

17.10.24

Antrag des Landes Baden-Württemberg

Entschließung des Bundesrates: Migration steuern - Innere Sicherheit gewährleisten

Der Ministerpräsident
des Landes Baden-Württemberg

Stuttgart, 17. Oktober 2024

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Manuela Schwesig

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Landesregierung von Baden-Württemberg hat beschlossen, dem Bundesrat die
als Anlage beigefügte

Entschließung des Bundesrates: Migration steuern – Innere Sicherheit
gewährleisten

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates in die Tagesordnung der 1048. Sitzung des Bundesrates am 18. Oktober 2024 aufzunehmen und sie anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Winfried Kretschmann

Entschließung des Bundesrates: Migration steuern - Innere Sicherheit gewährleisten

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

Deutschland ist eines der größten Zielländer von irregulärer Migration innerhalb der Europäischen Union. Auf der Suche nach besseren Perspektiven als im Heimatland kommen dabei auch viele Menschen über das Asylsystem in Deutschland an, die keinen Schutz benötigen. Um diejenigen, die Schutz benötigen, weiterhin aufnehmen und vor allem auch integrieren zu können, bedarf es daher weiterer Maßnahmen, um irreguläre Migration zu steuern und zu begrenzen. Daneben bedarf es Maßnahmen, um die Sicherheit zu stärken und aktuellen Kriminalitätsphänomenen zu begegnen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die folgenden Maßnahmen zu ergreifen:

1. Änderungen im Strafgesetzbuch zur besseren Bekämpfung von Messergewalt – Einstufung bestimmter Qualifikationstatbestände der Körperverletzung als Verbrechen

Der Bundesrat stellt fest, dass sich beispielsweise aus der Polizeilichen Kriminalstatistik Baden-Württemberg ergibt, dass von 2013 bis 2018 die Zahl der Fälle von Gewaltkriminalität unter Verwendung des Tatmittels Messer von 1.417 auf 1.763, also um 24,4 Prozent zugenommen hat. Die darunter erfassten Fälle der gefährlichen bzw. schweren Körperverletzung sind in diesem Zeitraum von 878 auf 1.222, somit um 39,2% gestiegen. Im langjährigen Vergleich wurden ungefähr 40% der Gewaltdelikte mittels eines Messers im öffentlichen Raum begangen.

Die Anzahl der Messerangriffe stieg in den Folgejahren weiter von 2.727 im Jahr 2022 auf 3.104 Fälle im Jahr 2023. Bei Mord und Totschlag benutzt der Täter in rund 43 Prozent der Fälle ein Messer. Vor allem bei der Bedrohung und der Gewaltkriminalität, insbesondere bei Körperverletzungsdelikten, spielen Messerangriffe eine herausgehobene Rolle.

Von 2.922 Tatverdächtigen von Messerangriffen sind 2.570 männlich. Es handelt sich hierbei überwiegend um Erwachsene ab 30 Jahren. Rund 55 Prozent der Tatverdächtigen sind nichtdeutsch, hiervon ist etwa jeder Dritte ein Asylbewerber / Geflüchteter. Mehr als drei Viertel der Tatverdächtigen sind Einzeltäter. 70,6 Prozent der tatverdächtigen Personen sind zum Zeitpunkt der Tat bereits kriminalpolizeilich bekannt.

Von den 3.745 Opfern wurden 29 tödlich und 209 schwer verletzt. 1.556 Opfer wurden mit dem Messer bedroht. Knapp bei der Hälfte der Opfer war die tatverdächtige Person zum Zeitpunkt der Tat nicht bekannt.

Es hängt oft nur vom Zufall ab, ob der Einsatz von Messern für das attackierte Opfer glimpflich ausgeht oder zu schwersten Verletzungen bis hin zum Tode führt. Um potentiellen Tätern von Anfang an unmissverständlich zu signalisieren, dass der Gesetzgeber bereits die Entscheidung, ein so gefährliches Werkzeug wie ein Messer oder eine Waffe in Verletzungsabsicht gegen den Körper eines anderen einzusetzen, als schweres Unrecht und nicht nur als Vergehen einstuft, bedarf es einer deutlichen Strafschärfung für diese brutale, immer sehr gefährliche und in ihrer konkreten Auswirkung kaum kontrollierbare Form der Tatbegehung.

Der Bundesrat stellt daher fest, dass die besondere Gefährlichkeit des Messers in Verbindung mit dessen gestiegener, durch statistische Daten belegter Bedeutung bei gewalttätigen Auseinandersetzungen gerade im öffentlichen Raum Grund gibt, die Körperverletzung mittels eines Messers aus der allgemeinen Regelung der gefährlichen Körperverletzung mittels eines gefährlichen Werkzeugs (§ 224 Absatz 1 Nummer 2 StGB) hervorzuheben und als Verbrechenstatbestand mit einer Mindeststrafandrohung von einem Jahr Freiheitsstrafe auszugestalten.

Rechtstechnisch kann dieses Ziel über eine Änderung der Regelstrafandrohung (nur) für diese Begehungsformen der gefährlichen Körperverletzung nach § 224 Absatz 1

Nummer 2 und Nummer 5 StGB erfolgen. Denkbar erscheint dabei, nicht jedes gefährliche Werkzeug, sondern neben dem Waffeneinsatz lediglich die Begehungsweise mittels eines Messers als typisches „anderes gefährliches Werkzeug“ im Sinne des § 224 Absatz 1 Nummer 2 StGB als eigenen Verbrechenstatbestand zu qualifizieren. Mit Blick auf das bestehende Strafrahmengefüge der §§ 223 ff. StGB, insbesondere der Höchstgrenze für schwere Körperverletzungen gemäß § 226 StGB, sollte der Strafrahmen eines weiteren Verbrechenstatbestandes für die genannten Fälle zehn Jahre Freiheitsstrafe nicht überschreiten.

Der Bundesrat stellt im Ergebnis fest, dass Körperverletzungen, die mittels einer „Waffe“ oder eines „anderen gefährlichen Werkzeuges“, insbesondere eines Messers, oder mittels einer „das Leben gefährdenden Behandlung“ begangen werden, nicht länger gemäß § 224 Absatz 1 StGB mit Freiheitsstrafe von nur sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft, sondern künftig zum Verbrechen mit einem Strafrahmen von mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe hochgestuft werden sollen. Er fordert die Bundesregierung auf, die hierzu erforderlichen punktuellen Änderungen des Strafgesetzbuches zu veranlassen.

2. Drittstaaten-Lösung

Der Bundesrat stellt fest, dass es angesichts des fortdauernd hohen Migrationsdrucks nach Deutschland notwendig ist, neue Wege zu gehen: Das Recht auf Asyl schließt keine Wahlfreiheit im Hinblick auf den Staat der Schutzgewährung ein. Wer in Deutschland Asyl beantragt, könnte in einen sicheren Drittstaat überführt werden, wo ihm verlässlich Schutz gewährt wird. Die Umsetzung dieser Modelle wurde bereits in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder von 6. November 2023 und 20. Juni 2024 thematisiert.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher weiterhin auf, konkrete Modelle zur Durchführung von Asylverfahren in Transit- und Drittstaaten zu entwickeln und dabei insbesondere auch dafür erforderliche Änderungen in der EU-Regulierung sowie gegebenenfalls im nationalen Asylrecht anzugehen.

3. Weitere Einschränkung missbräuchlicher Asylfolgeanträge

Der Bundesrat begrüßt die im Rückführungsverbesserungsgesetz vorgenommene Ausschöpfung des unionsrechtlichen Rahmens im Hinblick auf die Einschränkung des Bleiberechts von Folgeantragstellern. Vielfach werden allerdings immer noch Asylfolgeanträge ohne Aussicht auf Erfolg gestellt, um Abschiebungen hinauszuzögern oder zu behindern. Diese missbräuchliche Nutzung von Asylfolgeanträgen sollte weiter eingeschränkt werden.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, sich auf Unionsebene dafür einzusetzen, dass Asylfolgeanträge mit der Begründung einer verschlechterten Sicherheitslage generell nur noch für Länder möglich sein sollen, in denen der betroffene Mitgliedstaat, für Deutschland also die Bundesregierung, eine solche signifikante Änderung der Sicherheitslage festgestellt hat.

4. Schaffung strengerer Regelungen zur räumlichen Beschränkung bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern

Der Bundesrat hält es für geboten, dass ein Untertauchen, insbesondere bei drohender Abschiebung, erschwert werden muss.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzesentwurf in den Bundestag einzubringen, durch den der Aufenthalt vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer räumlich auf den Bezirk einer Ausländerbehörde, d. h. den Landkreis, Stadtkreis oder die Große Kreisstadt, beschränkt wird. Die räumliche Beschränkung ist ausdrücklich auf Fälle zu erstrecken, in denen der Asylantrag nach Maßgabe der Dublin III-Verordnung als unzulässig abgelehnt worden ist. Von der räumlichen Beschränkung soll abgewichen werden können, wenn der Ausländer zur Ausübung einer Beschäftigung berechtigt ist oder wenn dies zum Zwecke des Schulbesuchs, der betrieblichen Aus- und Weiterbildung oder des Studiums erforderlich ist. Das Gleiche soll gelten, wenn dies der Aufrechterhaltung der Familieneinheit dient.

5. Verbesserung der Kooperation relevanter Herkunftsstaaten sowie Abschluss von Migrationsabkommen

Der Bundesrat stellt fest, dass Rückführungen oftmals an der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer scheitern und eine Vielzahl von Herkunftsländern der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Rücknahme ihrer eigenen Staatsangehörigen nicht ausreichend nachkommt. Eine Vielzahl von Ausreisepflichtigen kann nicht abgeschoben werden, weil sich die Herkunftsländer entweder bei der Passersatzpapierbeschaffung oder der Durchführung von Rückführungsmaßnahmen unkooperativ zeigen und beispielsweise Rückübernahmeabkommen nicht oder nur unzureichend umsetzen oder Rahmenbedingungen vorgeben, die eine effektive und umfangreiche Rückführung vereiteln (z.B. Kontingentierung von Flügen; Ablehnung von Sammelchartern; nicht erfüllbare Vorgaben zur Beibringung von Unterlagen im Rahmen der Passersatzbeschaffung).

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Rücknahmeabkommen mit relevanten Herkunftsländern von Ausreisepflichtigen in Deutschland zu vereinbaren, sowie die ordnungsgemäße Umsetzung bestehender Rückführungs- und Migrationsabkommen oder bereits bestehende Rechtspflichten durch die Herkunftsländer bei der Rückkehrzusammenarbeit mit den erforderlichen Maßnahmen durchzusetzen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, beim Abschluss von Drittstaatenabkommen sowie bei der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern einen kohärenten Ansatz zu verfolgen indem außenpolitische, migrationspolitische und entwicklungspolitische Aspekte ganzheitlich betrachtet und eine Verknüpfung beispielsweise der Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungshilfeinteressen mit den Fragestellungen einer konsequenten Rückübernahme von Ausreisepflichtigen in ihre Heimatländer hergestellt werden. Das heißt, bei Staaten, die ihrer völkerrechtlichen Rückübernahmeverpflichtung nicht nachkommen, ist zum Beispiel die Entwicklungshilfe auf den Prüfstand zu stellen.

6. Ermöglichung von Abschiebungen nach Afghanistan und Syrien und Evaluation des Bundesaufnahmeprogramms für besonders gefährdete Staatsangehörige aus Afghanistan

a) Ermöglichung von Abschiebungen nach Afghanistan und Syrien

Der Bundesrat begrüßt das Bekenntnis des Bundeskanzlers und der Regierungschefs der Länder vom 10. Mai 2023, „*dass die Überstellung erheblich straffälliger Ausländer in ihre Herkunftsländer mit Abschiebestopp nicht per se ausgeschlossen werden soll*“. Er stellt jedoch fest, dass bisher leider kaum eine praktische Umsetzung des Beschlusses durch die Bundesregierung erfolgt ist. So ermöglicht der Bund trotz bestehender Ausreisepflicht bislang weiterhin keine Abschiebungen von Gefährdern und Personen, die schwere Straftaten begangen haben, nach Syrien.

Nach Afghanistan wurde zumindest am 30. August 2024 erstmals seit dem Juli 2021 wieder ein Charterflug durchgeführt, bei dem 28 schwere Straftäter nach Afghanistan rückgeführt wurden. Auch aufgrund grundrechtlicher Schutzpflichten des Staates zu Gunsten der Bevölkerung gemäß Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes ist es nicht zu vermitteln, dass selbst bei Gefährdern und schweren Straftätern, die etwa massive Straftaten gegen Leib und Leben und die sexuelle Selbstbestimmung begangen haben und bei denen Anschlagplanungen zu Tage getreten sind, eine Abschiebung nicht erfolgen kann. Dies hat zur Folge, dass die betreffenden Personen im Bundesgebiet verbleiben, und dass in den zuständigen Sicherheitsbehörden in steigendem Umfang Ressourcen gebunden werden, um die Bevölkerung zu schützen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, unter Ausschöpfung sämtlicher rechtlicher und tatsächlicher Möglichkeiten weitere Abschiebungen nach Afghanistan, insbesondere von vollziehbar ausreisepflichtigen Gefährdern und schweren Straftätern, zu ermöglichen. Wichtig ist jetzt, dass die Anstrengungen der Bundesregierung nicht bei dieser einen Maßnahme vom 30. August 2024 aufhören. Der Bund muss weiterhin Abschiebungsmöglichkeiten nach Afghanistan gewährleisten. In den Ländern liegen weitere Fälle von vollziehbar ausreisepflichtigen Gefährdern und schweren Straftätern vor, bei denen das mit besonderer Sachkunde hinsichtlich der zielstaatsbezogenen Verhältnisse ausgestattete Bundesamt für Migration und Flüchtlinge festgestellt hat, dass keine Abschiebungsverbote hinsichtlich Afghanistan vor-

liegen, d.h. dass keine Gefährdung oder unmenschliche Behandlung droht. Eine Abschiebung ist in diesen Fällen damit nach Feststellung des Bundesamts rechtlich zulässig und sollte aufgrund grundgesetzlicher Schutzpflichten unverzüglich erfolgen. Es ist daher erforderlich, dass der Bund auch weiterhin Abschiebungen nach Afghanistan ermöglicht. Gegebenenfalls bestehen auch hier Möglichkeiten, über Drittstaaten vorzugehen, wie dies der Bund bereits beim Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan praktiziert hat.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, unter Ausschöpfung sämtlicher rechtlicher und tatsächlicher Möglichkeiten unverzüglich Abschiebungen nach Syrien zu ermöglichen. Seit dem 1. Januar 2021 besteht kein genereller Abschiebungsstopp mehr für Rückführungen nach Syrien. Insbesondere sollen hierbei auch vollziehbar ausreisepflichtige Gefährder und schwere Straftäter abgeschoben werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass auch die „Country Guidance Syria“ der Europäischen Asylagentur bereits seit September 2020 zu dem Schluss kommt, dass hinsichtlich der Rückkehrperspektive eine regionale Differenzierung angezeigt ist und durchaus Anhaltspunkte für inländische Fluchtalternativen bestehen. Das Urteil des OVG Münster vom 16. Juli 2024 (14 A 2847/19.A) hat diesen Befund bestätigt und auch deutlich gezeigt, dass der aktuelle Lagebericht des Auswärtigen Amtes zu Syrien einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhält.

b) Evaluation des Bundesaufnahmeprogramms für besonders gefährdete Staatsangehörige aus Afghanistan

Die Bundesregierung führt, das zeitlich unbegrenzte Bundesaufnahmeprogramm für besonders gefährdete Staatsangehörige aus Afghanistan (BAP AFG) durch. Die humanitäre Aufnahme ist einer derjenigen Bereiche, in welchem wir den Zugang direkt steuern können. Mit Rücksicht auf die allgemeine Zugangslage, die bereits erfolgten und aufgrund der Zusagen des Bundes noch anstehenden Einreisen von afghanischen Staatsangehörigen und die Überlastung des gesamten Flüchtlingsaufnahmesystems, insbesondere der kommunalen Ebene, steht eine Weiterführung des zeitlich unbegrenzten Bundesaufnahmeprogramms Afghanistan mit monatlich bis zu 1.000 Aufnahmezusagen zur Diskussion. Stand 11. Oktober 2024 sind nach Information der Bundesregierung im Rahmen des Programmes bislang 3.082 Aufnahmezusagen

sagen erteilt worden und davon bisher 682 Personen eingereist. Die Anzahl der Aufnahmen auch jenseits des Bundesaufnahmeprogramms Afghanistan ist deutlicher Ausdruck der besonderen humanitären Verantwortungsübernahme Deutschlands. Ziff. 1 der gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 AufenthG am 19. Dezember 2022 in Kraft gesetzten Aufnahmeanordnung sieht nach 18 Monaten Laufzeit eine Evaluierung des Bundesaufnahmeprogrammes vor. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, bei der Evaluation, neben den tatsächlichen Ausreisemöglichkeiten aus Afghanistan auch die Aufnahme- und Integrationsfähigkeiten und insbesondere Unterbringungskapazitäten in den Ländern zu berücksichtigen

Davon unbenommen ist die Aufnahme afghanischer Ortskräfte, die einen hinreichenden Bezug zu Deutschland aufweisen.

7. Gesetzliche Klarstellung zur Anwendung von § 48 AufenthG als Rechtsgrundlage zur Datenträgerauswertung bei abgelehnten Asylbewerbern

Der Bundesrat stellt fest, dass eine ungeklärte Identität bzw. ein fehlender Reisepass das Haupthindernis bei der Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer ist. Von 181.513 vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern in Deutschland ist mit Stand vom 31. Juli 2024 die Abschiebung bei 43.104 Ausländern wegen fehlender Reisedokumente und bei 16.226 Ausländern wegen kausaler Identitätstäuschung oder Verletzung der Mitwirkungspflichten vorübergehend ausgesetzt.

Im Jahr 2023 lag zudem der Anteil der Asylersantragstellenden ohne Identitätsdokumente bei 52,4 % (BT-Drs. 22/8222, S. 26). Insbesondere bei Gefährdern und schweren Straftätern ist es unerlässlich, die Klärung der wahren Identität mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln, wie etwa der Auswertung von Mobiltelefonen, der Überprüfung von Auskunft- und Informationssystemen oder dem internationalen Informationsaustausch mit anderen Behörden zu betreiben. Rechtsgrundlage für die Datenträgerauswertung durch die Ausländerbehörden ist § 48 AufenthG.

Der Bundesrat stellt fest, dass aufgrund bereits vorliegender verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung (VG Freiburg, Beschl. v. 26. August 2020, 10 K 1841/20; VG Sigma- ringen, Beschl. v. 7. Oktober 2021, 1 K 2165/21, Juris; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 23. November 2022, 12 S 3213/21, juris Rn. 15, zuletzt VG Karlsruhe, Beschl. v. 09.08.2023, A 19 K 1797/23), die bei abgelehnten Asylbewerbern § 15a

AsylG als *lex specialis* gegenüber § 48 AufenthG sieht, droht die Rechtsgrundlage für die Datenträgerauswertung durch die Ausländerbehörden der Länder bei abgelehnten Asylbewerbern leerzulaufen. § 15a Abs. 2 AsylG stellt hingegen nur eine Rechtsgrundlage für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) dar.

Würden bei bestandskräftig abgelehnten Asylbewerbern ausschließlich die Regelungen in § 15 Abs. 2 Nr. 6, 15a AsylG Anwendung finden und § 48 Abs. 3 AufenthG mit der Möglichkeit zur Datenträgerauswertung nach § 48 Abs. 3a AufenthG ausgeschlossen sein, würde dies zu einer Besserstellung abgelehnter Asylbewerber gegenüber sonstigen Ausländern, die kein Asylverfahren durchlaufen haben, führen. In diesen Fällen wären die Ausländerbehörden nicht berechtigt, die Identität von Ausländern, die ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen, mit dem effektiven Mittel der Datenträgerauswertung zu klären, da für eine Datenträgerauswertung nach § 15a AsylG nur das BAMF zuständig ist.

Dies kann nicht Absicht des Gesetzgebers gewesen sein, da dann § 48 AufenthG - weil die Mehrzahl der ausreisepflichtigen Ausländer abgelehnte Asylbewerber sind - weitgehend ins Leere laufen würde. Das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 hatte die Intention, Rechtsunsicherheiten bei der Datenträgerauswertung zu beseitigen und den Vollzug aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen bei Ausländern, denen unter keinem Gesichtspunkt ein Aufenthaltsrecht zusteht, zu verbessern (BT-Drs. 18/4097, S.2, 47). Die erweiterte Regelung für das BAMF sollte neben den bereits für die Ausländerbehörden bestehenden Möglichkeiten Anwendung finden (BT-Drs. 18/11546, S. 2). Eine auf den Beschleunigungsgedanken gestützte erweiternde Anwendung des § 15 Abs. 2 AsylG auf bestandskräftig abgeschlossene Asylverfahren verbietet sich im Hinblick auf diese im Gesetz zur Verbesserung der Rückführung beibehaltenen unterschiedlichen Aufgabenumschreibungen (in diesem Sinne VG Stade, Beschl. v. 16.08.2021, 1 B 863/21, Rn. 28 ff.). Die Verpflichtungen nach § 15 AsylG erweitern die allgemeinen in § 48 AufenthG geregelten Mitwirkungspflichten lediglich (Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, 14. Aufl. 2022, § 15 AsylG, Rn. 9), sie sperren jedoch nicht darüber hinausgehend die Anwendung der §§ 48, 48a AufenthG (so VG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 28.03.2018, 11 B 36/18, Rn. 11; VG München, Urt. v. 14.5.2020, M 24 K 19.6002, Rn. 37).

Der Bundesrat stellt fest, dass entgegen dem mehrfachen Vorbringen von Seiten der Länder bezüglich einer expliziten Klarstellung im Gesetz, dass § 15a AsylG § 48 AufenthG als Spezialregelung nicht verdrängt, lediglich in der Begründung des Gesetzesentwurfs (BT-Drs. 20/9463, S. 38) der folgende Hinweis aufgenommen wurde:

„Unabhängig davon wird darauf hingewiesen, dass § 48 Absatz 3a und 3b den § 15a AsylG nach Abschluss des Asylverfahrens als Rechtsgrundlage für das Auslesen und die Auswertung von Datenträgern ablöst. Im Entwurf des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht ist dargelegt, dass mit § 15a AsylG eine Rechtsgrundlage im Asylgesetz geschaffen werden soll, wonach das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, ebenso wie bereits die Ausländerbehörden, zur Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität einschließlich der Staatsangehörigkeit von Asylsuchenden, Daten aus Datenträgern herausverlangen und auswerten kann (BT-Drs. 18/11546, S. 2). Daraus wird ersichtlich, dass § 48 Absatz 3a und 3b von § 15a AsylG im Asylbereich nicht vollständig verdrängt werden soll und der Anwendungsausschluss nur bis zu dem Zeitpunkt gelten soll, bis das Asylverfahren abgeschlossen ist.“

Eine ausdrückliche Regelung im Gesetz wird weiterhin für erforderlich erachtet. Allein die Ausführungen in der Gesetzesbegründung begründen keine Bindungswirkung für die Judikative.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, eine ausdrückliche Regelung im Gesetz aufzunehmen, die klarstellt, dass § 48 AufenthG trotz der Regelung in § 15a AsylG Anwendung findet. So könnte etwa in § 15a AsylG folgender Absatz eingefügt werden: „Die Zuständigkeit der Ausländerbehörden nach § 48 AufenthG bleibt unberührt.“

8. Einführung von Ausreisezentren, Durchführung von Abschiebungen verbessern

a) Einführung von Ausreisezentren

Der Bundesrat stellt fest, dass besonders konsequentes Handeln bei der Aufenthaltsbeendigung gegenüber denjenigen geboten ist, die Straftaten begehen. Insbesondere muss der Aufenthalt von Mehrfach- und Intensivtätern sowie Gefährdern konsequent beendet werden, um die Sicherheit in Deutschland zu stärken.

Aus diesem Grund muss dringend eine Antwort auf die Frage gefunden werden, wie mit ausreisepflichtigen Mehrfach- und Intensivtätern und Gefährdern umzugehen ist, die zwar ausreisepflichtig sind und freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren könnten, aber nicht abgeschoben werden können – in der Regel, weil entweder die Ausreisepflichtigen oder die Herkunftsstaaten oder auch beide nicht mit den deutschen Behörden kooperieren.

Selbst bei in Strafhaft befindlichen Personen ist eine Rückführung aus den genannten Gründen häufig nicht möglich. Auch die Anordnung von Abschiebungshaft gemäß § 62 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) kommt mangels konkreter Rückführungsperspektive nicht in Betracht, was zur Folge hat, dass die Personen nach Haftentlassung auf freien Fuß gesetzt und im Bundesgebiet geduldet werden müssen. Nicht selten sind aufwändige und kostenintensive Folgemaßnahmen erforderlich, um die Personen zu überwachen und der erneuten Begehung von Straftaten entgegenzuwirken.

Der Bundesrat hält es vor diesem Hintergrund für geboten, dass vollziehbar ausreisepflichtige Mehrfach- und Intensivtäter und Gefährder zukünftig unmittelbar nach Eintritt der vollziehbaren Ausreisepflicht und sofern keine Abschiebungsverbote vorliegen, in Ausreiszentren verlegt werden können. Dort müssen Sie sich aufhalten, bis sie entweder abgeschoben werden oder sich freiwillig entscheiden, in ihr Heimatland zurückzukehren. Die Ausreisezentren können die Personen jederzeit in Richtung ihres Herkunftslands verlassen. Sofern die Mehrfach- und Intensivtäter oder Gefährder sich in Strafhaft befinden, sollte die Unterbringung im Ausreisezentrum unmittelbar an die Strafhaft anschließen. Die Unterbringung im Ausreisezentrum ist keine Strafe, sondern ein Mittel des Verwaltungszwangs zur Durchsetzung vollziehbarer Ausreisepflichten.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zunächst auf europäischer Ebene die nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere durch Anpassung der EU-Rückführungsrichtlinie, zu erreichen, damit die Umsetzung von Ausreisezentren anschließend im Bundesrecht sowie in der Folge auch in der Praxis erfolgen kann.

b) Erleichterte Voraussetzungen für den Ausreisegewahrsam und Ermöglichung der Ingewahrsamnahme vor der Abschiebung

Viele Abschiebungen scheitern an Nichtantreffen bzw. Untertauchen der betreffenden Personen.

Der Ausreisegewahrsam gemäß § 62b AufenthG stellt eines der wichtigsten Instrumente dar, um einem Scheitern der Abschiebung wegen Untertauchens bzw. Nichtantreffens entgegenzuwirken, indem die abzuschiebenden Personen bereits bis zu 28 Tage vor der geplanten Abschiebung festgesetzt werden. Damit die Behörden von diesem Instrument noch effektiver Gebrauch machen könnten, sollte die Anordnung unter erleichterten Voraussetzungen bzw. ohne erschwerende Einschränkungen möglich sein.

Anders als bei der Abschiebungshaft ist der Ausreisegewahrsam ohnehin als „Kann“-Regelung ausgestaltet, die dem Richter bzw. der RichterIn bereits ermöglicht, im Rahmen einer Abwägungsentscheidung in besonders gelagerten Fällen von der Anordnung des Ausreisegewahrsams abzusehen, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen. Darüberhinausgehende weitere Einschränkungen sind weder erforderlich noch zielführend.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die bestehenden Voraussetzungen für den Ausreisegewahrsam zu prüfen und mögliche nicht rechtlich angezeigte Einschränkungen des Ausreisegewahrsams aus dem Gesetz zu streichen.

Der Bundesrat stellt ferner fest, dass es neben der Möglichkeit des gerichtlich angeordneten Ausreisegewahrsams möglich sein soll, die abzuschiebenden Personen bereits 48 Stunden vor der Abschiebung festzusetzen. Derzeit ist in § 58 Abs. 4 AufenthG geregelt, dass die die Abschiebung durchführende Behörde befugt ist, zum Zweck der Abschiebung den Ausländer zwecks Verbringung zum Flughafen oder

Grenzübergang kurzzeitig festzuhalten (Satz 1). Dieses Festhalten ist jedoch auf das zur Durchführung der Abschiebung unvermeidliche Maß zu beschränken (Satz 2). In der Praxis führt dies häufig dazu, dass Personen früh morgens aufgegriffen werden müssen, damit sie zu einer Tageszeit im Heimatland ankommen, zu der sie sich um alles Notwendige kümmern können. Eine solcher Aufgriff ist für alle Beteiligten belastend. Eine Ingewahrsamnahme am Vortag bietet hier eine Alternative, um für alle Beteiligten Druck aus der Situation zu nehmen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die rechtlichen Möglichkeiten dafür zu schaffen, dass zukünftig ein Aufgriff und ein Festhalten der abzuschiebenden Personen bis zu 48 Stunden vor dem Abschiebungstermin möglich ist.

c) Abschaffung/Änderung der Regelung zur Bestellung eines anwaltlichen Bevollmächtigten bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam (§ 62d AufenthG)

Der Bundesrat stellt fest, dass die mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz in § 62d AufenthG aufgenommene Regelung zur Bestellung eines anwaltlichen Bevollmächtigten bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam zu einem erhöhten Aufwand der Behörden und Gerichte in der Praxis geführt hat und sich die im Gesetzgebungsverfahren von vielen Ländern geäußerten Bedenken gegen die Regelung bestätigt haben.

So gehen die Gerichte aufgrund der aktuellen Fassung des § 62d AufenthG teilweise davon aus, dass die Bestellung des Bevollmächtigten bereits vor der geplanten Festnahme der Person erforderlich sei, woraus die Gefahr des Untertauchens und somit ein weiteres Vollzugshindernis resultieren, das zu beseitigen ist.

Der Bundesrat stellt außerdem fest, dass für die spezialgesetzliche Regelung im Aufenthaltsgesetz weiterhin kein Bedürfnis besteht. Denn bereits nach der zuvor geltenden Gesetzeslage wurde dem Betroffenen vom Gericht ein geeigneter Verfahrenspfleger bestellt, wenn dies zur Wahrnehmung seiner Interessen erforderlich ist (§ 419 Abs. 1 FamFG). Zudem sieht § 78 Abs. 2 FamFG die Möglichkeit vor, dass dem Betroffenen auf seinen Antrag ein zur Vertretung bereiter Rechtsanwalt seiner Wahl seitens des Gerichts beigeordnet wird, wenn wegen der Schwierigkeit der Sach- und Rechtslage die Vertretung durch einen Rechtsanwalt erforderlich erscheint.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Regelung des § 62d AufenthG insgesamt aufzuheben, zumindest aber jedenfalls um eine ausdrückliche Regelung zu ergänzen, die klarstellt, dass die Vorschrift keine Anwendung im Verfahren zum Erlass einer einstweiligen Anordnung vor der Festnahme der betreffenden Person findet.

9. Ermöglichung längerer Einreisesperren nach Abschiebungen und Einführung einer Regelung zur Begleichung der Abschiebungskosten als Voraussetzung für die Visumerteilung

Der Bundesrat stellt fest, dass Abschiebungen, die allein deshalb erforderlich sind, weil die Personen ihrer bestehenden Ausreisepflicht nicht freiwillig nachkommen sind, für die Behörden mit einem sehr hohen Aufwand verbunden sind und zudem immense Kosten verursachen.

Aufgrund der Abschiebung besteht folglich ein öffentliches Interesse an der Fernhaltung der abgeschobenen Person aus dem Bundesgebiet, dem durch die Anordnung eines hinreichend langen Einreise- und Aufenthaltsverbots Rechnung zu tragen ist. Entsprechend der Vorgabe des Art. 11 Abs. 2 der EU-Rückführungsrichtlinie wird derzeit über die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 AufenthG nach Ermessen unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls entschieden. Darüber hinaus darf die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots gemäß § 11 Abs. 3 Satz 2 AufenthG außer in den Fällen des § 11 Abs. 5 bis 5b AufenthG fünf Jahre nicht überschreiten.

Dies hat zur Folge, dass die von den Behörden festgesetzte Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots häufig nur zwei bis drei Jahre beträgt, was gemessen an dem hohen Aufwand und den immensen Kosten der Abschiebung nicht sachgerecht ist.

Der Bundesrat spricht sich deshalb dafür aus, dass zukünftig längere Einreise- und Aufenthaltsverbote in Form von Regelfristen angeordnet werden können und fordert die Bundesregierung auf, sich für eine Anpassung der EU-Rückführungsrichtlinie einzusetzen, die längere Einreise- und Aufenthaltsverbote ermöglicht.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung außerdem auf, das Auswärtige Amt anzuweisen, die Erteilung von nationalen Visa, auf die kein Anspruch besteht, von der

vollständigen Begleichung von Abschiebungskosten abhängig zu machen. Die Begleichung von Abschiebungskosten sichert die Einhaltung der Einreiseregeln, liegt im Interesse der Bundesrepublik Deutschland und ist insofern im Rahmen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung für nationale Visa zu berücksichtigen.

10. Schlepperwesen bekämpfen

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, kurzfristig gemeinsam mit der Europäischen Union weitere konkrete wirksame Maßnahmen zur Verringerung und Vermeidung des Schlepperwesens über das Mittelmeer zu ergreifen.

11. Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für Terrorunterstützer

Der Bundesrat stellt ferner fest, dass gemäß § 28 Abs. 1 Nummer 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) ein Deutscher, der sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt, die deutsche Staatsangehörigkeit verliert, es sei denn, er würde sonst staatenlos.

Die Beteiligung an strafbewehrten gewalttätigen Handlungen von Terrorvereinigungen im Inland stellt aktuell keinen Grund für einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit dar. Der Unrechtsgehalt einer Beteiligung an strafbewehrten gewalttätigen Handlungen von Terrorvereinigungen im Inland erscheint jedoch vergleichbar mit demjenigen einer Beteiligung an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, § 28 Abs. 1 StAG dahingehend zu ergänzen, dass auch die Beteiligung an strafbewehrten gewalttätigen Handlungen von Terrorvereinigungen im Inland zu einem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führt.

12. Automatisierte Datenübertragungen in das Nachrichtendienstliche Informationssystemen

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, zeitnah die Voraussetzungen zu schaffen, dass dem Verfassungsschutz das notwendige Instrumentarium zur Bewältigung der enormen Datenmengen an die Hand gegeben wird, insbesondere um Übermittlungen sicherheitsrelevanter Informationen durch einen (teil-)automatisierten Datenabgleich mit zentralen Fachregistern zu ermöglichen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, über die geplante Ausweitung der Nachberichtspflichten, die Erweiterung des Datenkranzes sowie die erweiterten Meldeverpflichtungen im Waffengesetz hinaus den gesetzlichen Änderungsbedarf hinsichtlich der Übermittlungspflicht an die Verfassungsschutzbehörden in den weiteren Fachgesetzen zu überprüfen.

In der praktischen Umsetzung müssen jedoch ebenfalls die entsprechenden technischen Verfahren angepasst werden, um weitere Datensätze mit aufnehmen zu können. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die notwendigen technischen und finanziellen Mittel zur entsprechenden Modernisierung des Nachrichtendienstlichen Informationssystems zur Verfügung zu stellen.

Weiter fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, einen Modernisierungs- und Reformierungsvorschlag zur technischen Umsetzung des Informationsflusses zwischen den (Sicherheits-)Behörden zu erarbeiten und dabei insbesondere den automatisierten Datenabgleich mit dem Nachrichtendienstlichen Informationssystem auszuweiten. Dies betrifft u.a. die Schnittstellen zum Nationalen Waffenregister, aber auch weitere Schnittstellen zu Fachregistern.