

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

- a) **zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**  
– Drucksache 18/6346 –

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus**

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**  
– Drucksache 18/6652 –

#### **Unerlaubte Einreise von Flüchtlingen entkriminalisieren**

##### **A. Problem**

Zu Buchstabe a

Die aufenthalts- und asylrechtlichen Strafvorschriften kriminalisieren Menschen ohne Aufenthaltsstatus wegen des bloßen Verstoßes gegen verwaltungsrechtliche Vorschriften. Die Tatbestände dieses spezifischen Strafrechts können nur Menschen erfüllen, die nicht deutsche Staatsangehörige sind. Die Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes zur zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht reichen aus, um die Einhaltung der aufenthaltsrechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Die Aufenthaltsbeendigung aufgrund der Anwendung dieser Vorschriften hat besonders schwerwiegende Folgen für die Betroffenen, sodass daneben eine strafrechtliche Verurteilung oftmals unverhältnismäßig erscheint. Da Strafrecht immer nur Ultima Ratio sein darf, ist die strafrechtliche Ahndung des unrechtmäßigen Aufenthalts entbehrlich. Die Vereinbarkeit der ausländerstrafrechtlichen Vorschriften mit unions- und völkerrechtlichen Vorgaben ist darüber hinaus zweifelhaft.

Zu Buchstabe b

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden, auf Grenzkontrollen oder weitergehende Maßnahmen in Reaktion auf die Einreise von schutzsuchenden Menschen zu verzichten und entsprechende Maßnahmen aufzuheben. Zudem soll die Bundesregierung dazu aufgefordert werden, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Einreise von schutzsuchenden Menschen und die nicht gewerbs- und bandenmäßige Beihilfe entkriminalisiert.

## **B. Lösung**

Zu Buchstabe a

**Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/6346 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmhaltung der Fraktion DIE LINKE.**

Zu Buchstabe b

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/6652 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

## **C. Alternativen**

Annahme einer der Vorlagen.

## **D. Kosten**

Durch die weitgehende Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus werden die Staatsanwaltschaften und ihre Hilfsbeamten sowie die Strafgerichte und weitere mit der Strafrechtspflege unmittelbar oder mittelbar befasste Behörden deutlich entlastet. Die Ausländerbehörden werden durch den Wegfall bzw. die Verringerung der bislang notwendigen Zusammenarbeit mit den zuvor genannten Behörden entlastet. Dadurch werden die Kosten in erheblicher, aber nicht quantifizierbarer Weise gesenkt, ohne dass erkennbare Mehrkosten entstünden.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/6346 abzulehnen,
- b) den Antrag auf Drucksache 18/6652 abzulehnen.

Berlin, den 16. März 2016

### **Der Innenausschuss**

**Ansgar Heveling**  
Vorsitzender

**Andrea Lindholz**  
Berichterstatterin

**Sebastian Hartmann**  
Berichterstatter

**Ulla Jelpke**  
Berichterstatterin

**Luise Amtsberg**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Andrea Lindholz, Sebastian Hartmann, Ulla Jelpke und Luise Amtsberg

### I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/6346** wurde in der 150. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Januar 2016 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 18/6652** wurde in der 150. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Januar 2016 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

### II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 91. Sitzung am 24. Februar 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 91. Sitzung am 24. Februar 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 57. Sitzung am 24. Februar 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

### III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat in seiner 76. Sitzung am 16. März 2016 die Vorlagen abschließend beraten und empfiehlt, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/6346 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. und den Antrag auf Drucksache 18/6652 mit den Stimmen der der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen.

### IV. Begründung

Die **Fraktion DIE LINKE.** kritisiert, staatliches Handeln müsse verhältnismäßig sein. Vor dem Hintergrund der überwiegenden Einstellung der Strafverfahren sei deren Erforderlichkeit und Geeignetheit an dieser Stelle in Frage zu stellen. Eine Strafbarkeit zu schaffen, lediglich um eine Signalwirkung zu erzielen, sei nicht verfassungskonform. Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken sei die Entkriminalisierung der unerlaubten Einreise von Flüchtlingen aus zwei weiteren Gesichtspunkten geboten. Vom polizeilichen Aspekt aus betrachtet binde der bürokratische Verwaltungsvorgang erhebliche Personalressourcen bei den Polizeien, welche an anderer Stelle dringend benötigt würden. Aus humanitärer Sicht sei festzustellen, dass die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) die unerlaubte Einreise nicht unter Strafe stelle. Die Einleitung eines Strafverfahrens stelle hingegen eine Kriminalisierung der Flüchtenden dar. Darüber hinaus sei eine klare rechtliche Abgrenzung bei der Beihilfe zur unerlaubten Einreise zu ziehen. Die Fluchthilfe aus rein humanitären Erwägungen ohne Profitgedanken dürfe nicht unter Strafe

gestellt werden. Die gewerbsmäßige Schleusung von Menschen hingegen müsse selbstverständlich weiterhin strafrechtlich verfolgt werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** schließt sich den verfassungsrechtlichen Bedenken der Fraktion DIE LINKE. an. Der eigene Gesetzentwurf solle nicht zu einer pauschalen Entkriminalisierung der Fluchthelfer führen. Vielmehr treffe man eine Differenzierung zwischen gewerblicher, gewinnorientierter Schleusung und nicht kriminell motivierten Fluchthelfern. Während erstere selbstverständlich weiterhin strafrechtlich zu verfolgen seien, solle für letztere eine Rechtssicherheit geschaffen werden, damit diese Personen nicht ungewollt oder unbeabsichtigt in die Strafbarkeit gleiten. Das formelle Verwaltungshandeln betreffend sei die Bearbeitung ohnehin zur Einstellung führender Strafanzeigen mit Blick auf die derzeitige Arbeitsbelastung der Bundespolizei nicht hinnehmbar und der Sinn und Zweck dieser Maßnahme in deren Reihen auch nur schwer vermittelbar. Folgerichtig sei eine Änderung der Rechtslage zwingend geboten.

Die **Fraktion der SPD** betont, eine illegale Einreise in die Bundesrepublik Deutschland müsse selbstverständlich eine Strafanzeige nach sich ziehen. Dieses Verfahren stelle jedoch keine generelle Kriminalisierung von Flüchtlingen dar und verstoße auch nicht gegen die GFK. Die Straffreiheit nach der GFK ergebe sich aus den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes, welche in diesem Falle Anwendung fänden. Vergessen werden dürfe nicht, dass es neben Flüchtlingen auch noch weitere Personen gebe, die sich illegal im Bundesgebiet aufhalten. Umso wichtiger sei es daher, auf geordnete und rechtlich einwandfreie Verfahren zurückgreifen zu können. Hinsichtlich einer Entbürokratisierung könne man lediglich über Schritte zur Verfahrensvereinfachung nachdenken. Bei der Beihilfe zur illegalen Einreise müsse zwingend darauf geachtet werden, dass es zu keiner pauschalen Straffreiheit auch für gewerbsmäßig agierende Schleuser komme. Die beiden Oppositionsvorlagen berücksichtigten diese Aspekte nicht, daher könne diesen nicht zugestimmt werden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lehnt die beiden Vorlagen ab. Die Vorschläge der Oppositionsfraktionen seien nicht zielführend. Zudem sehe Artikel 31 der GFK eine Strafflosigkeit nicht per se vor, sondern führe lediglich auf, wann von einer Strafe abzusehen sei. Auch werde durch eine Abschaffung der Strafverfolgung bei der illegalen Einreise eine bei dem aktuell hohen Flüchtlingszustrom nicht zu verantwortende Signalwirkung gesendet. Die erforderliche Meldung als Flüchtling sei Teil eines geordneten Asylverfahrens und dem Einzelnen zumutbar und es müsse verdeutlicht werden, dass eine illegale Einreise im Einzelfall auch erhebliche Konsequenzen nach sich ziehen könne. Zudem müssten der illegale Grenzübertritt und das Asylverfahren unabhängig voneinander betrachtet werden. Dem Argument der Entbürokratisierung der ohnehin zu einer Einstellung führenden Strafverfahren könne nicht gefolgt werden, da ein gewisser Grad an Bürokratie notwendig sei, um geordnete Strukturen beibehalten zu können. Ebenso dürfe eine Straffreiheit aus humanitärem Handeln nicht zu einer Pauschalamnestie führen, hinter welcher sich kriminelle Schleuser verstecken könnten.

Berlin, den 16. März 2016

**Andrea Lindholz**  
Berichterstatlerin

**Sebastian Hartmann**  
Berichterstatler

**Ulla Jelpke**  
Berichterstatlerin

**Luise Amtsberg**  
Berichterstatlerin





