

11.02.2025

Antrag

der Fraktion der AfD

Mit den Stimmen von AfD, CDU und FDP eine starke politische Mitte bilden und ein Signal nach Berlin senden – Dem Zustrombegrenzungs-gesetz jetzt zustimmen

I. Ausgangslage

Der Bundestag hat am Freitag, den 31. Januar 2025, das sogenannte Zustrombegrenzungs-gesetz der CDU/CSU-Fraktion (20/12804) mit knapper Mehrheit abgelehnt. Gegen die Initiative votierten in zweiter Beratung 349 Abgeordnete. 338 Parlamentarier stimmten für den Entwurf und es gab fünf Enthaltungen. 12 Abgeordnete der Union votierten nicht für den Gesetzesentwurf. Noch mehr Dissens gab es bei der FDP, da 2 Abgeordnete den Entwurf ablehnten und sich 5 enthielten. 16 waren zum Zeitpunkt der Abstimmung abwesend. Geschlossen dagegen stimmten SPD, Grüne und die Linkspartei. Zu dem Gesetz hatte der Ausschuss für Inneres und Heimat eine Beschlussempfehlung abgegeben (20/13648 Buchstabe a). Bis zuletzt war offengeblieben, ob der Entwurf im Anschluss an die Debatte abgestimmt oder zurück in den Innenausschuss überwiesen werden soll.¹

Die Union drang in ihrem Gesetzesentwurf auf eine „Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland“. Danach sollte das „Ziel der Begrenzung der Zuwanderungssteuerung wieder als ausdrückliche übergeordnete Vorgabe für die Anwendung des Aufenthaltsgesetzes festgelegt“ werden. Zudem wollte die Unionsfraktion den Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz bis auf Weiteres beenden. Außerdem sollte die Bundespolizei eine eigene Zuständigkeit für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen für Personen erhalten, die sie im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in „ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich (Bahnhöfe) antrifft“. Die Regelung sollte den Angaben zufolge Drittstaatsangehörigen aus Nicht-EU-Ländern ohne Duldung sowie solche mit einer Duldung wegen fehlender Reisedokumente umfassen. Als „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ solle sie auch die Beantragung von Haft und Gewahrsam erlauben, um die Abschiebung zu sichern. Diese Maßnahmen sollten der CDU/CSU-Fraktion zufolge „zusammen mit umfassenden Grenzkontrollen und Zurückweisungen an den deutschen Grenzen der Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland“ dienen. Grenzkontrollen und Zurückweisungen seien allerdings auf Basis des geltenden Rechts bereits möglich, „sodass insofern keine gesetzlichen Änderungen erforderlich sind“, so die Fraktion in der Vorlage weiter.²

¹ Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw05-de-zustrombegrenzungs-gesetz-1042038>.

² Ebenda.

Bereits am Mittwoch derselben Woche hatten Christdemokraten und CSU-Anträge zur Kontrolle der illegalen Zuwanderung nach Deutschland ins Parlament eingebracht und für einen davon eine Mehrheit mit der FDP, parteilosen Abgeordneten sowie mit der Alternative für Deutschland erzielt. Für dieses demokratische Ergebnis ist seitdem insbesondere die Union ins Fadenkreuz linksextremer Kräfte geraten, wobei sogar die ehemalige Bundeskanzlerin Angela Merkel das positive Abstimmungsergebnis kritisierte. Am Freitagmorgen trat dann zunächst der Fraktionsvorsitzende der FDP, Christian Dürr, vor die Kameras und erklärte, dass seine Partei eine Vertagung der Abstimmung erreichen wolle, um in der „demokratischen Mitte“ für eine Mehrheit zu werben. Gleichzeitig beteuerte er aber, dass man zu den Vorschlägen der Union stehe. Insofern wurden Fragen aufgeworfen, ob sich die FDP von der Union distanzieren wolle, weil wohl in ihren eigenen Reihen Uneinigkeit herrsche.³ In der anschließenden Debatte wies der FDP-Politiker Wolfgang Kubicki die Grünen darauf hin, dass es unmoralisch sei, dass sie in den vergangenen Jahren „bei jeder vernünftigen Initiative zur Begrenzung der Migration versucht haben, diese zu hintertreiben oder zu verschleppen“. Gleichzeitig bezeichnete er den Gesetzentwurf als richtig und kündigte an, dass seine Fraktion ihm zustimmen werde.⁴

Der AfD-Abgeordnete Bernd Baumann warf dem Unionsfraktionsvorsitzenden Merz vor, zu zaudern und zu tänzeln. Mehrere Stunden habe er mit Rot-Grün verhandelt, was wiederum zeige, dass es eine grundsätzliche Änderung in der Migrationspolitik nur mit der AfD gebe:

„Wir stehen fest. Wir tänzeln nicht und wanzen uns nicht an Rot-Grün ran.“⁵

Ziel der AfD sei es, Rot-Grün zu überwinden. Die aus seiner Sicht fehlende Glaubwürdigkeit der Union machte Baumann unter anderem an Äußerungen von CDU-Ministerpräsidenten fest, da mehrere von ihnen bereits angekündigt hätten, im Bundesrat gegen das Gesetz der eigenen Partei zu stimmen.

Die nordrhein-westfälischen Landtagswahlen 2022 haben gezeigt, dass der Bürger einen konservativ-liberalen Politikkurs wünscht. Der Düsseldorfer Landtag hat insgesamt 195 Abgeordnete, sodass 98 Stimmen erforderlich sind, um die absolute Mehrheit zu bilden. Ein Bündnis aus AfD, CDU und FDP käme auf 100 Stimmen.⁶

Wir zitieren den Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion der CDU/CSU vom 09.09.2024 im Wortlaut:

„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

³ Vgl. <https://www.nzz.ch/international/union-scheitert-mit-verschaerfung-der-asylpolitik-merz-findet-keine-mehrheit-ld.1869118>.

⁴ Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw05-de-zustrombegrenzungsgesetz-1042038>.

⁵ Ebenda.

⁶ Vgl. <https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/abgeordnete-und--fraktionen/sitzplan.html>.

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 Asylumigration häufig auf unsicheren Informationsgrundlagen erfolgt: Auch wenn Asylumigranten 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 Aufgabenwahrnehmung 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 Fertigstellung einer Strafanzeige diese Personen samt Akten an die zuständige Landespolizei zu übergeben. In der Regel erhält die unerlaubt aufhältige 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.⁷

Wir wollen daher heute nicht nur der demokratischen Mitte die Möglichkeit geben, sondern auch dem Willen des Volkes entsprechen, über den Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion der CDU, welchen wir uns nebst der Überschrift des Ursprungsantrags zu eigen machen, abzustimmen. Nutzen wir die Mehrheit, um das Richtige zu tun.

II. Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

endlich dem Willen des Bürgers zu folgen und sich auf Bundesebene für die Implementierung des dringend notwendigen Zustrombegrenzungsgesetzes einzusetzen.

Markus Wagner
Dr. Martin Vincentz
Christian Loose

und Fraktion

⁷ Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU vom 09.09.2024, Drucksache 20/12804.