

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes zur Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes auch bei erstmaliger Einreise

A. Problem

Für einen souveränen Staat sollte es eine Selbstverständlichkeit sein, die Einreise von gefährlichen Personen aus dem Ausland untersagen zu dürfen, etwa bei politischen und religiösen Extremisten. Das gilt insbesondere in Zeiten globaler Konflikte, die auf Deutschland überzugreifen drohen, wie aktuell seit dem Überfall der Hamas auf Israel und dem anschließenden Krieg im Gazastreifen. Auch der Aufenthalt eines Taliban-Funktionärs in Deutschland, der im November 2023 ungehindert einreisen und seine Propaganda in einer Kölner Moschee verbreiten konnte, verdeutlicht die Dringlichkeit dieses Problems (www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/taliban-auftritt-102.html).

Daher ist es umso bedenklicher, dass Deutschland – von wenigen Ausnahmen abgesehen – gefährlichen Personen aus dem Ausland die Einreise und den Aufenthalt gar nicht verbieten kann. Das gilt auch dann, wenn den deutschen Behörden frühzeitig der geplante Besuch dieser Person bekannt wird. Nach der neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 11 des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG) nämlich nur noch dann möglich, wenn der Ausländer zu einem früheren Zeitpunkt bereits in Deutschland war und hier ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben wurde (Urteil vom 25. Mai 2023, 1 C 6/22). Gegen einen gefährlichen Ausländer, der zum ersten Mal nach Deutschland will, darf dagegen kein Einreise- und Aufenthaltsverbot mehr verhängt werden.

Zwar sieht auch das Bundesverfassungsgericht den Zweck der Ausweisung darin, „zukünftige“ Störungen und Gefahren zu verhindern; vgl. Rn. 18. Dieser Zweck beanspruche „auch dann Geltung, wenn ein visumpflichtiger Ausländer im Ausland ein Ausweisungsinteresse verwirklicht hat und seine – erstmalige – Einreise in das Bundesgebiet betreibt“; vgl. Rn. 19. Gleichwohl kommt das Bundesverwaltungsgericht zu dem Ergebnis, dass eine Ausweisung – und damit ein Einreise- und Aufenthaltsverbot – wegen des Gesetzeswortlauts zwingend einen vorherigen Aufenthalt in Deutschland erfordert (die Ausweisungsnorm des § 53 Absatz 1 AufenthG spricht vom „Interesse an einem weiteren Verbleib im Bundesgebiet“); vgl. Rn. 14.

Die Bundesregierung hat bislang keine Absicht erkennen lassen, diese gefährliche Gesetzeslücke schließen zu wollen.

B. Lösung

Das Bundesverwaltungsgericht zeigt in seinem bezeichneten Urteil selbst den Lösungsweg: Es obliegt dem Gesetzgeber, diesen Fehler zu korrigieren („Ob darüber hinaus eine Ausweisung auch in Fällen möglich sein soll, in denen sich ein Ausländer noch nie im Bundesgebiet aufgehalten hat, muss der Entscheidung des Gesetzgebers vorbehalten bleiben“; vgl. Rn. 21). Der Wortlaut der Ausweisungsnorm § 53 Absatz 1 AufenthG muss so erweitert werden, dass eine Ausweisung auch vor der erstmaligen Einreise möglich ist. Für eine Privilegierung derjenigen, die sich noch nie in Deutschland aufgehalten haben, sind keinerlei Gründe ersichtlich.

C. Alternativen

Keine.

Die Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes ist in den Fällen, in denen eine Ausweisung möglich ist, unstreitig zulässig und auch geboten, um die Sicherheit Deutschlands zu bewahren. Insbesondere ein fehlendes deutsches Visum ist nicht gleichermaßen geeignet, um einen gefährlichen Ausländer fernzuhalten. Denn auch dann ist es in vielen Fällen möglich, legal nach Deutschland einzureisen: Zum einen kann dies der Fall sein, wenn er ein Schengenvisum eines anderen EU-Staates hat. Dies war etwa bei dem im November 2023 eingereisten Taliban-Funktionär der Fall, der ein niederländisches Schengen-Visum hatte (siehe Pressebericht oben). Zum anderen verhindert ein fehlendes Visum nicht, dass an der deutschen Grenze ein Asylantrag gestellt wird. In diesem Fall wird die Einreise selbst dann erlaubt, wenn die Gefährlichkeit des Antragstellers bekannt ist, da mangels Einreise- und Aufenthaltsverbotes zunächst der Antrag auf Asyl zu prüfen ist. Im Übrigen dürfen die Staatsbürger von über 60 visafrei nach Deutschland einreisen, ein Visumsverfahren ist zum Fernhalten dieser Personen völlig untauglich.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Auswirkungen auf den Bundeshaushalt entstehen nicht. Bei den Ländern kann es zu geringfügigen Mehrausgaben kommen, die von der konkreten Anzahl der verhängten Maßnahmen abhängen. Diese Höhe ist derzeit nicht bezifferbar.

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

Erfüllungsaufwand für die Bundesverwaltung entsteht nicht. Der Erfüllungsaufwand der Landesverwaltung hängt von der konkreten Anzahl der verhängten Maßnahmen ab.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes zur Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes auch bei erstmaliger Einreise

Vom ...

Der Bundestag hat 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 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 390) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 11 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 2 wird das Wort „erneut“ gestrichen.
 - b) In Absatz 2 Satz 4 werden nach dem Wort „Ausreise“ die Wörter „oder in dem Fall, dass der Ausländer noch nicht eingereist ist, mit Erlass der Ausweisungsverfügung“ eingefügt.
2. In § 53 Absatz 1 werden nach dem Wort „Bundesgebiet“ die Wörter „oder an der Einreise ins Bundesgebiet“ und nach den Wörtern „öffentliche Interesse an der Ausreise“ die Wörter „oder Nichteinreise“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 20. Februar 2024

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Ausweisung dient dem dauerhaften Fernhalten von Ausländern vom Bundesgebiet zum Zweck der Gefahrenabwehr. Mit dem präventiven Fernhalteinteresse ist es unvereinbar, die Anwendung der Ausweisungsvorschriften davon abhängig zu machen, ob ein Ausländer bereits in Deutschland war oder nicht. Auch bei einem Ausländer, der noch nie in Deutschland war und der allein im Ausland ein Ausweisungsinteressen verwirklicht hat, kann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot sachgerecht und geboten sein. Das geltende Aufenthaltsrecht ist lückenhaft, da es für die erstmalig beabsichtigte Einreise keine Möglichkeit einer Ausweisung und damit eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes vorsieht.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

§ 53 Absatz 1 AufenthG wird so geändert, dass die Norm eine Ausweisung auch vor der erstmaligen Einreise ermöglicht.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

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

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

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Die gesetzlichen Änderungen stehen in Einklang mit den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben insbesondere der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

In § 53 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetz werden nach dem Wort „Bundesgebiet“ die Wörter „oder an der Einreise ins Bundesgebiet“ und nach den Wörtern „öffentliche Interesse an der Ausreise“ die Wörter „oder Nichteinreise“ eingefügt, um eine Ausweisung auch vor der erstmaligen Einreise zu ermöglichen. Dies bedingt Änderungen auch in § 11 AufenthG, die einerseits sprachlicher Natur sind, andererseits klarstellen, wann die Frist für ein Einreise- und Aufenthaltsverbot beginnt in dem Fall, dass der Ausländer noch nicht eingereist ist.

