

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Martina Renner,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/6262 –**

Möglichkeit zur Entkriminalisierung von Flüchtlingen durch Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Koalition aus CDU, CSU und SPD beschloss Anfang September 2015 die Einstellung von 3 000 neuen Bundespolizistinnen und Bundespolizisten. Dieser Beschluss erfolgte unter Bezugnahme auf die steigenden Flüchtlingszahlen. Aus Sicht der Fragesteller muss allerdings geprüft werden, inwiefern ausgerechnet Tätigkeiten im Zusammenhang mit Flucht- und Migrationsbewegungen eine Verstärkung der Bundespolizei legitimieren.

Die Fragesteller beziehen sich vor allem auf gesetzliche Regelungen, die nur bzw. vorrangig auf Flüchtlinge zutreffen, die wegen häufig unvermeidlicher Verhaltensweisen kriminalisiert werden. Hierzu gehört vor allem § 95 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), der die unerlaubte Einreise (ohne Reisepass bzw. Visum) als Straftatbestand definiert und mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bedroht.

Unter der Überschrift „Entkriminalisierung von Flüchtlingen“ hat der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) Ende August 2015 ein Thesenpapier vorgestellt, welches zum Schluss kommt, „dass eine Kriminalisierung von Flüchtlingen in keiner Weise förderlich sein kann.“ Bezug genommen wird dabei auf den Umstand, dass sämtliche unerlaubte Einreisen im Sinne von § 95 AufenthG von der Polizei entsprechend zu bearbeiten seien. „Dies ist nicht nur enorm zeitaufwendig und personalbindend, sondern erscheint unter Berücksichtigung des Mangels an legalen Einreisemöglichkeiten widersprüchlich“. Denn die Strafverfahren werden, sobald der Beschuldigte einen Asylantrag gestellt hat, in aller Regel eingestellt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention nicht wegen unerlaubter Einreise strafrechtlich verfolgt werden dürfen. Aus Sicht des BDK kann die kriminalpolizeiliche Zuständigkeit „nicht zweifelsfrei begründet werden“; stattdessen erschienen die Straftaten „als kaum vermeidbare Ordnungswidrigkeiten.“ Auch die Gewerkschaft der Polizei stellt in einem Positionspapier vom September 2015 die Frage, ob der Ermittlungs- und Verwaltungsaufwand bei einem Delikt, das „so gut wie nie geahndet wird, aber hunderttausendfach als Massendelikt auftritt, überhaupt noch vertretbar und vor allem notwendig ist“, und

empfiehlt die Einstufung der unerlaubten Einreise und des unerlaubten Aufenthalts als Ordnungswidrigkeit.

Nach Angaben der Bundespolizei (Pressemitteilung vom 15. Juli 2015) hat es bis Juli 2015 insgesamt 64 500 unerlaubte Einreisen in die Bundesrepublik Deutschland gegeben. Die Bundespolizei führt aus, dass sie in diesen Fällen „erkennungsdienstliche Maßnahmen nach den gesetzlichen Vorgaben“ durchführe, „erforderlichenfalls mit Unterstützung anderer Behörden. Dabei wird sichergestellt, dass alle Asylsuchenden erfasst und registriert werden. So erfolgt in allen Fällen ein Fingerabdruckabgleich mit den polizeilichen Beständen und die Anfertigung eines Lichtbildes.“

Neben dem personellen Aufwand führt die Bundespolizei auch einen erheblichen technischen und logistischen Aufwand an, wobei sich aus der Presseerklärung nicht ergibt, zu welchem Anteil dieser Aufwand für die Führung von Ermittlungsverfahren bzw. die Erstversorgung und Aufnahme der Flüchtlinge erfolgt. Jedenfalls stellt sich die Frage, ob an der Praxis, bei Zehntausenden Flüchtlingen ein Strafverfahren einzuleiten, das in aller Regel wieder eingestellt wird, festgehalten werden muss oder ob hier nicht durch eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes sowohl eine Entkriminalisierung von Flüchtlingen als auch eine Entlastung der Polizei erreicht werden könnte.

1. Wie viele unerlaubte Einreisen sind bislang im Jahr 2015 von der Bundespolizei festgestellt worden?

Wie viele unerlaubte Einreisen sind nach Kenntnis der Bundesregierung von den Polizeien der Länder bzw. ggf. anderen zuständigen Behörden festgestellt worden?

Die Bundespolizei stellte vom 1. Januar bis einschließlich 8. Oktober 2015 insgesamt 309 472 Migranten fest. Daten zu Feststellungen der Polizeien der Länder liegen der Bundesregierung nicht vor.

2. Wie viele Straf- bzw. Ermittlungsverfahren wegen unerlaubter Einreise sind nach Kenntnis der Bundesregierung bis jetzt im Jahr 2015 eingeleitet worden (bitte soweit möglich nach Bundespolizei und Länderpolizeien aufgliedern)?

Die insoweit einschlägigen vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Statistiken der Rechtspflege „Staatsanwaltschaften“ und „Strafgerichte“ erfassen nicht einzelne Delikte, sondern lediglich zu größeren Sachgebietsgruppen zusammengefasste Straftaten. Angaben zur unerlaubten Einreise gemäß § 95 Absatz 1 Nummer 3 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) in Verbindung mit § 14 AufenthG liegen daher nicht vor.

Die Bundespolizei beanzeigte von Januar bis August 2015 insgesamt 118 185 unerlaubte Einreisen. Daten zu Feststellungen der Länderpolizeien liegen nicht vor.

3. Bei wie vielen von den 57 000 im Jahr 2014 festgestellten unerlaubten Einreisen (www.bundespolizei.de vom 13. Juli 2015 „Jahresbericht der Bundespolizei 2014“) sind nach Kenntnis der Bundesregierung Ermittlungsverfahren eingeleitet und zwischenzeitlich eingestellt worden?

Welche Angaben kann die Bundesregierung zu den Gründen machen, die zur Einstellung führten, und welche Angaben dazu, in welchen Fällen für gewöhnlich das Ermittlungsverfahren weitergeführt wird?

In allen von der Bundespolizei festgestellten 57 000 Fällen wurden Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der unerlaubten Einreise eingeleitet.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Welche erkennungsdienstlichen Maßnahmen werden nach Kenntnis der Bundesregierung regelmäßig durchgeführt, wenn eine Person der unerlaubten Einreise verdächtigt wird?

Bei der Durchführung erkennungsdienstlicher Behandlungen erfolgt unabhängig vom zugrunde liegenden Delikt regelmäßig die Abnahme von Abdrücken aller zehn Finger und der Handflächen sowie die Erstellung von Lichtbildern. Gegenwärtig wird auf Grund der hohen Fallzahlen unerlaubter Einreisen bei der Bundespolizei eine verkürzte erkennungsdienstliche Behandlung analog dem Asylverfahrensrecht durchgeführt (zehn Finger und Lichtbildabgleich).

5. Wie häufig wurden nach Kenntnis der Bundesregierung welche erkennungsdienstlichen Maßnahmen im Jahr 2014 und bislang im Jahr 2015 jeweils durchgeführt?

Im Jahr 2014 führte die Bundespolizei insgesamt 42 200 erkennungsdienstliche Behandlungen durch. Im laufenden Jahr wurden insgesamt 89 639 erkennungsdienstliche Behandlungen durchgeführt (Stand: 30. September 2015). Eine Differenzierung der erkennungsdienstlichen Behandlungen nach einzelnen Maßnahmen wird statistisch nicht erfasst.

6. Welche Angaben kann die Bundesregierung zur Zahl der Strafbefehle bzw. Verurteilungen wegen unerlaubter Einreise in der Vergangenheit machen (bitte jeweils für die Jahre 2011 bis 2014 angeben)?

In den Jahren 2011 bis 2013 wurden insgesamt 1 248 Personen wegen unerlaubter Einreise gemäß § 95 Absatz 1 Nummer 3 AufenthG in Verbindung mit § 14 AufenthG verurteilt (2013: 419 Personen; 2012: 468 Personen; 2011: 361 Personen; Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Strafverfolgung). Diese Zahlen schließen Strafbefehlsverfahren ein. Für das Jahr 2014 liegen noch keine Zahlen vor.

7. Welche Angaben kann die Bundesregierung zum Aufwand machen, den die Bundespolizei und die Polizeien der Länder sowie die Staatsanwaltschaften durchschnittlich im Zusammenhang mit der Einleitung bzw. Führung eines Ermittlungsverfahrens haben, hinsichtlich
 - a) der aufgewendeten Zeit,
 - b) des Einsatzes von Personal,
 - c) des Einsatzes von Technik und Logistik?

Davon ausgehend, dass sich auch diese Frage auf Ermittlungsverfahren wegen unerlaubter Einreise bezieht, liegen der Bundesregierung entsprechende Angaben nicht vor. Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

8. Welche Kosten sind der Bundespolizei und, soweit die Bundesregierung davon Kenntnis hat, den Polizeien der Länder sowie den Staatsanwaltschaften im Zusammenhang mit der Einleitung bzw. Führung von Ermittlungsverfahren wegen unerlaubter Einreise im Jahr 2014 sowie bislang im Jahr 2015 entstanden?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

9. Inwiefern werden anlässlich der Feststellung einer unerlaubten Einreise nach Kenntnis der Bundesregierung andere Behörden um Unterstützung ersucht, und welche Kosten entstehen bei diesen Behörden dadurch?

Die erforderlichen Maßnahmen bei der Feststellung einer unerlaubten Einreise treffen die zuständigen Behörden jeweils in eigener Zuständigkeit. Die entstehenden Kosten hierbei werden durch die veranlassende Behörde getragen. Über statistische Erfassungen hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

10. Wird nach Kenntnis der Bundesregierung auch bei Flüchtlingen, die gegenwärtig etwa mit (Sonder-)Zügen an die österreichisch-deutsche Grenze gebracht werden, ein Ermittlungsverfahren wegen unerlaubter Einreise eingeleitet, wenn sie keinen Reisepass bzw. kein Visum haben, und wenn nicht, aufgrund welcher Überlegungen wird dies unterlassen?

Durch die vorübergehende Wiedereinführung der Grenzkontrollen nach Artikel 25 des Schengener Grenzkodex wird der Bundespolizei ein Kontrollrecht eingeräumt. Die hierbei auf der Basis einer unterschiedlichen Kontrollintensität ermittelten unerlaubten Einreisen werden beanzeigt.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die Notwendigkeit, die unerlaubte Einreise weiterhin als Straftat zu verfolgen?
- a) Welche Initiativen will sie ergreifen, um unerlaubte Einreise künftig als Ordnungswidrigkeit einzustufen oder sie gänzlich zu entkriminalisieren?
- b) Welche weiteren Schlussfolgerungen zieht sie aus den bisherigen Erfahrungen im Zusammenhang mit Ermittlungsverfahren wegen unerlaubter Einreise?

Die Fragen 11, 11a und 11b werden gemeinsam beantwortet. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der Strafrahmen für Aufenthaltsdelikte nicht aufgeweicht werden sollte. In der gegenwärtigen Situation würde davon eine fatale Signalwirkung ausgehen. Umgekehrt sollte die Abschreckungswirkung des Aufenthaltsstrafrechts insbesondere für Schleusungsdelikte erhalten bzw. noch gestärkt werden. Daher hat die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zur Asylverfahrensbeschleunigung die Anhebung des Strafrahmens für Schleusungsdelikte auf eine Mindeststrafe von drei Monaten vorgeschlagen.

12. Inwiefern teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Präsidenten der Bundespolizei, der in der Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 23. September 2015 gesagt hatte, Artikel 31 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention schütze Flüchtlinge nur bei unmittelbarer Einreise aus einem Herkunftsland vor der Strafverfolgung, nicht aber beispielsweise Syrer, deren Fluchtweg durch mehrere Drittstaaten führe, vor dem Hintergrund ihrer Antwort auf die Mündliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke (Plenarprotokoll 18/114), der Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung liege grundsätzlich auch dann vor, wenn Flüchtlinge über einen Drittstaat einreisen?
- a) Wie bewertet die Bundesregierung die Diskrepanz der Aussagen?
- b) Was will sie unternehmen, um den Präsidenten der Bundespolizei über ihre Rechtsauffassung zu unterrichten?

Die Fragen 12, 12a und 12b werden gemeinsam beantwortet.

Die zitierten Aussagen stehen nicht im Widerspruch, da es auf den konkreten Reiseverlauf im Einzelfall ankommt.

13. Wie hoch ist die personelle Mehrbelastung durch die derzeitige Wiedereinführung von Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze?

Welche zusätzlichen Kosten entstehen hierdurch?

Die Bundespolizei setzt derzeit zu den in der Bundespolizeidirektion München vorhandenen Kräften zusätzlich ca. 2 600 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte zur Lagebewältigung ein.

Für die notwendigen Einsatzmaßnahmen werden für das Jahr 2015 Mehrkosten von rund 43 Mio. Euro prognostiziert.

14. Wie gestalten sich nach Kenntnis der Bundesregierung die in den Bundesländern unterschiedlichen Verfahrensabläufe der polizeilichen Arbeit bei unerlaubter Einreise bzw. unerlaubtem Aufenthalt, und welche Probleme verursacht dies für die polizeiliche Arbeit?

Inwiefern hält sie eine Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe für sinnvoll, und welche Maßnahmen ergreift sie ggf. hierzu?

Zu den Verfahrensabläufen der polizeilichen Arbeit in den Bundesländern nimmt die Bundesregierung keine Stellung.

15. Wie viele illegale Einreisen konnten durch den Einsatz von Dokumenten- und Visumberatern im Ausland im Jahr 2015 bislang verhindert werden?

Wie beurteilt die Bundesregierung die Angemessenheit der Verhinderung der Einreise auf dem Luftweg etwa von syrischen Bürgern, weil diese keinen Reisepass bzw. kein Visum haben, angesichts des Elends in den Flüchtlingslagern und der Tatsache, dass syrische Flüchtlinge zu fast 100 Prozent einen Flüchtlingsschutz in Deutschland erhalten?

Im Zeitraum von Januar bis September 2015 verhinderten die durch die Bundespolizei eingesetzten Dokumenten- und Visumberater 23 306 unerlaubte Einreisen.

Gemäß § 63 Absatz 1 AufenthG dürfen Beförderungsunternehmen nur Ausländer in das Bundesgebiet befördern, die im Besitz eines erforderlichen Grenzübertrittsdokuments und eines erforderlichen Aufenthaltstitels sind. Das Beförderungsverbot gemäß § 63 Absatz 1 AufenthG ist vereinbar mit dem Grundrecht auf Asyl nach Artikel 16a des Grundgesetzes.

16. Welchen über die Flüchtlingsthematik hinausgehenden Bedarf sieht das Bundesministerium des Innern für die Neueinstellung von 3 000 Bundespolizistinnen und Bundespolizisten (www.bundespolizei.de, Pressemitteilung vom 7. September 2015)?

Bereits vor Beginn der aktuellen Flüchtlings- und Migrationslage bestand bei der Bundespolizei ein erheblicher Personalmehrbedarf zur Bewältigung der gesetzlich übertragenen Aufgaben.

17. Wie viele Strafverfahren wegen Verletzung der Residenzpflicht sind nach Kenntnis der Bundesregierung im Jahr 2014 sowie bislang im Jahr 2015 eingeleitet worden?

Wie viele der im Jahr 2014 eingeleiteten Verfahren sind wieder eingestellt worden?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

18. Welche Angaben kann die Bundesregierung zum Aufwand machen, den die Bundespolizei und, soweit sie davon Kenntnis hat, die Polizeien der Länder durchschnittlich in Zusammenhang mit Verfahren wegen Verstoßes gegen die Residenzpflicht haben hinsichtlich
- a) der aufgewendeten Zeit,
 - b) des Einsatzes von Personal,
 - c) des Einsatzes von Technik und Logistik?

Die Fragen 18, 18a bis 18c werden gemeinsam beantwortet. Für Verstöße gegen die Residenzpflicht nach dem Aufenthaltsgesetz sowie dem Asylverfahrensgesetz hat die Bundespolizei keine originäre Strafverfolgungskompetenz. Derartige Delikte werden bei Feststellung durch die Bundespolizei an die zuständigen Dienststellen der Polizeien der Länder abgegeben.

Zu den Aufwänden der Polizeien der Länder liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

19. Wie beurteilt die Bundesregierung angesichts der Personalsituation bei den Polizeien von Bund und Ländern die Notwendigkeit, an der Strafverfolgung wegen des Verstoßes gegen die Residenzpflicht festzuhalten, bzw. inwiefern will sie sich für eine Entkriminalisierung von Reisebewegungen aller Flüchtlinge in Deutschland einsetzen?

Die organisatorische Bewältigung des Flüchtlingszustroms sowie die Rückführung von Personen ohne Aufenthaltsrecht erfordern auch rechtliche Instrumente zur Steuerung des Aufenthalts innerhalb des Bundesgebietes. Zu ihrer Durchsetzung sind angemessene Sanktionen unerlässlich. Die Bundesregierung plant daher keine Änderung des gegenwärtigen Rechtszustands.

