sechs Monaten an den anderen Mitgliedstaat überstellt werden; nur wenn eine Person in Haft oder auf der Flucht ist, kann die Frist auf 12 bzw. 18 Monate verlängert werden. Die eng gesetzten Fristen führen in Kombination mit den von den anderen Mitgliedstaaten restriktiv gesetzten Bedingungen der Rückübernahme zu oft dazu, dass Personen, die nach Dublin-III-Verordnung überstellt werden müssen, ins nationale Verfahren übergehen.

Auch fehlende Überstellungsmöglichkeiten führen oft zu praktischen Problemen. Selbst wenn Staaten sich dazu bereit erklären, Personen aufzunehmen, fehlt es sehr häufig an ausreichenden Überstellungskapazitäten, sodass das System bereits defizitär ausgestattet ist.

Die Länder können bei einer Stornierung nur auf die jeweils von ihren Behörden stornierten Fluggastplätze zurückgreifen. Eine bundesweite Übersicht existiert bislang nicht. Dies führt in der Praxis dazu, dass bei Stornierungen von Flügen die ohnehin nur wenigen Plätze für Überstellungen zum Teil ungenutzt bleiben. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht alle Mitgliedstaaten eine Stornierung von dem bereits gebuchten Personenkontingent herunterrechnen. Dies führt unweigerlich zu Sperrtagen und lässt vorhandene Potentiale ungenutzt.

Zu 2)

Der Bund hat als zuständige Stelle die Verbesserungen der Dublin-Überstellungsmodalitäten in der Hand. In der Konsequenz sollte die Zuständigkeit für

die Durchführung von Überstellung daher ebenfalls in der Zuständigkeit des Bundes liegen.

Zu 3)

Migrationsabkommen sind Grundpfeiler der Ordnung, Steuerung und Begrenzung von Migrationsströmen.

Zu 4)

Gefährder (inklusive Relevanter Personen und sonstiger sicherheitsrelevanter Personen) und Straftäter müssen im Rahmen rechtsstaatlicher Möglichkeiten konsequent abgeschoben werden. Ob eine Rückführung tatsächlich in alle Regionen möglich ist, liegt insbesondere an der Lagebewertung des Bundes. Es ist Aufgabe der Bundesregierung, für alle Herkunftsländer sowie Anrainerstaaten zu prüfen, ob Abschiebungen möglich sind und dabei auch Teilregionen in den Blick zu nehmen.

Zu 5)

Eine Absenkung der tatbestandlichen Schwelle in § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG hinsichtlich der Dauer der verhängten Freiheits- oder Jugendstrafen ist geboten, damit der Kreis der Personen, die wegen einer der in § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG aufgeführten schweren Straftaten verurteilt worden sind und hinsichtlich derer das Ausweisungsinteresse besonders schwer wiegt, erweitert und mithin auch die Ausreisepflicht dieser Personen schneller begründet werden kann.

Auch müssen Mitgliedschaft sowie Unterstützungshandlungen in Bezug auf kriminelle und terroristische Vereinigungen im Sinne der §§ 129, 129a StGB - wie auch in § 54 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG bereits für die Mitgliedschaft in terroristischen Vereinigungen vorgesehen - ein schweres Ausweisungsinteresse begründen. Die Tatbestände der Mitgliedschaft und der Unterstützung einer kriminellen sowie einer terroristischen Vereinigung im Sinne der §§ 129, 129a StGB sind daher als Fälle des besonders schweren Ausweisungsinteresses in § 54 Abs. 1 Nr. 2a AufenthG aufzunehmen.

Zu 6)

Die Ausländerbehörden, die für die Durchführung der konkreten Rückführungsmaßnahmen zuständig sind, sind an die asylrechtlichen Entscheidungen des BAMF ohne eigene Entscheidungskompetenz gebunden. Zur Beurteilung der Sicherheitslage orientiert sich das BAMF im Rahmen seiner Entscheidung an den Lageberichten der Bundesregierung zu den einzelnen Herkunftsländern. Daher sind unter die Beachtung des Urteils des OVG NRW auch differenzierte Einschätzungen zur Sicherheitslage in Teilregionen der Herkunftsländer von maßgeblicher Bedeutung.

Zu 7)

Der konsequente Entzug eines Schutzstatus durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bei sittlich nicht zwingend erforderlichen Heimatreisen ist geboten, um die gesellschaftliche Akzeptanz von asylrechtlichen Schutzanerkennungen nicht insgesamt zu gefährden. Wenn anerkannt schutzberechtigte Personen ohne sittlich zwingenden Grund in ihren Herkunftsstaat ein- und wieder ausreisen, von dem sie selbst eine Bedrohung vortragen, ist von einer Schutzbedürftigkeit nicht auszugehen. Davon ausgenommen bleiben sittlich zwingend erforderliche Ausnahmefälle, die auch zukünftig keinen negativen Einfluss auf die Schutzzuerkennung haben.

Zu 8)

Zur Ausübung des Grundrechts auf Asyl begeben sich Menschen zu oft auf lebensgefährliche Reisen nach Europa und wählen dabei häufig den gefährlichen Weg über das Mittelmeer. Das individuelle Recht auf Asyl bleibt unberührt; wird ihr Asylantrag vom BAMF jedoch abgelehnt, müssen die Menschen rückgeführt werden.

Ein funktionierendes Grenzverfahren muss zukünftig dazu führen, dass die Asylprüfungen vor Einreise in die EU erfolgen und somit unkontrollierte Weiterwanderungen Asylsuchender innerhalb der EU verhindert werden, mit der Folge, dass Überstellungen in den zuständigen EU-Mitgliedstaat perspektivisch an Bedeutung verlieren werden.

Zu 9)

Es ist geboten, dort Verfahren zu beschleunigen, wo keine systematische Verfolgung angenommen wird. Dem dient Art. 16a Abs. 3 GG. Die darin enthaltenen Regelungen sollten für alle Herkunftsstaaten, deren Anerkennungsquote unter fünf Prozent liegt, automatisch Anwendung finden. Gleichwohl kann es auch für Menschen aus Staaten mit geringer Anerkennungsquote individuelle Gründe geben, die einen Schutzstatus rechtfertigen. Dieser muss ihnen gewährt bleiben.

Zu 10)

Das Ausreisegewahrsam dient dem Zweck, die Abschiebung der ausreisepflichtigen Personen zu sichern. Durch effizientere Regelungen des Ausreisegewahrsams soll die Anzahl der Abschiebungsmaßnahmen sowie ihre erfolgreiche Durchführung gesteigert werden.

Zu 11)

Für Entscheidungen zur Durchführung von Dublin-Überstellungen und Abschiebungen ist es notwendig, für eine gleiche Informationslage bei allen beteiligten Behörden zu sorgen. Dazu bedarf es einer gemeinsamen Datenbank wie zum Beispiel des Ausländerzentralregisters (AZR). Die dort enthaltenen Informationen in Bezug auf die Identitätsklärung und den Aufenthaltsort sollten eindeutig sein, da es im Rahmen von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen notwendig ist, Identität und Herkunft der ausreisepflichtigen Personen festzustellen, zu überprüfen und zu sichern.

Die Erkenntnisse zur Herkunft und Identität beruhen mangels vorliegender Personaldokumente allerdings oftmals allein auf Angaben der ausreisepflichtigen Person.

Im Ergebnis muss in der Datenbank klar ersichtlich sein, ob die Identität geklärt oder ungeklärt ist. Im Idealfall werden hier auch weitere Dokumente in Bezug auf die Identitätsklärung hinterlegt, um alle Beteiligten bei einer schnellen und rechtssicheren Entscheidung zu unterstützen.

Darüber hinaus ist eine Verfügbarkeit der im Rahmen der vollständigen erkennungsdienstlichen Behandlung gewonnenen Daten auch von den Ausländerbehörden von großer Bedeutung. Hierdurch wird sichergestellt, dass Anträge wie zum Beispiel zur Passersatzpapierbeschaffung ohne Zeitverluste gestellt werden können. Die Nutzbarkeit von biometrischen Daten in verschiedenen Dateiformaten erhöht darüber hinaus deren Einsatzmöglichkeiten.

Zu 12)

Das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist Voraussetzung für die Einbürgerung. Es ist unmissverständlich klarzustellen, dass Angaben des Antragstellers in diesem Zusammenhang zur Aberkennung der deutschen Staatsbürgerschaft führen, wenn sie sich zu einem späteren Zeitpunkt als falsch herausstellen.

Die Mitgliedschaft in oder Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung ist ein Umstand, der eine Einbürgerung ausschließen muss und der daher abzufragen und zu archivieren ist.