Illegal aufhältige Migranten in Deutschland

Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen

Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2

Februar 2007

Inhaltsübersicht:

A. Zusammenfassung der Ergebnisse 4

B. Einführung 6

C. Ausgangslage 8
- I. Öffentliche Diskussion des Themas „Illegalität“ 8
- II. Themenfelder/Forderungen 11
  - 1. Gesundheitsversorgung
  - 2. Bildung
  - 3. Schutz vor Ausbeutung am Arbeitsplatz/Rechtsschutz
  - 4. Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG
  - 5. Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG

D. Datenbasis 16

E. Ökonomische Aspekte illegaler Migration 19

F. Illegale Migration und Kriminalität 21

G. Rechtslage 22
- I. Medizinische Versorgung 22
  - 1. Krankenbehandlung auf privatrechtlicher Grundlage
  - 2. Ansprüche auf Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung
  - 3. Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
- II. Schulbildung 23
- III. Erwerbstätigkeit 24
- IV. Übermittlungspflicht gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG 25
  - 1. Öffentliche Stellen
  - 2. Kenntniserlangung/Datenerhebung
  - 3. Übermittlungssperre des § 88 AufenthG
  - 4. Einzelfälle
    - a) Gesundheitsversorgung
    - b) Schule
    - c) Arbeitsgerichtsprozess
- V. Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe 30
  - 1. Strafbarkeit gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG
    - a) Fallkonstellationen
    - b) Tatbestand
    - c) Bewertung
  - 2. Strafbarkeit gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 27 StGB
  - 3. Strafbarkeit gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG durch Unterlassen

H. Rechtsvergleich 35
I. Gesundheitsversorgung 35
II. Bildung 36
III. Schutz vor Ausbeutung am Arbeitsmarkt/Rechtsschutz 36
IV. Zusammenfassung und Bewertung 36

I. Handlungsoptionen 38
I. Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen 38
1. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Umgestaltung
2. Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG unverändert beibehalten
3. Aufgabe der Abgrenzung zwischen „im Rahmen der Aufgabenerfüllung“ und „ bei Gelegenheit der Aufgabenerfüllung“
4. Abschaffung der Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG
5. Umgestaltung der Übermittlungspflicht durch Ausschluss bestimmter öffentlicher Stellen aus der Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG
6. Umgestaltung der Übermittlungspflicht durch Einführung eines neuen abstrakten Kriteriums in § 87 Abs.2 AufenthG
7. Ergebnis
II. Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe 43
1. Aufhebung der qualifizierten Strafbarkeit der Beihilfe zum illegalen Aufenthalt nach § 96 Abs. 1Nr. 2 AufenthG
2. Herausnahme der Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe aus § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG
2. Herausnahme der Strafbarkeit medizinischer Hilfe aus § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG
3. Unverändertes Beibehalten des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG
4. Präzisierung in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften
5. Ergebnis
III. Gesundheitsversorgung 47
IV. Bildung 49
V. Erwerbstätigkeit 49

A. Zusammenfassung der Ergebnisse

In Deutschland hat sich eine öffentliche Diskussion zur Thematik „Illegalität“ entwickelt. In der Diskussion stehen sich die ordnungspolitisch orientierte Sichtweise einerseits und die menschenrechtlich orientierte Position andererseits gegenüber.

Von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Menschenrechtsorganisationen wird der Staat zur Verbesserung der Situation Illegaler aufgefordert, insbesondere in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Schulbildung für Kinder und Schutz illegaler Arbeitnehmer. In allen Tätigkeitsfeldern wird den Übermittlungspflichten des § 87 Abs. 2 AufenthG sowie den Strafvorschriften des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG besondere Bedeutung beigemessen.

Eine Umfrage des Bundesministeriums des Innern in den Ländern kommt zu dem Ergebnis, dass die genannten Vorschriften des AufenthG in der Praxis weit weniger bedeutsam sind, als dies in der öffentlichen Diskussion dargestellt wird.

Belastbare Zahlen über den Umfang illegaler Migration in Deutschland liegen nicht vor. Ein zuverlässiges Schätzsystem wurde für Deutschland bislang nicht entwickelt. Die vorhandenen Zahlen, die für die Einschätzung des Potenzials Illegaler von Bedeutung sind, weisen, auf einen Rückgang hin.

Über die Auswirkungen der Erwerbstätigkeit Illegaler auf den Arbeitsmarkt sowie die sonstigen ökonomischen Aspekte gibt es keine belastbaren Erkenntnisse.

Eine Krankenbehandlung Illegaler ist grundsätzlich möglich. Neben der privaten Krankenbehandlung hat der Illegale Anspruch auf bestimmte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sofern er bereit ist, seinen Aufenthaltsstatus offen zu legen.

In der Mehrzahl der Länder ist der Zugang illegal aufhältiger Kinder zur Schule nicht eindeutig geregelt.

Bei Arbeitsaufnahme durch einen Ausländer ohne Aufenthaltstitel, der zur Arbeitsaufnahme berechtigt, entsteht mit der Arbeitsaufnahme ein Lohnanspruch, der einklagbar ist.

Die Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG entsteht, wenn die Stelle im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung Kenntnis vom illegalen Aufenthalt erlangt hat. Private sind nicht übermittlungspflichtig. In der Praxis kommt es darauf an, ob eine Tatsache im Rahmen oder bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung bekannt wurde. Im ersten Fall besteht eine Übermitt-

lungspflicht, im zweiten nicht. Entscheidend ist hier der Aufgabenkreis der öffentlichen Stelle. Die Zuordnung einzelner Informationen ist in der Praxis nicht immer eindeutig.

Eine Handlung kann grundsätzlich auch dann, wenn ihr humanitäre Motive zu Grunde liegen, als Hilfe zum illegalen Aufenthalt im Sinne des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG strafbar sein. Medizinische (Notfall)-Hilfe erfüllt den Tatbestand des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG jedoch nicht. Im Übrigen kommt es nach der Rechtsprechung darauf an, ob der Illegale zur Fortsetzung seines illegalen Aufenthalts bereits fest entschlossen ist. Sofern dies zu bejahen ist, kann keine Förderung der Haupttat mehr erfolgen. Ob dies zutrifft, muss im Einzelfall ermittelt werden. Für die Fälle humanitär motivierter Hilfe ist § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG in der Praxis nicht von Bedeutung.

Die Übermittlungspflichten des Aufenthaltsgesetzes sollen beibehalten und die in den Vorläufigen Anwendungshinweisen verankerte Abgrenzung zwischen Kenntnissen, die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung erlangt wurden, und Kenntnissen, die bei Gelegenheit der der Aufgabenerfüllung erlangt wurde, soll aufgeben werden. Der Bericht zeigt, dass der Anwendungsbereich der Übermittlungsvorschriften weniger weit ist, als in der öffentlichen Diskussion suggeriert wird. Soweit unter den Voraussetzungen des § 87 Abs. 2 AufenthG eine Übermittlungspflicht entsteht, stellt sie ein sachgerechtes Mittel dar, um dem Aufenthaltsrecht in der Praxis Geltung zu verschaffen. Die Rechtsunsicherheit über den Umfang der zu übermittelnden Pflichten wird durch die Aufgabe der Unterscheidung zwischen Tatsachen, die im Rahmen oder bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung bekannt wurden, beseitigt.

Die qualifizierte Strafbarkeit der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt soll aufgehoben werden. Ausgehend von dem Befund, dass Verurteilungen in typischen Helferfällen nicht bekannt wurden, kann mit der Aufhebung der qualifizierten Strafbarkeit für bestimmte Fälle Rechtssicherheit geschaffen werden.

Die Möglichkeit des anonymen Abschlusses einer Krankenversicherung, die Einführung eines anonymen Krankenscheins sowie die Errichtung eines Fonds aus öffentlichen Geldern zur Finanzierung der Krankenversorgung Illegaler werden abgelehnt.

Regelungen zum Schulbesuch fallen in die Zuständigkeit der Länder.

Im Bereich Erwerbstätigkeit ist kein Handlungsbedarf erkennbar.

B. Einführung

In Deutschland hat in den letzten Jahren eine intensive öffentliche Diskussion um illegale Zuwanderung und illegalen Aufenthalt begonnen. Unter die Begriffe „Illegale“ oder „Illegalität“ in diesem Sinn fallen diejenigen Ausländer, die sich ohne Aufenthaltstitel, ohne Duldung und ohne Kenntnis der Behörden in Deutschland aufhalten. Nicht erfasst sind dagegen Ausländer, die vollziehbar ausreisepflichtig und den Behörden bekannt sind. Die von diesem Bericht erfassten Personen werden in der öffentlichen Diskussion auch als „Papierlose“ („sans papiers“) oder „heimliche Menschen“ bezeichnet[1]. Im Folgenden werden die Begriffe „illegal“ und „Illegale“ als Bezeichnung für aufenthaltsrechtliche Illegalität verwendet.

Zur Gruppe der Illegalen gehören Menschen in den unterschiedlichsten Lebenssituationen: Von der geschleusten Zwangsprostituierten aus Asien oder Osteuropa über den abgelehnten und untergetauchten Asylbewerber aus Afrika und die zwischen dem Herkunftsstaat und Deutschland pendelnde Haushaltshilfe aus Süd-Osteuropa bis hin zu Akteuren im Bereich organisierte Kriminalität.

Bei der Auseinandersetzung des Staates mit dieser Problematik stehen sich zwei Pole gegenüber: Zum einen handelt es sich bei aufenthaltsrechtlicher Illegalität um eine Missachtung der einreise- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen, deren Einhaltung der Staat zu gewährleisten und ggf. auch zwangsweise durchzusetzen hat. Zum anderen kann die Zuwanderungskontrolle in einem freiheitlichen Staat aufenthaltsrechtliche Illegalität nicht vollständig verhindern. Sie gehört in Deutschland wie in anderen EU-Staaten zur Lebenswirklichkeit mit der Staat und Gesellschaft umgehen müssen. Die Strategien zum Umgang mit Illegalität müssen das Spannungsverhältnis zwischen Ordnungspolitik und Realität austarieren. Dies ist Gestaltungsaufgabe des Staates, der dabei dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung verpflichtet ist.

Unterschiedliche Gruppen und Institutionen - die christlichen Kirchen, die Wohlfahrtsverbände, Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen - haben sich des Themas angenommen. Auch in der politischen Diskussion nimmt die Thematik inzwischen Raum ein. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 enthält deshalb einen Prüfauftrag für den The-

[1] Auch der Begriff „Ilegalisierte“ ist in der Literatur zu finden; er spielt darauf an, dass der Gesetzgeber den illegalen Aufenthalt als Straftat einstuft, was als unverhältnismäßige Reaktion angesichts des „geringen“ Unwertgehalts dieser Handlung angesehen wird.

menbereich „Illegalität“[2]. Die Oppositionsfraktionen haben in der laufenden Legislaturperiode einen Gesetzentwurf[3] bzw. einen Antrag[4] zum Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität eingebracht. Der Innenausschuss hat am 26.6.2006 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Illegalität“ durchgeführt[5].

Der vorliegende Bericht dient der Umsetzung des Prüfauftrages aus der Koalitionsvereinbarung. Im Rahmen des Prüfauftrages sollen sowohl die Datenlage als auch die Rechtslage überprüft werden, sowie ein Vergleich mit der Rechtslage in ausgewählten, europäischen Staaten stattfinden. Aus den so gewonnen Erkenntnissen werden Handlungsoptionen zum Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität entwickelt.

Mit der Überprüfung der Datenbasis wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beauftragt; die Untersuchung der Rechtslage und der Rechtsvergleich wurden als Gutachtenauftrag an Prof. Dr. Kluth, Martin-Luther-Universität Wittenberg-Halle vergeben.

Die Analyse des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge[6] sowie das Rechtsgutachten[7] sind diesem Bericht als Anlagen beigefügt. Die Ergebnisse werden hier dargestellt und ausgewertet.

---

[2] Kapitel VIII 1.2 „Migration steuern – Integration fördern“, Zeile 5765: „Ein Prüfauftrag gilt auch für den Bereich „Illegalität“ und ….“

[3] Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, BT-Drucksache 16/445.

[4] Antrag der Fraktion Die Linke, Für die unbeschränkte Geltung der Menschenrechte in Deutschland, BT-Drucksache 16/1202.

[5] Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15.

[6] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung in Deutschland – Eine Analyse verschiedener Indikatoren, September 2006 (Anlage 1).

[7] Kluth, Winfried, Rechtsstatus illegal aufhältiger Personen in der deutschen Rechtsordnung und in rechtsvergleichender Betrachtung, Halle 2006 (Anlage 2).

C. Ausgangslage

I. Öffentliche Diskussion des Themas „Illegalität“

Unterschiedliche Gruppen, Institutionen und Akteure beschäftigen sich mit dem Phänomen Illegalität. Entsprechend vielschichtig sind die Informationen, Meinungsäußerungen und Aktivitäten.

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über Veröffentlichungen und Aktivitäten gegeben:

In der Öffentlichkeit werden in erster Linie die sog. qualitativen Studien zur Situation „Illegaler“ wahrgenommen, die partielle Informationen über das Spektrum der Probleme und Lebenslagen von Illegalen enthalten (z.B. Wohnsituation, Gesundheitsversorgung, Zugang zu Arbeitsmarkt und Bildung). Sie sind zum Teil lokal ausgerichtet, beispielsweise auf München[8], auf Leipzig[9], zuletzt auf Frankfurt[10], zum Teil rechtsvergleichend[11].

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat in seiner Forschungsstudie 2005 „Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland – Staatliche Ansätze, Profil und Situation“ die rechtlichen Rahmenbedingungen und staatlichen Ansätze für den Bereich Illegalität zusammengestellt. Diese Studie wurde von der Europäischen Kommission über das Europäische Migrationsnetzwerk in Auftrag gegeben. Einen Überblick über den Forschungsstand enthält die Forschungsbilanz der Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung mit dem Titel „Migration und Illegalität in Deutschland“ vom Dezember 2004.

Nichtregierungsorganisationen, die sich mit dem Thema „Illegalität“ auseinandersetzen, haben sich im Katholischen Forums „Leben in der Illegalität“ zusammengeschlossen. Das Gründungsdokument[12] des Forums fordert eine öf-

---

[8] Anderson, Philip, „Dass sie uns nicht vergessen…“ Menschen in der Illegalität in München – Eine empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München, München 2003.

[9] Alt, Jörg, Illegal in Deutschland, Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig, Karlsruhe 1999.

[10] Krieger/Ludwig/Schupp/Will, Lebenslage „illegal“ – Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main, Karlsruhe 2006.

[11] Stobbe, Holk, Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten, Göttingen 2004.

[12] Manifest Illegale Zuwanderung – für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion, http://www.forum-illegalitaet.de/.

fentliche Diskussion über die Lage der Illegalen in Deutschland. Dieses Ziel wird u.a. mit der Jahrestagung Illegalität verfolgt, die bislang zweimal stattgefunden hat und an der sich Wissenschaftler, Praktiker und Politiker beteiligt haben. Eine dritte Jahrestagung ist für März 2007 geplant. Unter dem Dach des Forums wurde zudem zusammen mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte eine Arbeitsgemeinschaft gegründet, die sich mit der Gesundheitsversorgung illegaler Migranten beschäftigt[13].

Der Europarat nimmt sich derzeit im Rahmen einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe[14] des Lenkungsausschusses Migration des Themas Illegalität an. Die beteiligten Staaten – u.a. Deutschland – stellen ihre Strategien zum Umgang mit Illegalität zur Diskussion.

Die Diskussion in Deutschland wird aus zwei Blickwinkeln geführt:

Von staatlicher Seite wird in den Vordergrund gestellt, dass es sich bei aufenthaltsrechtlicher Illegalität um einen Verstoß gegen das Aufenthaltsrecht handelt[15]. Diese Ausrichtung wird in der Diskussion als ordnungspolitische Sichtweise bezeichnet.

Der Staat habe die Pflicht, die Verstöße gegen das Zuwanderungsrecht zu unterbinden und zu ahnden. Nur so könne er die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung gewährleisten. Die Rechtsordnung gewähre auch illegalen Migranten einen hohen Standard an sozialen Rechten. Etwaige Erschwernisse bei der Inanspruchnahme sozialer Rechte seien vom Gesetzgeber gewollt und zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung auch erforderlich, da keine Anreize für Rechtsverletzungen geschaffen werden dürften, die letztlich auch der – z.T. organisierten - Schleuserkriminalität zu Gute kämen.

Zudem werde die Diskussion in Teilen unsachlich geführt. Stets stehe die „Opferrolle“ Illegaler im Vordergrund. Es werde aber unterschlagen, dass Betroffene insbesondere ihre ökonomischen Möglichkeiten in Deutschland vielfach aktiv zur Verbesserung ihrer Lebenslage nutzten. Auch die Reichweite der Übermittlungsvorschriften werde überzogen dargestellt. Eine Übermittlungspflicht Privater sei von vornherein ausgeschlossen, ebenso bei – auch staatlichen - Anbie-

---

[13] http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php?wc_c=419&wc_id=125.

[14] Working Group of CDMG on policies on irregular migrants.

[15] Diwell, Lutz, in: Illegalität – Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden 2006 (Hrsg. Alt/Bommes), Podiumsdiskussion, S. 193 ff., Stange, Hans-Joachim, Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration und ihre impliziten Annahmen über Motive und Ursachen, in: Illegalität – Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden 2006 (Hrsg. Alt/Bommes), S. 139, 141 ff.; MR Schmäing, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 25 f.

tern von anonymen Beratungen; zudem reichten Vermutungen über das fehlende Aufenthaltsrecht für eine Übermittlungspflicht nicht aus. Darüber hinaus werde die Strafbarkeit humanitärer Hilfe dramatisiert. Es sei kein einziger Fall bekannt, in dem ein Arzt oder sonstiger Helfer wegen humanitär motivierter Hilfe verurteilt wurde.

Von den Akteuren im humanitären Bereich wird die prekäre Lebenslage Illegaler in den Vordergrund gestellt. Illegalität sei als Phänomen in einer globalisierten, von großen sozialen Unterschieden geprägten Welt zur Kenntnis zu nehmen und ausgehend von dieser Erkenntnis ein an humanitären Grundsätzen orientierter Umgang mit Illegalität zu entwickeln[16]. Diese Perspektive wird als menschenrechtlich orientierte Position bezeichnet. In der Migrationswissenschaft wird zusätzlich eine sog. duale Sichtweise angeführt, die einen pragmatischen Umgang mit den sozialen Problemen Illegaler fordert[17]. Die Abgrenzung zur menschenrechtlichen Sichtweise ist nicht klar zu ziehen und soll im Folgenden unter dem Stichwort „menschenrechtliche Perspektive“ mitbehandelt werden.

Die menschenrechtliche Perspektive stellt in den Vordergrund, dass auch Menschen ohne Aufenthaltsstatus bestimmte (Menschen-)Rechte zukommen. Der Staat habe zu garantieren, dass diese Rechte auch in Anspruch genommen werden könnten bzw. die Inanspruchnahme der Rechte nicht faktisch – etwa durch Meldepflichten - unmöglich zu machen. Dies sei in Deutschland aber der Fall, da Rechte zwar in der Theorie bestünden, faktisch aber aus Furcht vor Aufdeckung des Aufenthaltsstatus nicht in Anspruch genommen würden. Der Staat stelle sich dem Phänomen „Illegalität“ nicht, er habe es „privatisiert“, indem er das zivilgesellschaftliche Engagement dulde, selbst aber nicht aktiv werde[18].

---

[16] Leben in der Illegalität in Deutschland – Eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Sekretariat der Deutschen Bischoftskonferenz (Hrsg.), S. 40 ff., http://dbk.de/schriften/fs_schriften.html; Bielefeld, Menschenrechte „irregulärer“ Migrantinnen und Migranten, in: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden 2006 (Hrsg. Alt/Bommes), S. 81, 92.

[17] Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland – Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation – Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (Hrsg.: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), S. 32; Cyrus, Norbert, Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland, Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen, S. 40, http://www.forum-illegalitaet.de/Materialien/materialien.html.

[18] Anderson, Philip, „Dass sie uns nicht vergessen…“ Menschen in der Illegalität in München – Eine empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München, München 2003, S. 102.

II. Themenfelder/Forderungen

Im Zusammenhang mit Illegalität werden bestimmte Themenfelder diskutiert und aus den so identifizierten Problemen Forderungen abgeleitet, die im Folgenden dargestellt werden.

1. Gesundheitsversorgung

Von den Akteuren im Bereich medizinische Versorgung (Ärzte, Hebammen, Psychotherapeuten usw.) wird angeführt, dass illegal aufhältige Migranten sich häufig nicht oder zu spät in ärztliche Behandlung begeben, da sie weder versichert seien noch selbst für die Kosten aufkommen könnten und zudem die Aufdeckung ihres Status durch die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen fürchteten[19]. Es wurden Fälle geschildert, in denen schwere Krankheitsverläufe und hohe Kosten vermieden worden wären, wenn eine rechtzeitige Behandlung stattgefunden hätte. Die finanziellen Lasten würden von den Ärzten oder den behandelnden Krankenhäusern getragen. Zudem bestehe von Seiten der Ärzte und des medizinischen Personals große Unsicherheit über die Strafbarkeit ihrer humanitär motivierten medizinischen Hilfe (§ 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Das gesellschaftlich akzeptierte und auch gewollte Verhalten werde durch § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG unter Strafe gestellt.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen[20]:

- ausdrückliche Herausnahme ärztlicher und sonstiger medizinischer Hilfe aus dem Straftatbestand des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG,
- Streichung der Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 AufenthG,
- Schaffung einer Kostentragungsregelung für medizinische Behandlungen.

---

[19] Stellungnahme der Bundesärztekammer vom 22. Juni 2006, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 104 f.; Franz, Adelheid, Praktiker-Erfahrungsaustausch zum Zuwanderungsgesetz, Anlagenband I, S. 164 ff.; vgl. auch Empfehlungen der AG Gesundheit des Deutschen Instituts für Menschenrechte, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php?wc_c=419&wc_id=125.

[20] Stellungnahme der Bundesärztekammer vom 22. Juni 2006, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 104 f.; Empfehlungen der AG Gesundheit des Deutschen Instituts für Menschenrechte, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php?wc_c=419&wc_id=125.

2. Bildung

Nach Auffassung der zivilgesellschaftlichen Akteure ist Kindern ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus häufig die Teilhabe an allgemeinen Bildungsangeboten verwehrt[21]. Insbesondere die Kirchen setzen sich für diese Gruppe ein, die zum Teil von ihren Eltern aus Angst vor Statusaufdeckung nicht zum Kindergarten und zur Schule geschickt werde. Sie würden zum einen in ihrer sozialen Entwicklung gestört (kaum Umgang mit Gleichaltrigen, psychische Belastung durch die Furcht vor Aufdeckung in der Schule soweit Schulbesuch erfolgt), zum anderen würden ihnen damit wesentliche Bildungschancen genommen. Zudem sei in einigen Bundesländern der Schulbesuch Illegaler ausdrücklich ausgeschlossen.

Daraus werden für den Bereich Bildung folgende Forderungen abgeleitet[22]:

- Sicherstellung der Schulbildung von illegal aufhältigen Kindern;
- Abschaffung der Meldepflichten für Schulleitungen/Lehrpersonal.

3. Schutz vor Ausbeutung am Arbeitsmarkt/Rechtsschutz

Viele illegale Migranten verdienten sich ihren Lebensunterhalt durch – illegale – Erwerbstätigkeit. Illegale befänden sich hier von vornherein in einer schwachen Position. Sie fänden schlechte Arbeitsbedingungen vor (niedriger Lohn, fehlender Arbeitnehmerschutz); die Furcht vor Aufdeckung führe auch dazu, dass zustehender Lohn nicht eingeklagt werde[23].

---

[21] Zum Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltspapiere – Eine Orientierungshilfe des Kirchenamtes der EKD (Hrsg), EKD-Texte 85, S. 18; Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg), S. 43, http://dbk.de/schriften/fs_schriften.html; Krieger/Ludwig/Schupp/Will, Lebenslage „illegal" – Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main, Karlsruhe 2006, S. 143 ff., Cyrus, Norbert, Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland, Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen, S. 40, http://www.forum-illegalitaet.de/Materialien/materialien.html.

[22] Stellungnahme des Katholischen Forums Leben in der Illegalität, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 96, 97; Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), S. 43. http://dbk.de/schriften/fs_schriften.html;

[23] Stellungnahme von Norbert Cyrus, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 90. 92 ff; Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), S. 31 ff., http://dbk.de/schriften/fs_schriften.html; Krieger/Ludwig/Schupp/Will, Lebenslage „illegal" – Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main, Karlsruhe 2006, S. 117 ff.

Folgende Forderungen werden erhoben:

- Abschaffung der Meldepflichten für Richter im Arbeitsgerichtsprozess;
- Schaffung anonymer Klagemöglichkeiten.

4. Übermittlungspflichten des AufenthG

Wie bereits die Ausführungen zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeitsmarkt gezeigt haben, spielen die Übermittlungspflichten in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit eine entscheidende Rolle für die Situation Illegaler. Nach § 87 Abs. 2 AufenthG haben öffentliche Stellen die Ausländerbehörden zu unterrichten, wenn sie Kenntnis vom illegalen Aufenthalt eines Ausländers erlangen[24]. Diese Übermittlungspflicht wird von den zivilgesellschaftlichen Akteuren als wesentliches Hemmnis bei der Inanspruchnahme sozialer Rechte betrachtet[25], während sie von staatlicher Seite als unverzichtbares Mittel der Migrationskontrolle angesehen wird[26].

Die Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum AufenthG[27] enthalten Erläuterungen zur Auslegung des § 87 Abs. 2 AufenthG. Über dessen Reichweite herrscht trotzdem Unsicherheit[28]. Diese bezieht sich insbesondere auf die Fragen, welche Personen innerhalb einer öffentliche Stelle die Übermittlungspflicht konkret trifft, in welchen Fällen die Information als „im Rahmen der Aufgabenerfüllung erlangt“ anzusehen ist und wie weit die Sperrwirkung des § 88 Abs. 1 AufenthG[29] reicht. Sowohl die Rechtsauffassungen als auch die praktische Handhabung sind offenbar uneinheitlich.

---

[24] § 87 Abs. 2 AufentG lautet: „Öffentliche Stellen haben unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie Kenntnis erlangen von

1. dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist, (…..)“

[25] Stellungnahme des Katholischen Forums Leben in der Illegalität, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 96, 101; Stellungnahme von Norbert Cyrus, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 90 ff.

[26] Stellungnahme des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 87 ff.

[27] Auszüge in Anlage 3.

[28] So auch das Schreiben des Deutschen Städtetages vom 25. April 2006, in dem um Verdeutlichung der Sachverhalte gebeten wird, die eine Mitteilungspflicht auslösen (Anlage 4).

[29] § 88 Abs. 1 AufenthG lautet: „Eine Übermittlung personenbezogener Daten und sonstiger Angaben nach § 87 unterbleibt, soweit besondere gesetzliche Verwendungsregeln entgegenstehen.“

Zur praktischen Bedeutung der Übermittlungspflichten des AufentG hat das Bundesministerium des Innern eine Länderumfrage durchgeführt[30].

Aus den Antworten ergibt sich, dass die Ministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder über die allgemeinen Anwendungshinweise hinaus keine Erlasse zur praktischen Handhabung der Mitteilungspflichten verfasst haben. In Hessen wurden die Schulleitungen im Oktober 2005 aus gegebenem Anlass durch das Kultusministerium auf ihre Mitteilungspflicht hingewiesen. In Berlin gibt es zu den Mitteilungspflichten Merkblätter für Standesämter und Sozialämter sowie eine entsprechende Unterrichtung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport.

Soweit in den Ministerien und Senatsverwaltungen überhaupt Erkenntnisse zur Bedeutung der Mitteilungspflichten in der Praxis vorliegen, können diese dahingehend zusammengefasst werden, dass von den Mitteilungspflichten nur vereinzelt und uneinheitlich Gebrauch gemacht wird.

Im Zusammenhang mit den Übermittlungspflichten werden von den Nichtregierungsorganisationen folgende Forderungen erhoben[31]:

- Abschaffung der Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG;
- abschließende Klärung der Reichweite der Übermittlungsvorschriften beispielsweise durch Präzisierung der Anwendungshinweise/Verwaltungsvorschriften.

5. Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG

Wie bereits unter dem Aspekt Gesundheitsversorgung ausgeführt, gibt es Unsicherheit über die Reichweite des Straftatbestandes des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG[32]. Danach wird bestraft, wer Hilfe zum illegalen Aufenthalt leistet.

---

[30] Anlage 5.

[31] Stellungnahme von Norbert Cyrus, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 90, 93 f.; Empfehlungen der AG Gesundheit des Deutschen Instituts für Menschenrechte, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php?wc_c=419&wc_id=125.

[32] § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG lautet: „Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einen anderen zu einer der in § 95 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 3 oder Abs. 2 bezeichneten Handlungen anstiftet oder ihm dazu Hilfe leistet und

1. (…)

2. wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt."

§ 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG lautet: „Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. (…)

Die zivilgesellschaftlichen Akteure sehen ihre von der Gesellschaft anerkannten, humanitären Bemühungen mit dieser Vorschrift unter Strafe gestellt. Insbesondere Ärzte hätten die ethische, medizinische und rechtliche Pflicht zur Behandlung von Patienten - unabhängig von deren Aufenthaltsstatus. Sie bewegten sich damit jedoch in einer Grauzone, da dieses Handeln vom Straftatbestand des § 96 Abs. 1 AufenthG erfasst sein könnte[33]. Gleiches gelte für die Mitarbeiter von Beratungsstellen, für Lehrer, für Seelsorger usw[34]. Zum Teil wird auch die unterlassene Datenübermittlung als Anknüpfungspunkt für die Straftat gesehen.

Von staatlicher Seite wird hier angeführt, dass die Gefahr der Strafbarkeit von Helfern überschätzt und in der emotional geführten Debatte um Illegalität übertrieben und dramatisiert wird[35]. Jedenfalls seien Verurteilungen von Personen, die aus humanitärer Motivation Hilfe geleistet hätten, nicht bekannt. Das straf- und strafprozessuale Instrumentarium genüge, um humanitär motiviertes Handeln angemessen zu berücksichtigen.

Eine Umfrage des Bundesministeriums des Innern bei den Ministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder konnte hier keine weitere Klarheit bringen[36]. Die meisten Länder geben an, dass sie keine Erkenntnisse haben oder es keine entsprechende statistische Differenzierung gebe. Von Brandenburg und Hamburg wurden insgesamt drei Kirchenasylfälle sowie von Sachsen-Anhalt ein Ermittlungsverfahren und von Thüringen eine Verurteilung gemeldet. Die Antworten lassen die genauen Umstände jedoch nicht erkennen, so dass auch die Zuordnung zu einem typischen „Helferfall“ nicht möglich ist.

Aus den geschilderten Aspekten wird die Forderung nach einem ausdrücklichen Ausschluss der humanitär motivierten Hilfe aus dem Tatbestand des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG hergeleitet[37].

---

2. ohne erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 1 Satz 1 sich im Bundesgebiet aufhält, vollziehbar ausreisepflichtig ist und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist,

(….).“

[33] Stellungnahme der Bundesärztekammer, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 104.

[34] Stellungnahme des Katholischen Forums Leben in der Illegalität, Protokoll der Sitzung des Innenausschusses vom 26.6.2006, Nr. 16/15, S. 4; Krieger/Ludwig/Schupp/Will, Lebenslage „illegal“ – Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main, Karlsruhe 2006, S. 69.

[35] Stange, Hans-Joachim, Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration und ihre impliziten Annahmen über Motive und Ursachen, in: Illegalität – Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden 2006 (Hrsg. Alt/Bommes), S. 139, 142.

[36] Anlage 5.

[37] Empfehlungen der AG Gesundheit des Deutschen Instituts für Menschenrechte, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php?wc_c=419&wc_id=125.

D. Datenbasis

Über den Umfang illegaler Migration in Deutschland gibt es naturgemäß keine statistischen Angaben. In der öffentlichen Diskussion wird derzeit von ca. 500.000 bis 1.000.000 Illegalen gesprochen[38]. Da es keine wissenschaftlich fundierten Schätzungen gibt, nennt das Bundesministerium des Innern in diesem Zusammenhang regelmäßig die statistischen Angaben zu den Aufgriffen von unerlaubt eingereisten Ausländern an der Grenze sowie zu den Tatverdächtigen mit illegalem Aufenthalt. Diese können jedoch keinen Eindruck vom Ausmaß illegaler Migration in Deutschland vermitteln.

Im Rahmen des Prüfauftrages hat das Bundesministerium des Innern die Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge beauftragt, die Datenlage im Bereich illegale Migration zu überprüfen und auszuwerten.

Die Analyse des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge[39] stellt erstmals die zur Verfügung stehenden Daten zusammenfassend dar, um so einen Überblick über die Datenlage zu geben. Eine Statistik, die den Gesamtumfang illegaler Migration in Deutschland wiedergibt, gibt es naturgemäß nicht. Auch eine belastbare Gesamt*schätzung* ist auf der Basis der vorhandenen Statistiken nicht möglich. Die vorliegenden Daten können lediglich als Indikatoren dienen und – auch dadurch, dass sie erstmals zueinander in Beziehung gesetzt werden - Tendenzen aufzeigen, die jedoch ihrerseits mit Unwägbarkeiten behaftet bleiben.

Die Analyse wertet u.a. die Daten der Bundespolizei, der Polizeilichen Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes, der Asylstatistik des BAMF, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie Schätzungen auf lokaler Ebene und die Angaben sozialer Einrichtungen aus.

2005 wurden an der Grenze 15.551 unerlaubt eingereiste Ausländer aufgegriffen. Die Zahl ist seit 1998 stark rückläufig. 2005 wurden 2.991 geschleuste Personen und 1.232 Schleuser durch die Grenzpolizei aufgegriffen. Auch diese Zahlen sind rückläufig. Die Polizeiliche Kriminalstatistik zählt für das Jahr 2005 64.747 Tatverdächtige mit illegalem Aufenthalt. Hier ist seit 2003 ein deutlicher

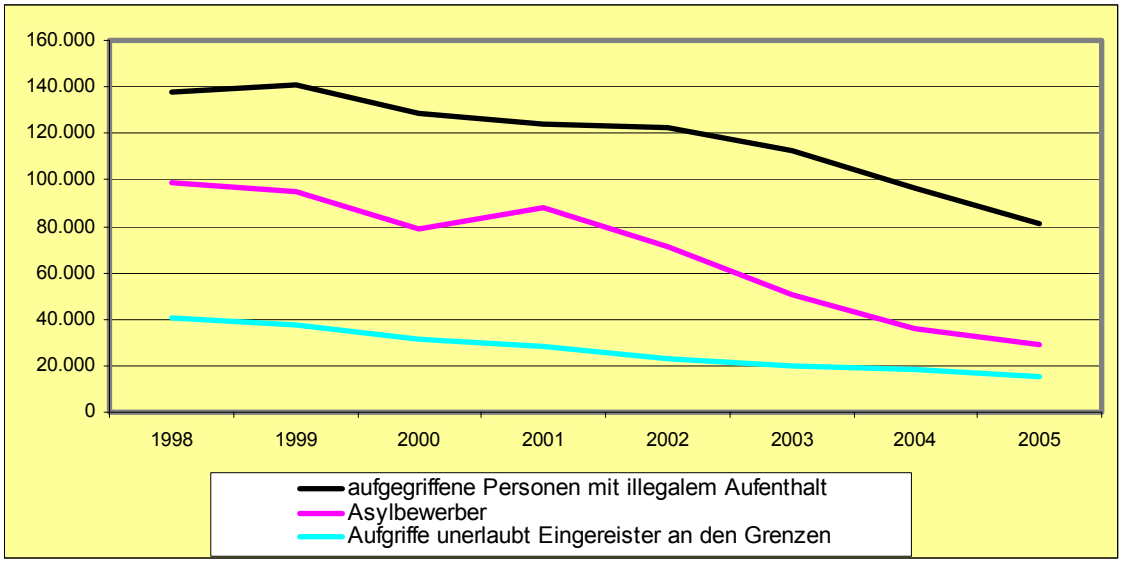
---

[38] Vgl. Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland – Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation – Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (Hrsg.: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), S. 59.

[39] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung in Deutschland – Eine Analyse verschiedener Indikatoren (Anlage 1), im Folgenden: Analyse.

Rückgang zu erkennen. Auch die Zahl der Asylerstanträge ist stark rückläufig[40]: 2005 wurden lediglich 28.914 Anträge gestellt.

Die Statistiken weisen somit weitgehend rückläufige Zahlen aus. Folgende Grafik veranschaulicht die Entwicklung:



Jedoch darf daraus nicht vorschnell geschlossen werden, dass illegale Migration insgesamt rückläufig ist. So deutet zwar beispielsweise die dauerhaft sinkende Zahl von Aufgriffen unerlaubt eingereister Ausländer an der Grenze trotz deutlicher Intensivierung der Kontrollen auf einen Rückgang illegaler Einreisen hin. In dieser Statistik kann jedoch nur das Hellfeld erfasst werden. Da Hell- und Dunkelfelder sich nicht gleichmäßig verändern müssen, ist der Rückschluss auf einen Rückgang nicht zwingend. Die erhöhte Kontrollintensität kann vielmehr auch dazu führen, dass vermehrt Schleuser in Anspruch genommen werden, so dass Geschleuste wegen der professionell organisierten Einreise nicht aufgegriffen werden und das Dunkelfeld sich infolgedessen vergrößert.

Dies gilt auch für die seit 2002 sinkende Zahl illegaler Tatverdächtiger; auch hier wird nur das Hellfeld erfasst; zudem treten in der Praxis nicht vermeidbare Ungenauigkeiten bei der Erfassung auf.

Ebenso weist die Asylstatistik des BAMF einen kontinuierlichen Rückgang der Asylerstanträge aus. Da die auf eine Ablehnung hin erfolgenden Ausreisen statistisch jedoch nicht erfasst werden, kann nicht seriös abgeschätzt werden, wel-

[40] Die Zahl der Asylerstanträge ist unter zwei Aspekten von Bedeutung: Zum einen reist ein Großteil der Asylerstantragsteller illegal ein, zum anderen ist das Abtauchen in die „Illegalität“ nach der Ablehnung des Asylantrages nach den Erkenntnissen qualitativer Studien ein möglicher Weg in die Illegalität in Deutschland.

chen Stellenwert ggf. das Abtauchen von Personen aus diesem Personenkreis in die Illegalität hat.

Von Interesse sind auch die Bewertungen zu den Schätzungen auf kommunaler Ebene, auf deren Grundlage die derzeit genannte Zahl von 500.000 bis 1.000.000 beruht. Diese Schätzungen[41] legen bestimmte durchschnittliche Quoten von Illegalen in einer Stadt zu Grunde. Diese Methode ist problematisch, weil damit überall annähernd gleiche Verhältnisse unterstellt werden. Zu einer durch internationales Publikum geprägten Stadt wie Frankfurt/Main beispielsweise haben Illegale jedoch einen völlig anderen Zugang als zu weniger exponierten Städten in stärker ländlich geprägten Räumen. Kommunale Schätzungen sind somit kein Indikator für die Gesamtgröße der illegalen Bevölkerung.

Trotz der o.g. Unwägbarkeiten sind die insgesamt rückläufigen Zahlen ein Hinweis darauf, dass sowohl der Zuwanderung von Illegalen als auch der Bestand an Illegalen zurückgegangen sein dürfte. Dies ist angesichts der wirtschaftlichen und der Arbeitsmarktsituation in Deutschland im relevanten Zeitraum - auch im Vergleich zu anderen EU-Staaten – plausibel.

Zur Durchführung von Schätzungen stellt die Analyse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge Folgendes fest: Es wurde bislang kein zuverlässiges Schätzsystem entwickelt. Die meisten Schätzmethoden kommen nicht zu belastbaren Ergebnissen. Die erfolgversprechendste Methode ist nach Auffassung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ein Mix verschiedener Methoden, wie z.B. Teilgruppenschätzungen[42]. In Deutschland wird bislang nicht an einem solchen, extrem aufwendigen Verfahren gearbeitet.

---

[41] Analyse (Anlage 1), S. 25f.

[42] Teilgruppenschätzungen sind Schätzungen zu den verschiedenen Typologien illegal aufhältiger Migranten, z.B. Overstayer, ausländische Ehepartner ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht nach Scheidung, untergetauchte abgelehnte Asylbewerber. Aus diesen Schätzungen wird eine Gesamtzahl errechnet.

E. Ökonomische Aspekte illegaler Migration

Internationale Migration hat häufig wirtschaftliche Ursachen. Die wirtschaftliche Not in vielen Teilen der Welt führt zu Wanderungsbewegungen hin zu den westlichen Industrieländern, in denen Arbeitsplätze und entsprechende Verdienstmöglichkeiten vermutet werden[43]. Diese internationale Migrationsbewegung beschreitet sowohl legale als auch illegale Wege.

Ebenso wenig wie über die Gesamtzahl der Illegalen in Deutschland gibt es belastbare Erkenntnisse über deren Präsenz am Arbeitsmarkt. Zum einen können die vorhandenen Statistiken der Finanzkontrolle Schwarzarbeit über die Verdachtsfälle von illegaler Ausländerbeschäftigung nur Anhaltspunkte geben, da hier nur die aufgegriffenen Fälle verzeichnet sind und entsprechend mit einem Dunkelfeld zu rechnen ist, dessen Größe sich nicht abschätzen lässt. Zudem weisen sowohl die genannte Statistik als auch Untersuchungen zu Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft die Teilgruppe „(illegale) Beschäftigung von illegal aufhältigen Ausländern“ nicht gesondert aus. So unterscheidet die Statistik der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nicht zwischen illegaler Ausländerbeschäftigung, die ihren Grund bereits im fehlenden Aufenthaltsstatus hat[44], und illegaler Ausländerbeschäftigung, wenn der Betroffene sich zwar legal aufhält, sein Aufenthaltstitel jedoch nicht zur Erwerbstätigkeit berechtigt[45]. Studien zu Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft nehmen die Phänomene insgesamt in den Blick und unterscheiden nicht zwischen Tätigkeiten durch Deutsche oder - legal oder illegal aufhältige – Ausländer[46].

Für Deutschland gibt es keine Studien, die die Auswirkungen der Beschäftigung Illegaler auf den Arbeitsmarkt, beispielsweise durch Verdrängung legaler Beschäftigung oder Lohnsenkungen, untersuchen.

---

[43] Global Commission on International Migration, Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien – Bericht der Weltkommission für Internationale Migration, Berlin, 2005, S. 11.

[44] Sog. „doppelte Illegalität“. Der Begriff rührt daher, dass nach der Rechtlage bis zum 1.1.2005 sowohl ein Aufenthaltstitel als auch eine Arbeitsgenehmigung erforderlich war.

[45] Vgl. Bundestags-Drucksache 15/5934: Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG - S. 35 ff.

[46] Vgl. Studie des IAW zum Volumen der Schattenwirtschaft in Deutschland, http://www.iaw.edu/de/aktuell.html >> Pressemitteilungen 2006/2007; Studie der Rockwool Foundation Nr. 12, Black Activities in Germany in 2001 and in 2004, http://www.rff.dk/da/publikationer/boeger/2005/black_activities_in_germany_in_2001_and_in_2004/.

In der Literatur[47] wird angenommen, dass die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt eher gering sind. Gründe für die Beschäftigung Illegaler seien deren (zeitliche und räumliche) Flexibilität, die niedrigen Kosten und der hohe Regulierungsgrad legaler Beschäftigung. Dies spreche dafür, dass Illegale in anderen Segmenten des Arbeitsmarktes tätig werden als legale Arbeitkräfte. In einigen Sektoren – v.a. für gering qualifizierte – werden negative Auswirkungen vermutet.

Die genannten Annahmen sind empirisch nicht belegt. Auch die umgekehrte Annahme ist plausibel: Illegale Beschäftigung führt zu Wettbewerbsnachteilen für gesetzestreue Unternehmen. Ohne die Beschäftigung Illegaler hätten diese Unternehmen die Chance, ihre Leistungen zu realistischen Konditionen anzubieten und zu erbringen. Es könnten sich entsprechende Strukturen heranbilden, für die es keine Notwendigkeit gibt, solange es ein Potenzial an Illegalen gibt, die für bestimmte Tätigkeiten zur Verfügung bestehen. Sicherlich würde eine Legalisierung dieser Arbeitsverhältnisse nicht 1:1 zum Entstehen legaler Arbeitplätze führen; mit dem Entstehen von legalen Arbeitsverhältnissen in einem gewissen Umfang dürfte jedoch zu rechnen sein.

Die Beschäftigung von illegal aufhältigen Ausländern verursacht jedenfalls - wie jede Form der Schwarzarbeit - Ausfälle bei den Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. Diese Ausfälle lassen sich naturgemäß nicht beziffern. Zum einen, weil die Zahl illegalen Migranten unbekannt ist und zum anderen weil nicht jedes illegale Arbeitsverhältnis in der Legalität bestand hätte. Hinzu kommt, dass die Arbeitsverhältnisse Illegaler häufig nicht zuverlässig und dauerhaft sind.

Ein Vergleich mit den Auswirkungen legaler Ausländerbeschäftigung dagegen führt hier – insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt - nicht weiter. Bei der legalen Beschäftigung von Ausländern kommen die oben genannten „Vorteile“ der Beschäftigung Illegaler (niedrige Kosten, hohe Flexibilität) gerade nicht zum Tragen.

---

[47] Vgl. Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe, Migration und Illegalität in Deutschland, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (AKI-Forschungsbilanz 1), Berlin 2004, S. 46 f.; Anderson, Philip, „Dass sie uns nicht vergessen…“ Menschen in der Illegalität in München – Eine empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München, München 2003, S. 56.

F. Illegale Migration und Kriminalität

Die Zusammenhänge zwischen aufenthaltsrechtlicher Illegalität und Kriminalität sind äußerst komplex. So stellen illegaler Aufenthalt selbst sowie Anstiftung und Beilhilfe hierzu Straftaten dar (§ 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG, § 96 Abs. 1 AufenthG), zusätzlich stellt sich die Frage nach dem Umfang der sog. Alltags- oder Gewaltkriminalität, deren statistische Erfassung kaum die Realität widerspiegeln kann, zu beachten sind auch Zusammenhänge mit organisierter Kriminalität – um nur einige Aspekte zu nennen.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik[48] kann hier Anhaltspunkte liefern, die jedoch einer vertieften Erörterung und Interpretation bedürfen. Eine Auseinandersetzung mit der Problematik ist auf Grund der Komplexität im Rahmen dieses Berichts nicht möglich. Es wird auf die Ausführungen des Zweiten periodischen Sicherheitsberichts[49] verwiesen.

[48] http://www.bundeskriminalamt.de/pks/pks2005/index.html .

[49] BMI/BMJ (Hrsg.), Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, insbesondere S. 408ff.

G. Rechtslage

Die Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit Illegalität stellen, werden im Folgenden unter Berücksichtigung des im Rahmen des Prüfauftrages erstellten Rechtsgutachtens[50] erörtert.

I. Medizinische Versorgung

1. Krankenbehandlung auf privatrechtlicher Grundlage

Unabhängig vom Aufenthaltsstatus kann ein privatrechtlicher Behandlungsvertrag mit einem niedergelassenen Arzt oder einem Krankenhaus geschlossen werden. Die Bezahlung erfolgt durch den Patienten selbst.

2. Ansprüche auf Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung

Illegale Migranten, die unselbständig erwerbstätig sind, sind in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert[51]. Auch mit Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne entsprechenden Aufenthaltstitel entsteht ein tatsächliches Arbeitsverhältnis, das für das Entstehen des Pflichtversicherungsverhältnisses genügt. Dieser Aspekt soll hier nicht weiter vertieft werden, da die Realisierung dieser Ansprüche für Illegale praktisch keine Rolle spielt.

3. Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Illegale Migranten haben Ansprüche auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Sie gehören zum berechtigten Personenkreis nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 Asylbewerberleistungsgesetz.

---

[50] Kluth, Winfried, Rechtsstatus illegal aufhältiger Personen in der deutschen Rechtsordnung und in rechtsvergleichender Betrachtung (Anlage 2); im Folgenden: Rechtsgutachten.

[51] Rechtsgutachten (Anlage 2), S. 13/14; Fodor, Ralf, Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland, in: Rechtlos? Menschen ohne Papiere, Karlsruhe 2001 (Alt/Fodor, Hrsg.), S. 169f.

Das Gesetz gewährt folgende Leistungen:

- Bei akuter Krankheit und akuten Schmerzzuständen: erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandsmitteln sowie sonstiger im Einzelfall erforderlicher Leistungen; Versorgung mit Zahnersatz nur, soweit im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar.
- Bei Schwangerschaft und nach einer Geburt: ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung, Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmittel.
- Sonstige Leistungen: soweit im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich.

Die Leistungen werden durch die zuständige Behörde sichergestellt. Soweit die Leistungen durch niedergelassene Ärzte erbracht werden, übernimmt die zuständige Behörde die Kosten.

Diese Leistungen müssen von der betroffenen Person bei der zuständigen Behörde beantragt werden.

II. Schulbildung

In der Mehrzahl der Länder ist der Zugang illegal aufhältiger Kinder zur Schule nicht eindeutig geregelt.

Nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes fällt die Regelung des Zugangs zu Schulbildung und der Schulpflicht in die Zuständigkeit der Länder (Art. 70 ff. Grundgesetz). Die in den Landesschulgesetzen geregelte Schulpflicht korrespondiert dabei mit dem Recht auf Zugang zu Schulbildung

Die Landesschulgesetze wählen unterschiedliche Anknüpfungspunkte für die Schulpflicht[52].

In Berlin, Brandenburg und Thüringen besteht eine ausdrückliche Schulpflicht – außer für rechtmäßig aufhältige Kinder - nur für Kinder mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung.

In Bayern und Nordrhein-Westfalen ist die Schulpflicht ausreisepflichtiger Kinder ausdrücklich geregelt, ohne dass eine Differenzierung danach vorgenommen wird, ob eine Duldung vorliegt oder nicht.

---

[52] vgl. Rechtsgutachten (Anlage 2), S. 23 ff.

In Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein knüpft die Schulpflicht daran an, dass die Kinder im jeweiligen Bundesland ihre Wohnung haben.

In den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt knüpfen die Schulgesetze an den „gewöhnlichen Wohnsitz“, die Ausbildungs- und Arbeitsstätte, den Wohnsitz oder das „Wohnen“ an.

Das Rechtsgutachten[53] geht davon aus, dass nur aus den Regelungen in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein eine Schulpflicht hervorgeht. Für Berlin, Brandenburg und Thüringen sei dies zu verneinen, da ein Umkehrschluss aus der Regelung für Kinder mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung dies nahe lege. Die übrigen Länder knüpften die Schulpflicht an Voraussetzungen, die einen längerfristigen, verfestigten Aufenthalt oder eine Prognose über den Aufenthalt erforderten, der bei illegal aufhältigen Kindern nicht möglich sei.

Ob diese Differenzierung der Auslegung der jeweiligen Schulverwaltungen und der Handhabung in der Praxis entspricht, soll hier nicht beurteilt werden. Jedenfalls ist festzuhalten, dass es eine eindeutige Regelung offenbar nur in Bayern und Nordrhein-Westfalen gibt. Die übrigen Vorschriften sind zumindest auslegungsbedürftig.

III. Erwerbstätigkeit

Ausländer benötigen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einen Aufenthaltstitel, der sie zur Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 4 Abs. 3 Satz 1 AufenthG), soweit nicht dem Ausländer auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung die Erwerbstätigkeit ohne den Besitz eines entsprechenden Aufenthaltstitels gestattet ist. Erwerbstätigkeit ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel ist für den Arbeitnehmer eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 404 Abs. 2 Nr. 4 Sozialgesetzbuch, Drittes Buch; die Beschäftigung eines Ausländers ohne entsprechenden Titel ist für den Arbeitgeber eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 404 Abs. 2 Nr. 3 Sozialgesetzbuch, Drittes Buch.

Daneben kann mit dieser Erwerbstätigkeit oder Beschäftigung gegen weitere Gesetze verstoßen worden sein, beispielsweise gegen §§ 10, 11 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (illegale Ausländerbeschäftigung zu erheblich ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer oder in

[53] Rechtsgutachten (Anlage 2), S. 26-29.

großem Umfang), gegen die Beitrags- und Meldepflichten in der Sozialversicherung (§§ 20 ff Sozialgesetzbuch, Viertes Buch) oder gegen Steuergesetze.

Auch wenn der Ausländer keinen Titel besitzt, der zur Arbeitsaufnahme berechtigt, entsteht mit der Arbeitsaufnahme in der Regel ein Arbeitsverhältnis, aus dem sich ein Lohnanspruch ergibt[54]. Zumindest kann der Lohnanspruch über die Rechtsfigur des faktischen Arbeitsverhältnisses geltend gemacht werden.

Dieser Lohnanspruch kann gerichtlich eingeklagt werden. Eine Klage ist nicht vom Aufenthaltsstatus abhängig.

IV. Übermittlungspflichten gem. § 87 Abs. 2 AufentG

Nach § 87 Abs. 2 AufenthG haben öffentliche Stellen die Pflicht, Informationen über den fehlenden rechtmäßigen Status eines Ausländers an die Ausländerbehörde zu übermitteln, wenn sie davon Kenntnis erlangen.

Wie oben dargestellt ist die Handhabung in der Praxis uneinheitlich.

1. Öffentliche Stellen[55]

Übermittlungspflichtig sind nur „öffentliche Stellen“. Der Begriff „öffentliche Stelle“ ist im AufenthG nicht definiert. Orientiert an § 2 Bundesdatenschutzgesetz sind sowohl Behörden als auch andere Institutionen in öffentlich-rechtlicher Organisationsform als öffentliche Stellen anzusehen[56].

Von vornherein von der Übermittlungspflicht ausgeschlossen sind daher Privatpersonen und privatrechtlich organisierte Institutionen. So sind beispielsweise niedergelassene Ärzte, Kindergärten in freier Trägerschaft, Privatschulen oder private Krankenhäuser nicht gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG übermittlungspflichtig - auch nicht, wenn sie öffentliche Gelder erhalten.

---

[54] Rechtsgutachten (Anlage 2), S. 33 f.

[55] Der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften sieht vor, den Begriff „öffentliche Stelle“ durch den Begriff „die für die Ausführung von Bundes- und Landesrecht zuständigen Stellen“ zu ersetzen (Artikel 1 Nummer 65, Buchstabe b, Entwurfstand: 12.1.2007). Hintergrund der Änderung ist Folgender: Nach der Föderalismusreform ist es dem Bundesgesetzgeber verwehrt, Kommunen oder kommunalen Verbänden, Aufgaben direkt zuzuweisen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Mit der Umformulierung wird an die Zuständigkeitsregelung durch die Ländern angeknüpft. Dies entspricht den neuen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Eine inhaltliche Einschränkung ist damit nicht verbunden.

[56] Rechtsgutachten (Anlage 2), S. 41 ff.

2. Kenntniserlangung/Datenerhebung

Eine öffentliche Stelle hat Kenntnis erlangt, wenn ihr das fehlende Aufenthaltsrecht positiv bekannt ist; Vermutungen genügen nicht[57]; der Status darf auf der Grundlage des § 87 Abs. 1 AufenthG auch nicht erforscht werden[58], es muss sich vielmehr um Informationen handeln, die der Behörde bereits vorliegen. Eine Kenntnis in diesem Sinn kann auf Grund einer rechtmäßigen Datenerhebung oder zufällig, ohne Zutun der öffentlichen Stelle, entstehen.

In Literatur und Praxis werden folgende Fallgestaltungen unterschieden:

- Erste Fallgruppe:
  Die Kenntnis wurde im Rahmen der Aufgabenerfüllung erlangt.
- Zweite Fallgruppe:
  Die Kenntnis wurde bei Gelegenheit der Aufgabenerfüllung erlangt.
- Dritte Fallgruppe:
  Die Kenntnis wurde von einem Bediensteten privat erlangt.

Bei der ersten Fallgruppe ist eine Übermittlungspflicht zweifellos gegeben. Eine Beispielsituation hierfür ist die Anmeldung eines Schülers in einer öffentlichen Schule, wenn der Aufenthaltsstatus für die Aufnahme in die Schule von Bedeutung ist. Der Schulleiter, der erfährt, dass das Kind keine Aufenthaltserlaubnis hat, ist übermittlungspflichtig.

Bei der dritten Fallgruppe besteht keine Übermittlungspflicht. Das private Wissen ist der öffentlichen Stelle, die Adressat der Übermittlungspflicht ist, nicht zuzurechnen[59]. Der Mitarbeiter der Abrechungsstelle eines öffentlichen Krankenhauses, der im Rahmen seiner ehrenamtlichen Tätigkeit für eine Kirchengemeinde von der fehlenden Aufenthaltserlaubnis eines Patienten erfährt, ist folglich nicht übermittlungspflichtig.

Bei der zweiten Fallgruppe besteht ebenfalls keine Übermittlungspflicht[60]. Die einschränkende Auslegung ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Norm: Die öffentlichen Stellen sollen nicht zum „Gehilfen“ der Ausländerbehörden werden, sie sollen lediglich die Kenntnisse, „die im Zusammenhang mit dem Aufgaben-

---

[57] Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, Nr. 87.1.2 (Auszüge in Anlage 3).

[58] Hailbronner, Ausländerrecht, Stand: Okt. 2006, § 87, Rdnr. 6.

[59] Renner, Ausländerrecht, München 2005, § 87, Rdnr. 6.

[60] Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, Nr. 87.2.0.3 / 87.1.2. (Auszüge in Anlage 3).

kreis der Behörden stehen“, übermitteln[61]. Entscheidend ist das jeweilige Aufgabenfeld.

Diese Auslegung ist nicht unumstritten. Das Rechtsgutachten stellt fest, dass der Wortlaut keine Anhaltspunkte für eine solche Differenzierung gibt. Die Auslegung im Gutachten orientiert sich streng am Wortlaut und kommt auf dieser Basis zu dem Schluss, dass auch die Tatsachen, die bei Gelegenheit der Aufgabenerfüllung zur Kenntnis gelangt sind, der Übermittlungspflicht unterliegen[62].

Dem kann entgegengehalten werden, dass die einschränkende Auslegung, die auch der Praxis zu Grunde liegt[63], sich an Sinn und Zweck der Norm orientiert. Jedoch bleibt zweifelhaft, ob die am Sinn und Zweck orientierte Auslegung überzeugt. Wie bereits dargestellt, sollen die öffentlichen Stellen nicht zu „Gehilfen“ der Ausländerbehörden werden, indem sie Kenntnisse weitergeben, die nicht im engeren Rahmen der Aufgabenerfüllung erlangt haben. Zu solchen „Ausforschungsgehilfen“ werden sie aber nicht, wenn sie lediglich Informationen weitergeben, die sie ohne ihr Zutun erlangt haben.

Die Zuordnung zur Fallgruppe „Kenntnis bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung erlangt“ oder zur ersten Fallgruppe ist zudem nicht immer zweifelsfrei möglich. Ein Beispiel für die Fallgruppe „Kenntnis bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung erlangt“ ist der Fall, in dem der Lehrer am Rande des Unterrichts vom illegalen Status eines Schülers erfährt[64].

3. Übermittlungssperre des § 88 AufenthG

§ 88 Abs. 1 AufenthG beschränkt die Übermittlung gemäß § 87 AufenthG für den Fall, dass die Daten einer besonderen gesetzlichen Verwendungsregelung unterliegen. Im hiesigen Zusammenhang ist insbesondere das Arztgeheimnis als besondere Verwendungsregel von Bedeutung.

---

[61] Hailbronner, Ausländerrecht, Stand: Okt. 2006, § 87, Rdnr. 7; ebenso Renner, Ausländerrecht, München 2005, § 87 Nr. 8/9.

[62] Rechtsgutachten (Anlage 2), S. 50.

[63] § 76 AuslG 1990 enthielt eine entsprechende Vorschrift; die Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern entsprechen insoweit den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

[64] Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, Nr. 87.1.2 (Auszüge in Anlage 3).

Ärzte unterliegen nach ihren Berufsordnungen einer Schweigepflicht über das, was ihnen in ihrer Eigenschaft als Ärzte bekannt geworden ist[65]. Das unbefugte Offenbaren dieser Geheimnisse ist nach § 203 StGB[66] unter Strafe gestellt.

Gegenstand der Geheimhaltungspflicht sind alle Angaben, die anlässlich des Besuchs, der Behandlung oder Beratung gemacht worden sind, da § 203 StGB das Vertrauensverhältnis zwischen Berufsträger und Patient umfassend schützen soll[67]. Adressaten der Geheimhaltungspflicht sind sowohl die Berufsträger als auch ihre Gehilfen[68]. Zu den Gehilfen in diesem Sinn zählen diejenigen Personen, die bei der Berufsausübung unmittelbar mitwirken. Nicht eindeutig geklärt ist, ob auch Personen, die in der Organisation, Planung und Verwaltung tätig sind, der Geheimhaltungspflicht unterliegen[69]. Orientiert an Sinn und Zweck der Geheimhaltungspflicht müssen auch die Verwaltungsgehilfen von der Übermittlungssperre erfasst sein, sofern ihre Kenntnisquelle die gleiche wie die des Berufsträgers ist.

Hiervon zu unterscheiden ist die eigenständige Ermittlung des Aufenthaltsstatus durch die Krankenhausverwaltung im Rahmen ihrer Abrechung. Erfährt die Krankenhausverwaltung in diesem Zusammenhang, dass der behandelte Patient keine Aufenthaltserlaubnis hat, handelt es sich nicht um ein Geheimnis, das im Rahmen der Behandlung einem Berufsträger anvertraut wurde. Diese Tatsache unterfällt folglich nicht der Schweigepflicht nach dem Berufsrecht und damit auch nicht § 203 StGB.

---

[65] vgl. § 9 Musterberufsordnung für die deutschen Ärzte und Ärztinnen in der Fassung der Beschlüsse des 100. Deutschen Ärztetages 1997 in Eisenach, zuletzt geändert durch die Beschlüsse des 107. Deutschen Ärztetages in Bremen, http://www.bundesaerztekammer.de/30/Berufsordnung/10Mbo/index.html.

[66] § 203 StGB lautet: „Wer unbefugt ein fremdes Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, offenbart, das ihm als

1. Arzt, Zahnarzt, Tierarzt, Apotheker oder Angehöriger eines anderen Heilberufs, der für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordert, (…)

anvertraut worden oder sonst bekannt geworden ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft."

[67] Rechtsgutachten (Anlage 2), S. 56.

[68] Vgl. auch § 9 Abs. 3 der Musterberufsordnung für die deutschen Ärztinnen und Ärzte; http://www.bundesaerztekammer.de/30/Berufsordnung/10Mbo/index.html.

[69] Rechtsgutachten (Anlage 2), S. 57 ff.

4. Einzelfälle

Anhand der skizzierten rechtlichen Rahmenbedingungen sollen im Folgenden konkrete Situationen aus den hier relevanten Themenfeldern untersucht und im Hinblick auf eine etwaige Mitteilungspflicht bewertet werden.

a) Gesundheitsversorgung:

Niedergelassene Ärzte, private Krankenhäuser, Ärztenetzwerke, Anlaufstellen für Migranten von Wohlfahrtsverbänden oder Kirchen sind nie übermittlungspflichtig, da sie keine öffentlichen Stellen sind.

Ärzte und medizinisches Personal und deren Gehilfen in öffentlichen Krankenhäusern sind nicht übermittlungspflichtig, da hier die Übermittlungssperre des § 88 Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 203 StGB greift.

Sofern das öffentliche Krankenhaus im Rahmen der Abrechnung den Aufenthaltsstatus ermittelt, ist es übermittlungspflichtig, da es den Aufenthaltsstatus im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung erfährt. Erlangt die Verwaltung ihr Wissen über den fehlenden Aufenthaltsstatus jedoch aus der Behandlung, etwa über die für die Verwaltung zugängliche Krankenakte, so greift der verlängerte Geheimschutz des § 88 AufenthG; die Übermittlungspflicht entfällt.

Die Behörde, die über den Antrag des Illegalen nach AsylbLG entscheidet, ist übermittlungspflichtig.

b) Schule:

Sofern der Zugang zur Schule vom Aufenthaltsstatus abhängt, ist der Schulleiter, der über die Aufnahme zu entscheiden hat, übermittlungspflichtig. Der Schulleiter erlangt sein Wissen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung.

Der Lehrer, der in der Pause oder am Rand des Unterrichts vom fehlenden Aufenthaltsrecht erfährt, erlangt diese Kenntnis gelegentlich seiner Aufgabenwahrnehmung[70]. Sein Aufgabenkreis ist auf Erziehung und Wissensvermittlung begrenzt. Der Aufenthaltsstatus des Schülers ist hier nicht von Belang. Nicht mehr eindeutig ist die Frage zu beantworten, ob eine Übermittlungspflicht entsteht, wenn der Lehrer im laufenden Unterricht vom fehlenden Aufenthaltsstatus erfährt. Zusätzlich stellt sich die Frage, ob der Lehrer im Innenverhältnis zur Unterrichtung des Schulleiters verpflichtet ist.

---

[70] Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, Nr. 87.1.2 (Auszüge in Anlage 3).

Problematisch sind auch die Fälle, die sich am Rande der Zuständigkeit abspielen. Wird beispielsweise eine Klassenreise ins Ausland organisiert, bei der Reisepapiere erforderlich sind und Visumfragen geklärt werden müssen, stellt sich die Frage, ob die Organisation und Durchführung der Reise zum Aufgabenkreis des Lehrers gehört. Sie lässt sich kaum eindeutig beantworten. Ebenso wenig ist eindeutig zu beantworten, wo die Grenze der Aufgaben des Schulleiters verläuft.

c) Arbeitsgerichtsprozess:

Der Richter, der in einem Prozess um Arbeitslohn eines Illegalen vom fehlenden Aufenthaltsstatus erfährt, erlangt sein Wissen im Rahmen der Aufgabenerfüllung. Bei der Entscheidung darüber, ob und aus welchem Rechtsgrund ein Lohnanspruch besteht, kann der Aufenthaltsstatus von Bedeutung sein. Es besteht folglich eine Übermittlungspflicht.

V. Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe

1. Strafbarkeit gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG

Gemäß § 96 Abs. 1 AufenthG wird bestraft, wer Hilfe zum illegalen Aufenthalt im Sinne des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG leistet und entweder einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt (Nr. 1) oder wiederholt oder zu Gunsten mehrerer Ausländer handelt (Nr. 2). Mit dieser Vorschrift wird die Teilnahmehandlung (Hilfeleisten) zur Täterhandlung verselbständigt[71].

Für humanitäre Hilfe kommt vorrangig die zweite Tatbestandsalternative – wiederholt oder zu Gunsten mehrerer Ausländer – in Betracht[72].

a) Fallkonstellationen

Zunächst ist klarzustellen, dass die Fälle humanitär motivierter Hilfe für Illegale durch Ärzte, sonstiges medizinisches Personal, Mitarbeiter von Beratungsstellen, Lehrpersonal, Privatpersonen usw. nicht die typischerweise von § 96 Abs. 1 AufenthG erfassten Situationen darstellen. Der Gesetzgeber zielt mit der Vorschrift vielmehr auf die Bekämpfung illegaler Einreisen und des organisierten

---

[71] Renner, Ausländerrecht, München 2005, § 96 AufenthG Rndr. 4.

[72] Der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften sieht die Beschränkung der Strafbarkeit auf die Hilfe zur illegalen Einreise (Artikel 1 Nummer 95, Buchstabe a) vor (Entwurfstand: 12.1.2007).

und gewerbsmäßigen Schlepperunwesens ab. Die Strafandrohung wegen Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt wurde für Schlepper als nicht ausreichend angesehen[73]. Der Gesetzgeber hat daher einen eigenen Straftatbestand geschaffen, der die Beihilfe verselbständigt und einer höheren Strafe unterwirft.

Den im Folgenden herangezogenen Urteilen liegen keine Fälle zu Grunde, in denen allein humanitär motivierte Hilfe geleistet wurde. So wurde in einem Fall nicht lediglich eine Wohnung zur Verfügung gestellt, sondern darüber hinaus weitere Unterstützung – Begleitung zur Arbeitsstätte (Bordell), Hilfe bei der Auswahl eines Bordells mit „angenehmen“ Arbeitsbedingungen, Übernehmen von Behördengängen gegen Entgelt – geleistet[74]; im anderen Fall bestand die Hilfeleistung darin, dass die Illegalen in Österreich abgeholt und nach Deutschland begleitet wurden[75]. Das Fehlen von höchstrichterlicher Rechtsprechung zu den typischen „Helferfällen“ zu § 96 AufenthG weist auf die geringe praktische Bedeutung hin.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass mit der Umschreibung „humanitär motivierte Handlungen“ keine exakte Abgrenzung zwischen sozial erwünschten Handlungen einerseits und Tätigkeiten, die zu missbilligen sind, andererseits erfolgen kann. Zum einen lässt der Begriff sich nicht eindeutig definieren; gemeint ist wohl in erster Linie der Beweggrund, menschenwürdige Bedingungen herzustellen oder menschenunwürdige Umstände möglichst zu vermeiden. Zum anderen ist in der Realität eine Vielzahl von Beweggründen denkbar, wobei die humanitäre Motivation ein Beweggrund neben anderen sein kann. So wird man die kostenlose medizinische Hilfe durch einen Arzt anders einzuordnen haben als den Fall, in dem der Arbeitgeber – neben dem illegalen Arbeitsverhältnis - zusätzlich ein Quartier zur Verfügung stellt, um Obdachlosigkeit oder unwürdige Wohnverhältnisse zu vermeiden.

Im Folgenden werden – nach der Darstellung der Rechtlage – einzelne Fallgestaltungen untersucht und zugeordnet, soweit dies abstrakt möglich ist.

b) Tatbestand

Der Begriff „Hilfeleisten“ in § 96 AufenthG ist identisch mit dem Beihilfebegriff im allgemeinen Strafrecht, so dass die Rechtsprechung zu § 27 StGB zur Auslegung herangezogen werden kann. Hilfeleisten ist nach höchstrichterlicher

---

[73] Bundestags-Drucksache Nr. 9/847, S. 12 zu § 47a AuslG 1965.

[74] BGH NJW 1990, 2207 f.

[75] BayObLG, EZAR 355 Nr. 35.

Rechtsprechung zu bejahen, wenn die Haupttat gefördert oder erleichtert wird[76]. Eine Ursächlichkeit im engeren Sinn, d.h. dass die Tat in ihrer konkreten Gestalt ohne die Gehilfenhandlung nicht ausgeführt worden wäre, wird nicht gefordert.

Die Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern enthalten keine Ausführungen zu § 96 AufenthG. Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz enthielten zur Vorgängervorschrift § 92a AuflG 1990 jedoch konkrete Hinweise auf mögliche Tathandlungen: Beschaffung von Beförderungsmöglichkeiten, Unterkünften, Informationen über den Grenzübertritt, das Zusammenführen mit Personen, die sich des unerlaubt eingereisten Ausländers annehmen, Übersetzungsdienste zum Verdecken der Illegalität, das Verstecken oder die Beschäftigung des Ausländers und die Anbahnung und Vermittlung von Scheinehen.

Im Fall des Hilfeleistens zum unerlaubten Aufenthalt stellt die höchstrichterliche Rechtsprechung ein weiteres Kriterium auf: Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs liegt ein Hilfeleisten nicht vor, wenn der Täter zum Fortsetzen des illegalen Aufenthalts bereits fest entschlossen ist[77]. Eine konkrete Förderung sei dann nicht mehr möglich. Danach ist eine Beihilfe ausgeschlossen, wenn der Illegale unabhängig von der Hilfehandlung – etwa der Behandlung durch den Arzt oder der Schaffung einer Arbeitsgelegenheit - seinen illegalen Aufenthalt fortsetzen will. Dies muss für den Einzelfall ermittelt werden.

Eine dogmatische Einordnung des Kriteriums „bereits fest gefasster Entschluss“ ist durch die Rechtsprechung bislang nicht erfolgt. Nach den Ausführungen im zitierten Urteil ist nicht eindeutig, woran diese Einschränkung dogmatisch anknüpft; zu denken ist an eine Verneinung des objektiven Tatbestandes (fehlende objektive Zurechnung unter dem Aspekt des Schutzzwecks der Norm). Denkbar ist auch, die Frage im subjektiven Tatbestand zu diskutieren.

Die Entscheidung des Bundesgerichtshofs wird kritisiert[78]. Sie weiche ohne nachvollziehbare Gründe von der sonstigen Rechtsprechung zum Gehilfenbeitrag bei Dauerdelikten im Übrigen ab; dort komme es nicht darauf an, ob der Entschluss zur Fortsetzung des Delikts bereits gefasst war. Diese Beihilfehand-

---

[76] BGHSt 46, 107, 109.

[77] BGH NJW 1990, 2207 f.

[78] OLG Frankfurt, NStZ-RR 2005, 184, 185; Rechtsgutachten, S. 72 ff. (Anlage 2).

lungen könnten dogmatisch überzeugender unter dem Aspekt „alltägliche“ oder „beruftypische Handlungen“ im subjektiven Tatbestand beurteilt werden[79].

Unabhängig von der Frage, ob diese Kritik berechtigt ist, werden im Folgenden die Kriterien des Bundesgerichtshofs zu Grunde gelegt, da sich an ihnen die Praxis orientiert.

Nicht durch höchstrichterliche Rechtsprechung geklärt ist die Frage, welche Auswirkungen die berufsethischen und -rechtlichen Pflichten von Ärzten und anderem medizinischem Personal auf die Bewertung einer Hilfehandlung haben. Die Verletzung dieser Pflichten ist zumindest in Notfällen gemäß § 323c StGB strafbewehrt. Zwar wird die Haupttat – illegaler Aufenthalt - durch medizinische Hilfe zu Gunsten eines Illegalen in dem Sinn gefördert, dass die Verbesserung des Gesundheitszustandes ein Leben in der Illegalität „erleichert“. Zu beachten ist jedoch, dass der Arzt andererseits eine gesetzliche Verpflichtung erfüllt, wenn sie auch dem Gebot des § 96 AufenthG widerspricht. Zumindest in Fällen medizinischer Nothilfe ist bereits der objektive Tatbestand unter dem Aspekt des Schutzzwecks der Norm zu verneinen. Aber auch medizinische Behandlung im Übrigen ist unter berufsrechtlichen und -ethischen Aspekten geboten[80] und daher nicht tatbestandsmäßig. Zumindest muss dem Gesichtspunkt der widersprechenden Gebote jedoch auf der Ebene der Rechtfertigung Rechnung getragen werden.

c. Bewertung

Anhand der geschilderten Voraussetzungen sind die hier interessierenden Fälle wie folgt zu bewerten:

Ärzte, medizinisches Personal, Hebammen usw. sind zur medizinischen Hilfe in Notfällen verpflichtet. Hier liegt bereits keine tatbestandsmäßige Handlung vor. Auch soweit im Übrigen medizinische Hilfe geleistet wird, ist davon auszugehen, dass der Tatbestand des § 96 AufenthG nicht erfüllt ist.

In den übrigen Hilfefällen (z.B. Vermittlung von Ansprechpartnern, zur Verfügung stellen einer Wohnung) ist nach den oben dargestellten Kriterien zu ermitteln, ob der illegale Aufenthalt noch gefördert werden konnte. Es muss geklärt

---

[79] Nach der Rechtsprechung des BGH verlieren berufstypische oder neutrale Handlungen ihren Alltagscharakter, wenn das Handeln des Haupttäters auf eine Straftat abzielt und der Helfer dies positiv weiß (BGH, NStZ 2000, 34). Dabei genügt es nicht, wenn der Helfer es für möglich halt, dass der von ihm geleistete Beitrag genutzt wird.

[80] Vgl. §§ 1, 2 der Musterberufsordnung für die Deutschen Ärztinnen und Ärzte; http://www.bundesaerztekammer.de/30/Berufsordnung/10Mbo/index.html.

werden, ob in der konkreten Situation ein Ausländer bereits unabhängig vom Schulbesuch der Kinder, vom zur Verfügung gestellten Wohnraum, von der vermittelten Arbeit zum weiteren illegalen Aufenthalt in Deutschland entschlossen war. Diese Beurteilung kann im Einzelfall dazu führen, dass der Tatbestand zu bejahen ist, wenn zudem wiederholt oder zu Gunsten mehrerer Ausländer gehandelt wurde. In diesen Fällen muss die Motivation der Betroffenen im Rahmen der Strafzumessung (§ 46 StGB) berücksichtigt werden[81].

2. Strafbarkeit gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 27 StGB

Da es sich bei § 96 AufenthG um eine zur Täterschaft verselbständigte Form der Beihilfe handelt, gelten die Ausführungen zur Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe gemäß § 96 auch für die Strafbarkeit gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 27 StGB. Die Strafbarkeit gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 27 StGB kommt vorrangig dann in Betracht, wenn die qualifizierenden Voraussetzungen des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG (wiederholtes Handeln oder Handeln zu Gunsten mehrerer Ausländer) nicht vorliegen.

Bei medizinischer Hilfe scheidet bereits der objektive Tatbestand aus. Im Übrigen sind die Umstände des Einzelfalles entscheidend. Es muss ermittelt werden, inwieweit der Entschluss zum illegalen Verbleib in Deutschland bereits feststand. Auch hier sind – soweit der Tatbestand ausnahmsweise zu bejahen ist - die humanitären Motive im Rahmen der Strafzumessung zu berücksichtigen.

3. Strafbarkeit durch Unterlassen der Mitteilung nach § 87 Abs. 2 AufenthG gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG

Voraussetzung für die Strafbarkeit durch Unterlassen ist eine rechtliche Einstandspflicht für den Schutz des betroffenen Rechtsgutes (sog. Garantenstellung). Eine solche besondere Einstandspflicht für das von § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG geschützte Rechtsgut – Einhaltung der aufenthaltsrechtlichen Regeln – besteht für Schule, Krankenhäuser oder Richter im Arbeitsgerichtsprozess nicht[82].

---

[81] Vgl. hierzu den Hinweis in BayObLG, EZAR 355 Nr. 35, S. 4.

[82] Vgl. Rechtsgutachten (Anlage 2), S. 71 f.

H. Rechtsvergleich

Auch andere europäische Staaten sind Ziel illegaler Einwanderer. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über den staatlichen Umgang mit Illegalen in anderen europäischen Staaten gegeben, insbesondere über deren soziale Rechte sowie Übermittlungspflichten von Behörden oder Helfern in Italien, den Niederlanden, Schweden und Großbritannien.

I. Gesundheitsversorgung

In Schweden haben illegal aufhältige Erwachsene einen Anspruch auf medizinische Behandlung in Notfällen; bei Kindern umfasst der Anspruch auch planbare und vorbeugende Maßnahmen. Die Kosten sind von den illegalen Migranten selbst zu tragen, wobei es regionale Unterschiede bei der Durchsetzung der Ansprüche gibt.

In den Niederlanden haben Illegale einen Anspruch auf medizinische Versorgung in Notfällen sowie bei Schwangerschaft und Geburt. Diese Versorgung kann auch längerfristig sein, wenn dies aus ärztlicher Sicht notwendig ist; bei Kindern sind auch präventive Maßnahmen möglich. Die Kosten werden aus einem staatlichen Fonds bestritten, der alle Fälle von Nichtversicherten abdeckt.

In Großbritannien erhalten illegale Migranten jedenfalls Notfallversorgung und unaufschiebbare Behandlungen; die Kosten müssen die illegalen Migranten grundsätzlich selbst zahlen. Ausgenommen hiervon sind Behandlungen in der Unfall- und Notaufnahme sowie Behandlungen, die dem Schutz der Allgemeinheit dienen. Soweit die Kosten nicht selbst zu tragen sind, übernimmt sie der National Health Service, der aus Versicherungs- und Steuergeldern finanziert wird.

In Italien wird Illegalen eine Mindestversorgung gewährt, insbesondere bei Schwangerschaft sowie bei Infektionskrankheiten minderjähriger Illegaler.

Meldepflichten für medizinisches Personal kennen die genannten Staaten grundsätzlich nicht; lediglich in Großbritannien gibt es eine Meldepflicht bei schwerwiegenden Straftaten und bei Gefahr für die öffentliche Gesundheit. Die Behandlung von Illegalen ist in den genannten Staaten nicht strafbar.

II. Bildung

In Italien, den Niederlanden und Großbritannien unterliegen auch illegal aufhältige Kinder der Schulpflicht. In Schweden können illegal aufhältige Kinder in die Schule aufgenommen werden. Die Schulen haben keine Meldepflichten; lediglich in Schweden müssen die Behörden informiert werden, wenn ein asylsuchendes Kind erstmals eingeschrieben wird; es liegen keine Erkenntnisse darüber vor, ob dies auch bei einem illegal aufhältigen Kind der Fall ist, das keinen Asylantrag stellt.

III. Schutz vor Ausbeutung am Arbeitsmarkt/Rechtsschutz

In Italien und den Niederlanden sind auch Ansprüche aus Arbeitsverhältnissen mit Illegalen rechtlich anerkannt und können eingeklagt werden. In Großbritannien sind die Lohnansprüche Illegaler nicht rechtlich anerkannt; sie können entsprechend auch nicht eingeklagt werden. In Schweden kann der Lohn aus einem legalen Arbeitsverhältnis unabhängig vom Aufenthaltsstatus eingeklagt werden; bei Illegalen ist legale Arbeit jedoch kaum denkbar.

In Italien besteht für den Richter eine Meldepflicht, wenn der illegale Aufenthalt eine Straftat ist; dies ist nach italienischem Recht erst dann der Fall, wenn der Illegale bereits einmal zurückgewiesen wurde. In den Niederlanden besteht keine Meldepflicht.

IV. Zusammenfassung und Bewertung

Die Gesundheitsversorgung ist in den untersuchten Staaten sehr unterschiedlich ausgestaltet, wobei die Kosten von den illegalen Migranten grundsätzlich selbst zu tragen sind – außer in den Niederlanden, die hier mit einer Fondslösung arbeiten, die allgemein für Nichtversichterte gilt. Insofern gewährt das deutsche Recht, das jede Behandlung ermöglicht und über das AsylbLG für bestimmte Fälle auch die Kosten übernimmt, einen vergleichweise hohen Standard. Eine Sonderstellung nimmt Deutschland im Hinblick auf die Meldepflichten ein; die übrigen Staaten kennen keine entsprechenden Meldepflichten.

In den untersuchten Staaten haben Kinder Zugang zu Schulbildung, während der Befund hierzu in Deutschland uneinheitlich ist. Meldepflichten bestehen nur in Deutschland.

In Bezug auf Lohnansprüche aus der Arbeit Illegaler und ihre Einklagbarkeit nimmt nur Großbritannien eine Sonderstellung ein (keine Lohnansprüche).

I. Handlungsoptionen

In den Abschnitten C. und D. wurde die öffentliche Diskussion mit ihren Forderungen sowie die Rechtslage in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Arbeit und die in allen Bereichen bedeutsamen Übermittlungspflichten gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG und die Strafbarkeit gemäß § 96 AufenthG dargestellt. Auf dieser Grundlage werden im Folgenden mögliche Handlungsoptionen aufgezeigt und diskutiert. Die Darstellung zu den Übermittlungspflichten und zur Strafbarkeit wird dabei vorgezogen, da sie in allen Themenbereichen von Bedeutung sind.

I. Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen

Wie oben gezeigt, besteht die Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG, wenn die Stelle im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung Kenntnis vom illegalen Aufenthalt erlangt hat. Es wurde dargelegt, dass die Übermittlungspflichten einen weniger weiten Anwendungsbereich haben, als die öffentliche Diskussion suggeriert (nur öffentliche Stellen sind mitteilungspflichtig, nicht erfasst sind Kenntnisse, die von der ärztlichen Schweigepflicht erfasst sind, Übermittlungspflicht entsteht nur bei Kenntniserlangung im Rahmen der Aufgabenerfüllung).

Die Übermittlungspflicht wird von staatlicher Seite als unverzichtbares Instrument der Migrationskontrolle angesehen, von anderer Seite jedoch als wesentliches Hemmnis bei der Inanspruchnahme sozialer Rechte betrachtet.

In der Praxis kommt es darauf an, ob eine Tatsache im Rahmen oder bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung bekannt wurde. Im ersten Fall besteht eine Übermittlungspflicht, im zweiten nicht. Entscheidend ist hier der Aufgabenkreis der öffentlichen Stelle. Die Zuordnung einzelner Informationen ist in der Praxis nicht immer eindeutig, was zu Rechtsunsicherheit führt.

1. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Umgestaltung

Es stellt sich die Frage, inwieweit die derzeitige Ausgestaltung der Übermittlungspflichten in § 87 AufenthG, die als Teil der staatlichen Zuwanderungskontrolle zu sehen ist, verfassungsrechtlich zwingend ist.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 24. Mai 2006[83] zur Rücknahme einer durch Täuschung erwirkten Einbürgerung Folgendes festgestellt:

„Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreues Verhalten (...) und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit."

Wie die praktische Wirksamkeit am besten erreicht werden könne, sei der Beurteilung des Gesetzgebers überlassen; hier stehe ein differenziertes Instrumentarium zur Verfügung. So könnten durch Täuschung erlangte Rechtspositionen prinzipiell bestehen bleiben; dies dürfe jedoch nicht dazu führen, dass rechtwidriges Verhalten gefördert, rechtstreues dagegen bestraft würde. Im Hinblick darauf wurde das Verbot der Entziehung der Staatsangehörigkeit nach Art. 16 GG so ausgelegt, dass diese Vorschrift die Rücknahme einer durch Täuschung erwirkten Einbürgerung jedenfalls nicht verhindert.

Übertragen auf die Frage, inwieweit die Verfassung Vorgaben für die Ausgestaltung der Zuwanderungskontrolle, insbesondere durch die Übermittlungsvorschriften des § 87 AufenthG als Kontrollinstrument, macht, bedeutet dies Folgendes: Der Gesetzgeber muss Vorkehrungen treffen, damit das Recht eingehalten wird. Aus der Verfassung ergeben sich dabei keine konkreten Vorgaben über die Instrumente. Aus dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium kann der Gesetzgeber auswählen. Er muss insoweit eine wertende Entscheidung treffen, wobei die Grenze dort verläuft, wo der Staat sich der Kontrollmöglichkeiten vollständig begibt. Er kann bei der wertenden Entscheidung – neben dem Gesichtspunkt der Einhaltung des Rechts - auch andere Aspekte einfließen lassen.

Innerhalb dieser Rahmenbedingungen kommen folgende Handlungsoptionen in Betracht:

2. Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG unverändert beibehalten

Die Übermittlungspflicht kann unverändert beibehalten werden.

Der Staat verfügt mit dieser Vorschrift über ein Mittel der Migrationskontrolle, das dazu beiträgt, dem Aufenthaltsrecht Geltung zu verschaffen. Eine abschreckende Wirkung ist beabsichtigt. Die Konturen haben sich in der Praxis herausgebildet, wodurch eine relative Rechtssicherheit entstanden ist.

Allerdings kann nur von einer „relativen" Rechtssicherheit gesprochen werden. Um die Frage zu beantworten, ob im konkreten Fall eine Übermittlungspflicht

---

[83] Az: 2 BvR 669/04, Rdnr. 63 ff.

besteht, muss entschieden werden, ob die Kenntnis über das fehlende Aufenthaltsrecht „im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung“ oder „bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung“[84] erlangt wurde. Diese Zuordnung kann jedoch nicht für alle Fälle eindeutig getroffen werden. Für diese Unterscheidung gibt es zudem keine Anhaltspunkte im Wortlaut des Gesetzes. Sie ergibt sich vielmehr aus der an Sinn und Zweck orientierten Auslegung des § 87 Abs. 2 AufenthG. Dabei ist zweifelhaft, ob die in diesem Zusammenhang geführte Argumentation, dass diese Einschränkung erforderlich ist, damit die öffentlichen Stellen nicht zu „Ausforschungsgehilfen“ der Ausländerbehörden werden sollen, tragfähig ist. Auch in dem Fall, in dem die Behörde bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung vom fehlenden Aufenthaltsstatus erfahren hat, hat sie nicht „ausgeforscht“. Sie hat ihre Aufgaben erfüllt und in diesem Zusammenhang – zufällig – Kenntnis erlangt.

3. Aufgabe der Abgrenzung zwischen „im Rahmen der Aufgabenerfüllung“ und „bei Gelegenheit der Aufgabenerfüllung„

Die Aufgabe des Kriteriums „im Rahmen der Aufgabenerfüllung erlangt“, dessen Unschärfe oben dargestellt wurde, stellt eine weitere Option dar. Bei unverändertem Wortlaut des § 87 Abs. 2 AufenthG bestünde die Möglichkeit, die in den Vorläufigen Anwendungshinweisen verankerte Praxis der Unterscheidung zwischen Informationen, die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung erlangt wurden, und Informationen, die bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung zur Kenntnis gelangt sind, aufzugeben. Die zu erarbeitenden Verwaltungsvorschriften zum AufenthG wären entsprechend zu formulieren. Die Aufgabe des Kriteriums hätte den Vorteil einer größeren Rechtssicherheit. Die Abgrenzung zwischen privatem Wissen einerseits und dienstlich erlangtem Wissen andererseits ist klarer als die Abgrenzung zwischen dem Wissen, das im Rahmen oder bei Gelegenheit der Aufgabenerfüllung erlangt wurde. Diese Auslegung orientiert sich zudem stärker am Wortlaut der Vorschrift[85]. Damit würde der Anwendungsbereich des § 87 Abs. 2 AufenthG im Ergebnis ausgedehnt, wobei der Unterschied im Ergebnis jedoch gering sein dürfte.

Nachteil dieser Option wäre, dass die bisherige, in gewissem Rahmen eingespielte Praxis aufgegeben würde.

---

[84] So die Festlegung in den Vorläufigen Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern (Auszüge abgedruckt im Anhang), die insoweit den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AuslG folgen.

[85] So auch das Rechtsgutachten (Anlage2), S. 50.

4. Abschaffung der Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG

Eine Abschaffung der Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG stellt keine ernsthaft zu diskutierende Option dar. In den hier im Vordergrund stehenden Fällen wird geltend gemacht, dass die Übermittlungspflichten Illegale an der Inanspruchnahme sozialer Rechte hindern. Es gibt aber auch zahlreiche Anwendungsfälle für die Übermittlungspflicht, in denen dieses Argument nicht greift, z.B. bei Übermittlung durch Polizeivollzugsbehörden, die in keinem Zusammenhang mit der Gewährung sozialer Rechte stehen. Würde der Staat die Übermittlungspflichten und damit einen Teil seiner Kontrollmöglichkeiten aufgeben, würde sich die Frage stellen, ob der Staat sich seiner Kontrollmöglichkeiten bereits in einem verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbaren Maß begibt.

5. Umgestaltung der Übermittlungspflicht durch Ausschluss bestimmter öffentlicher Stellen aus der Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG

Es besteht die Möglichkeit, bestimmte staatliche Stellen ausdrücklich aus der Übermittlungspflicht auszunehmen. Dazu wäre eine Gesetzesänderung erforderlich. Die fraglichen staatlichen Stellen wären zu identifizieren und zu benennen. Zu denken ist etwa an öffentliche Krankenhäuser zur Erleichterung der Gesundheitsversorgung, an öffentliche Schulen zur Erleichterung der Bildung oder an die Gerichte zur Erleichterung der Einklagbarkeit von Ansprüchen, insbesondere von Arbeitslohn. Des Weiteren könnten auch Stellen ausgenommen werden, die staatliche Leistungen gewähren, etwa nach AsylbLG oder nach SGB XII. Damit wäre die Übermittlungspflicht klar geregelt; Abgrenzungsschwierigkeiten und dadurch entstehende Rechtsunsicherheiten würden vermieden.

Diese Option stellt das Interesse an der Inanspruchnahme sozialer Rechte in den Vordergrund. Der Kontrollanspruch des Staates steht dahinter zurück. Das Interesse an der Inanspruchnahme sozialer Rechte kann unterschiedlich stark in den Vordergrund gerückt werden – je nachdem wie weit man den Kreis der nicht übermittlungspflichtigen staatlichen Stellen zieht. Wird der Kreis weit gezogen, stellt sich auch hier die Frage, ob der Staat sich seiner Kontrollmöglichkeiten zu weitreichend begibt.

6. Umgestaltung der Übermittlungspflicht durch Einführung eines neuen abstrakten Kriteriums in § 87 Abs. 2 AufenthG

Es besteht weiterhin die Möglichkeit, ein neues abstraktes Kriterium für das Entstehen der Übermittlungspflicht einzuführen. Zu denken ist hier etwa daran, nur Daten als übermittlungspflichtig anzusehen, die - rechtmäßig - erhoben wurden, nicht jedoch Daten, die sonst zur Kenntnis gelangt sind (im Sinne „aufgedrängter“ Kenntnis). Auch dafür wäre eine Gesetzesänderung erforderlich.

Diese Regelung würde dazu führen, dass der Umfang der bisherigen Übermittlungspflicht minimal verringert würde, da die Abgrenzung zwischen rechtmäßig erhobenen Daten und „aufgedrängter“ Kenntnis von Daten in etwa der Abgrenzung zwischen Kenntniserlangung im Rahmen und bei Gelegenheit der Aufgabenerfüllung entspricht.

Diese Ausgestaltung hat gegenüber der derzeitigen Rechtslage den Vorteil, dass sie rechtsklarer ist. Aus den gesetzlichen Regelungen ergibt sich eindeutig, welche Daten aktiv erhoben werden dürfen. Beispielsweise darf die Schule nur dann das Datum „Aufenthaltsstatus“ erheben, wenn dies für die Aufnahme in die Schule relevant ist. Würden Schulleitung oder Lehrer aus anderen Gründen vom fehlenden Aufenthaltsstatus erfahren, so handelte es sich nicht um ein rechtmäßig erhobenes Datum. Es dürfte nicht übermittelt werden. Zudem wäre die Unterscheidung aus dem Gesetzestext erkennbar, während sie in der derzeitigen Praxis auf einer – nicht völlig überzeugenden - an Sinn und Zweck der Vorschrift orientierten Auslegung beruht.

Der Nachteil dieser Option ist, dass Informationen, die ohne Zutun an die öffentliche Stelle herangetragen werden, von vornherein von der Übermittlung ausgeschlossen sind.

7. Ergebnis

Unter der Prämisse, dass eine Umgestaltung grundsätzlich möglich, eine völlige Abschaffung der Übermittlungspflichten jedoch nicht denkbar ist, kommen folgende Optionen in Frage:

- Beibehalten der Übermittlungsvorschrift des § 87 Abs. 2 AufenthG;
- Aufgabe der Abgrenzung zwischen Kenntnissen, die im Rahmen oder bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung erlangt wurden;
- Umgestaltung der Übermittlungspflicht durch Ausschluss bestimmter öffentlicher Stellen aus der Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG;

- Umgestaltung der Übermittlungspflicht durch Einführung eines neuen abstrakten Kriteriums in § 87 Abs. 2 AufenthG.

Vorzugswürdig ist die Beibehaltung der Übermittlungspflichten des Aufenthaltsgesetzes unter Aufgabe der Abgrenzung zwischen Kenntnissen, die im Rahmen oder bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung erlangt wurden. Der Bericht zeigt zum einen, dass der Anwendungsbereich der Übermittlungsvorschriften auf die Kenntnisse öffentlicher Stellen beschränkt ist und der Übermittlung keine Sperre, insbesondere das Arztgeheimnis, entgegenstehen darf. Soweit unter diesen Voraussetzungen eine Übermittlungspflicht entsteht, stellt sie ein sachgerechtes Mittel dar, um dem Aufenthaltsrecht in der Praxis Geltung zu verschaffen. Die abschreckende Wirkung ist insoweit auch beabsichtigt. Die Rechtsunsicherheit entsteht vor allem durch die in den Vorläufigen Anwendungshinweisen verankerte Abgrenzung von Kenntnissen, die im Rahmen oder bei Gelegenheit der Aufgabenerfüllung erlangt wurden. Dass diese aus Sinn und Zweck hergeleitete Abgrenzung nicht überzeugend ist, wurde oben dargestellt. Eine Aufgabe des Kriteriums führt zwar zu einer – geringfügigen – Ausweitung der Übermittlungspflichten , aber auch zu mehr Rechtsicherheit.

Der Ausschluss bestimmter öffentlicher Stellen von der Übermittlungspflicht dagegen stellt eine kaum noch vertretbare Aufgabe staatlicher Kontrollbefugnisse dar. Die Einführung eines neuen abstrakten Kriteriums würde zu einer Einschränkung führen. Informationen, die an eine öffentliche Stelle ohne ihr Zutun herangetragen werden, wären ohne sachlichen Grund von vornherein von der Übermittlungspflicht ausgeschlossen.

II. Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe

Wie oben dargestellt, kann eine Handlung grundsätzlich auch dann als Hilfe zum illegalen Aufenthalt im Sinne des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG strafbar sein, wenn ihr humanitäre Motive zu Grunde liegen. In der Praxis spielen die typischen Helferfälle im Zusammenhang mit § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG keine Rolle.

Medizinische (Notfall)-Hilfe erfüllt den Tatbestand des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG nicht. Im Übrigen kommt es nach der Rechtsprechung darauf an, ob der Illegale zur Fortsetzung seines illegalen Aufenthalts bereits fest entschlossen ist. Sofern dies zu bejahen ist, kann keine Förderung der Haupttat mehr erfolgen. Ob dies der Fall ist, muss im Einzelfall ermittelt werden.

Im Folgenden werden die Möglichkeiten dargestellt, die von der Rechtsordnung missbilligten Handlungen konkreter einzugrenzen.

1. Aufhebung der qualifizierten Strafbarkeit der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG

Die qualifizierte Strafbarkeit der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt in § 96 Abs. 1 AufenthG könnte aufgehoben werden, soweit es sich um eine wiederholte Handlung oder eine Handlung zu Gunsten mehrerer Ausländer handelt. Dazu müsste der Verweis auf die Haupttat des § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG gestrichen werden; die Aufhebung der Strafbarkeit sollte sich auf die Tatbestandsalternative Nr. 2 – wiederholt oder zu Gunsten mehrerer Ausländer - beschränken, nicht jedoch die Alternative Nr. 1 – gegen Vermögensvorteil – einbeziehen, da nur Fälle unentgeltlicher, humanitär motivierter Hilfe von der qualifizierten Strafbarkeit ausgeschlossen werden sollten.

Eine solche Aufhebung würde eindeutig festlegen, dass das Verhalten von Helfern – sei es medizinische oder sonstige materielle oder immaterielle Hilfe – nicht nach § 96 Abs. 1 AufenthG strafbar ist. Die Hilfe zur illegalen Einreise bliebe weiterhin qualifiziert strafbar, womit dann die echten Schleuserfälle, auf die die Vorschrift in erster Linie abzielt, weiterhin der qualifizierten Strafbarkeit unterliegen. Es bliebe zudem bei der Strafbarkeit einer Beihilfehandlung nach allgemeinem Strafrecht. Damit würde im Hinblick auf die Strafbarkeit nach § 96 Abs. 1 AufenthG Rechtssicherheit erreicht.

Mit dieser Änderung würde der Eindruck vermittelt, dass der Unwertgehalt einer Beihilfehandlung zum illegalen Aufenthalt geringer ist als der einer Beihilfehandlung zur illegalen Einreise. Da der konkrete Nachweis der illegalen Einreise in der Praxis schwieriger ist als der Nachweis des illegalen Aufenthalts konnten bislang Schleuserfälle, in denen die Beilhilfe zur illegalen Einreise nicht nachgewiesen werden konnte, über die Beihilfe zum illegalen Aufenthalt sachgerecht behandelt werden. Diese Möglichkeit entfiele mit der genannten Änderung. Hinzu kommt, dass eine qualifizierte Strafbarkeit auch dann entfällt, wenn das Erlangen oder Versprechen lassen des Vermögensvorteils nicht nachgewiesen werden kann. Jedoch bleibt in diesen Fällen die Beihilfe zum illegalen Aufenthalt auf Grund der allgemeinen strafrechtlichen Beihilferegeln strafbar sind.

2. Herausnahme der Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe aus § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG

Die Strafbarkeit der humanitär motivierten Hilfe könnte in § 96 Abs. 1 StGB ausdrücklich ausgeschlossen werden, etwa durch Ergänzung der Formulierung

„es sei denn, die Hilfeleistung zielt ausschließlich auf eine humanitäre Unterstützung“ am Ende des Absatzes.

Eine entsprechende Gesetzesänderung würde eindeutig festlegen, dass die Strafbarkeit der rein humanitär motivierten Hilfehandlung bereits nach dem Gesetzeswortlaut auf der Ebene des objektiven Tatbestandes entfällt. Damit würde der Gesetzgeber eine Handlung, die ausschließlich auf eine Verbesserung der Lebenssituation zielt, nicht aber die Fortsetzung des illegalen Aufenthalts zum Ziel hat, als nicht strafwürdig werten. Mit der Beschränkung auf die *ausschließlich* humanitär motivierte Hilfe bliebe es bei der Strafbarkeit, wenn für die Hilfeleistung auch andere Motive eine Rolle spielen. In diesen Fällen hätten die Gerichte auch weiterhin die Möglichkeit, die Motive im Rahmen der Strafzumessung zu berücksichtigen.

Mit dieser Änderung gäbe der Staat jedoch das unbedingte Verbot der Förderung illegalen Aufenthalts auf. Zu bedenken ist auch, dass die jetzige, offene Formulierung den Gerichten mehr Möglichkeiten und mehr Flexibilität bei der Beurteilung unterschiedlicher Fallkonstellationen bietet. Die von der Rechtsprechung entwickelte Einschränkung, wonach es noch möglich sein muss, den Tatentschluss des Haupttäters zu verstärken, würde mit der Ergänzung an Bedeutung verlieren, obwohl damit bislang sinnvolle Ergebnisse erzielt werden konnten. Hinzu kommt, dass die Berücksichtigung der Zielrichtung und Motivation einer Handlung im objektiven Tatbestand dem deutschen Strafrecht fremd ist; solche Erwägungen sollten im Rahmen der Strafzumessung Berücksichtigung finden. Das negative Tatbestandsmerkmal „humanitäre Unterstützung“ wäre zudem ein neu ins Nebenstrafrecht eingeführter Begriff, der noch ohne scharfe Konturen ist. Hier könnte zwar die Gesetzesbegründung eine gewisse Hilfestellung geben, weitere Klärung wäre jedoch erst durch die Rechtsprechung möglich. Auch die Beschränkung auf die „ausschließlich“ humanitären Motive, würde ein gewisses Maß an Unsicherheit weiterhin bestehen lassen.

3. Herausnahme der Strafbarkeit medizinischer Hilfe aus § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG

Die Strafbarkeit medizinischer Hilfe könnte in § 96 Abs. 1 StGB ausdrücklich ausgeschlossen werden. Hier ist folgender ergänzender Halbsatz am Ende des Absatzes denkbar: „… es sei denn, es handelt sich um medizinisch gebotene Hilfe.“

Mit dieser Formulierung würde klar gestellt, dass die medizinisch gebotene Hilfe, deren Unterlassen ihrerseits eine Rechtsverletzung darstellt, nicht tatbe-

standsmäßig ist. Es handelte sich um eine ausdrückliche Klarstellung des bereits geltenden Rechts; eine Einschränkung der Strafbarkeit in der Praxis wäre damit nicht verbunden. Hiervon ginge das Signal aus, dass medizinisch geboten Hilfe zu Gunsten von Illegalen nicht missbilligt wird.

Auch hier können jedoch Unsicherheiten bei der Auslegung auftreten. Der Begriff medizinisch gebotene Hilfe müsste klar definiert werden, was im Einzelfall dann wiederum problematisch sein kann und insoweit die Rechtssicherheit gegenüber der jetzigen Formulierung nicht erhöht. Ziel sollte es sein, diejenigen Handlungen aus dem Tatbestand auszuschließen, die wegen gegenläufiger Rechtspflichten nicht tatbestandsmäßig sein können. Eindeutig ist dies für die Nothilfe im Sinne des § 323c StGB, da hier auf die Rechtsprechung zu § 323c StGB zurückgegriffen werden kann. Keine Klarheit bestünde zunächst für die medizinisch gebotene Hilfe außerhalb der Nothilfe.

4. Unverändertes Beibehalten des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG

Die Strafvorschrift des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG könnte unverändert beibehalten werden.

Die Tatbestandsmerkmale des Straftatbestandes sind durch die bisherige Rechtsprechung konkretisiert. Bislang ist es, soweit ersichtlich, nicht zu Verurteilungen in typischen Helferfällen gekommen. Das Instrumentarium des Strafrechts ist ausreichend flexibel, um auf Fallvarianten zu reagieren.

Die offensichtlich auf Seiten der Helfer bestehenden Unsicherheiten blieben jedoch bestehen. Die von Helfern geforderte positive Bewertung ihrer humanitär motivierten Hilfe durch den Gesetzgeber bliebe aus.

5. Präzisierung in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften

Eine weitere Option ist die Präzisierung des Straftatbestandes in den zum AufenthG geplanten Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die vom Bund mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Zwar sind die Gerichte nicht an die Verwaltungsvorschriften gebunden (Art. 92 GG), jedoch sind die Vorgaben für die Staatsanwaltschaften bindend, so dass es in den relevanten Fällen nicht zu Ermittlungsverfahren kommen würde. Inhaltlich würde die oben aufgeführte Rechtsprechung wiedergegeben. Entscheidend wäre, ob der Illegale unabhängig von der Hilfeleistung fest entschlossen ist, seinen Aufenthalt fortzusetzen.

Auf diese Weise würde die Rechtssicherheit im Rahmen des geltenden Rechts erhöht werden, ohne die Flexibilität der jetzigen Strafvorschrift aufzugeben.

Diese Option genügt jedoch den Forderungen nicht, die vom Gesetzgeber die Wertung der humanitären Hilfe als nicht strafwürdig erwarten. Hinzu kommt, dass – angesichts der Kritik an der Rspr. des BGH - eine Änderung der Rechtsprechung in diesem Punkt denkbar ist. Die Verwaltungsvorschriften müssten dann ggf. angepasst werden.

6. Ergebnis:

Demnach gibt es für Änderungen der Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe folgende Optionen:

- Aufhebung der qualifizierten Strafbarkeit der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG
- Herausnahme der Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe aus § 96 Abs. 1 AufenthG;
- Herausnahme der Strafbarkeit medizinischer Hilfe aus § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG;
- Unverändertes Beibehalten des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG;
- Präzisierung in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

Der ersten Alternative, wonach die qualifizierte Strafbarkeit der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt aufgehoben wird, ist der Vorzug zu geben. Ausgehend von dem Befund, dass Verurteilungen in typischen Helferfällen nicht bekannt wurden, kann mit der Aufhebung der qualifizierten Strafbarkeit für bestimmte Fälle Rechtssicherheit geschaffen werden. Diese Option behält die qualifizierte Strafbarkeit der Beihilfe zur illegalen Einreise unverändert bei, ebenso die qualifizierte Strafbarkeit der Beihilfe zum illegalen Aufenthalt, wenn ein Vermögensvorteil erlangt oder versprochen wurde. Die übrigen Optionen würden die bisherige Rechtsunsicherheit bestehen lassen oder neue Unsicherheiten, Privilegierungen oder Systembrüche schaffen.

III. Gesundheitsversorgung

Für den Themenkomplex Gesundheitsversorgung wurde oben Folgendes festgestellt:

Eine Krankenbehandlung Illegaler ist grundsätzlich möglich. Neben der privaten Krankenbehandlung hat der Illegale Anspruch auf bestimmte Leistungen nach dem AsylbLG, sofern er bereit ist, seinen Aufenthaltsstatus offen zu legen. Die Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG besteht nur für die Verwaltung

öffentlicher Krankenhäuser, sofern sie vom fehlenden Aufenthaltsrecht durch eigene Ermittlungen im Rahmen der Abrechnung erfährt, nicht jedoch, wenn diese Tatsache im Rahmen der Behandlung bekannt wurde. Medizinische Hilfe zu Gunsten von Illegalen wird nicht vom Tatbestand des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG erfasst; Ärzte und sonstiges medizinisches Personal, das medizinische Hilfe leistet, macht sich nicht strafbar.

Die Optionen für eine Änderung der Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 AufenthG sowie für eine Änderung des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG wurden bereits erörtert.

Zu erörtern bleibt die Kostentragungsregelung für die medizinische Behandlung Illegaler. Hier werden im Wesentlichen folgende Optionen diskutiert: Die Möglichkeit des anonymen Abschlusses einer Krankenversicherung, die Einführung eines anonymen Krankenscheins sowie die Errichtung eines Fonds, der Ärzten und Krankenhäusern die Kosten für die Behandlung Illegaler ersetzt.

Sofern die Finanzierung insbesondere der letzten beiden Optionen allein durch öffentliche Mittel erfolgen soll, bestehen erhebliche Bedenken.

Angesichts der schwierigen Haushaltslage in Bund und Ländern ist die Finanzierung von Gesundheitsleistungen für illegal aufhältige Ausländer nicht zu begründen. Ausländer müssen regelmäßig ausreichenden Krankenversicherungsschutz als Teil der Lebensunterhaltssicherung als Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nachweisen (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 Abs. 3 AufenthG). Eine öffentliche Finanzierung der Krankheitskosten für Ausländer, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, würde die Regelung konterkarieren. Sie würde denjenigen materiell begünstigen, der einen Rechtsverstoß begeht. Dies ist angesichts der oben beschriebenen Rechtsprechung des BVerfG, wonach jedenfalls keine Anreize zu Rechtsverletzungen geschaffen werden dürfen[86], unzulässig.

Eine steuerfinanzierte Krankenversorgung widerspräche zudem dem Prinzip des deutschen Sozialrechts, wonach beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme Vorrang gegenüber steuerfinanzierten haben.

Gegen eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln spricht auch folgende Überlegung: Die Koalitionsfraktionen verfolgen das politische Ziel, dass niemand in Deutschland ohne Krankenversicherungsschutz sein soll. Dies wird nach dem Regierungsentwurf des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes[87] umgesetzt, in-

---

[86] Vgl. Seite 38f.

[87] http://www.die-gesundheitsreform.de/gesundheitspolitik/gesundheitsreform_2006/index.html?param=st.

dem für Menschen, die nicht anderweitig pflicht- oder privatversichert sind, eine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung geschaffen wird. Dies bedeutet, dass diese Menschen zu ihrem Krankenversicherungsschutz grundsätzlich mit ihrem Einkommen beitragen müssen. Es wäre widersprüchlich, diese Menschen finanziell an ihren Krankheitskosten zu beteiligen, während man für Illegale auf eine Beteiligung verzichtet.

Eine Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung durch Schaffen einer anonymen Versicherungsmöglichkeit ist ebenfalls abzulehnen. Zwar würden die Betroffenen damit an den Gesundheitskosten beteiligt. Ausländer mit legalem Aufenthaltsstatus einerseits und illegal aufhältige Ausländer andererseits würden dann gleichbehandelt. Auch dies schafft jedoch – abgesehen Schwierigkeiten der praktischen Umsetzbarkeit[88] - einen Anreiz, sich nicht an die Regeln zu halten.

Gegen die Einrichtung eines Fonds durch die Zivilgesellschaft mit privaten Mitteln bestehen dagegen keine Bedenken.

IV. Bildung

In der Mehrzahl der Länder ist der Zugang illegal aufhältiger Kinder zur Schule nicht eindeutig geregelt.

Die Optionen für die Änderung der Übermittlungspflichten des § 87 Abs. 2 AufenthG sowie für die Änderung im Hinblick auf die Strafbarkeit von humanitärer Hilfe gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG, die sich auch auf Schulleiter und Lehrpersonal beziehen, wurden oben bereits erörtert.

Die Sicherstellung des Schulbesuchs im Übrigen fällt in die Zuständigkeit der Länder. Hier sind die Länder ggf. in der Pflicht ihre Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren und entsprechende Schritte zur Umsetzung einzuleiten.

V. Erwerbstätigkeit

Auch bei Arbeitsaufnahme durch einen Ausländer ohne Aufenthaltstitel, der zur Arbeitsaufnahme berechtigt, entsteht mit der Arbeitsaufnahme ein Lohnanspruch, der einklagbar ist.

Die Optionen für die Änderung der Übermittlungspflichten des § 87 Abs. 2 AufenthG, die sich auch auf Richter beziehen würden, wurden oben bereits erörtert.

---

[88] Wer überwacht die regelmäßige Beitragszahlung? Wie errechnet sich der Tarif?

Weiterer Handlungsbedarf ist nicht erkennbar.

Anlage 1

Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung in Deutschland

Eine Analyse verschiedener Indikatoren

Referat 221
Forschung, wissenschaftlicher Beirat

Impressum

Herausgeber:
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

www.bamf.de
info@bamf.de

Gesamtverantwortung
WissA Dr. Peter Schimany
Referatsleiter 221

Verfasser
WissA Dr. Axel Kreienbrink
WissA Annette Sinn

Stand:
12.12.2006

Inhalt

Einleitung **5**

1 Zur Definition und Abgrenzung illegalen Aufenthalts **6**

2 Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung in Deutschland .. **9**
2.1 Datenquellen zur Feststellung des Umfangs der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung 10
2.1.1 Daten der Grenzbehörden 10
2.1.2 Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes 14
2.1.3 Asylstatistiken des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 16
2.1.4 Weitere Datenquellen 19
2.1.5 Statistiken zu illegaler Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit 23
2.1.6 Schätzungen auf kommunaler Ebene 25
2.1.7 Daten sozialer Einrichtungen 25
2.1.8 Zusammenfassung 27
2.2 Struktur der illegal aufhältigen Bevölkerung 28
2.2.1 Nationale Zusammensetzung 28
2.2.2 Alters- und Geschlechtsstruktur 30
2.2.3 Räumliche Verteilung 30

3 Handlungsoptionen zur Verbesserung von Aussagen über Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung **32**

Tabellenanhang **35**

Literatur **40**

Verzeichnis der Tabellen und Graphiken

Tabelle 1: Aufgegriffene Schleuser und Geschleuste 13
Tabelle 2: Entwicklung der Zahl der nichtdeutschen illegal aufhältigen Tatverdächtigen 16
Tabelle 3: Entscheidungen, Ablehnungen und Erledigungen von Asylanträgen 18
Tabelle 4: Ergebnisse aus EURODAC 20
Tabelle 5: Ausreisen unter dem REAG/GARP-Programm nach spezifischen Personenkreisen 22
Tabelle 6: Straf- und Bußgeldverfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung (Verstöße von Arbeitgebern und Arbeitnehmern) 23
Tabelle 7: Straf- und Bußgeldverfahren gegen illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer 24
Tabelle 8: Schätzungen illegal aufhältiger Ausländer in deutschen Großstädten 25
Tabelle 9: Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Staatsangehörigkeit 28
Tabelle 10: Ausreisepflichtige Personen im AZR 35
Tabelle 11: Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern an den Abschnitten der bundesdeutschen Grenzen von 1991 bis 2005 35
Tabelle 12: Zuzüge nach Deutschland 1991-2005* 36
Tabelle 13: Asylerstanträge 1991-2005 36
Tabelle 14: Monatliche Zugänge VilA 37
Tabelle 15: Die 10 wichtigsten Herkunftsländer und Regionen unerlaubt eingereister Ausländer, die im Zeitraum 01.01.05-30.06.06 auf die Bundesländer verteilt wurden 37
Tabelle 16: Asylantragsteller nach wichtigsten Herkunftsländern (Erstanträge) 38
Tabelle 17: Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern an den deutschen Grenzen nach Staatsangehörigkeiten in Prozent 38
Tabelle 18: Abgelehnte Visaanträge nach häufigsten Staatsangehörigkeiten 39
Tabelle 19: Aufgriffsfälle in MARIS 39

Graphik 1: Ausreisepflichtige Personen im AZR 7
Graphik 2: Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern an ausgewählten Grenzabschnitten 11
Graphik 3: Zuzüge von Ausländern nach Deutschland und Aufgriffszahlen nach ihrer Trendentwicklung seit 1991 12
Graphik 4: Asylerstanträge 1995-2005 17
Graphik 5: Trendentwicklung von Asylerstanträgen und Aufgriffen bei unerlaubter Einreise seit 1991 19
Graphik 6: Monatliche Zugänge VilA 21
Graphik 7: Relativer Anteil illegal aufhältiger Tatverdächtiger pro Bundesland bzw. Anteil an der Gesamtzahl (2004) 31

Einleitung

Mit dem Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 wurde im Rahmen der dort vereinbarten Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes auch ein Prüfauftrag für den Bereich „Illegalität" festgeschrieben. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wurde vom Bundesministerium des Innern mit Erlass vom 11.03.2006 bzw. vom 14.03.2006 beauftragt, eine Überprüfung der Datenbasis durchzuführen.

In der öffentlichen Diskussion werden immer wieder Schätzungen über das Phänomen „Illegalität" verwendet, die stark schwanken. Diese Schätzungen sind oft wenig fundiert und daher als Grundlage für politische Entscheidungen nicht geeignet. Eine aussagekräftige Statistik ist naturgemäß ebenfalls nicht vorhanden. Eine Reihe von Statistiken, die Aspekte beschreiben, die mit dem Phänomen „Illegalität" zusammenhängen, können aber als Indikator verwendet werden. Sind ausreichend Indikatoren vorhanden, werden diese über einen längeren Zeitraum betrachtet und weisen sie dann in die gleiche Richtung, können sich daraus Hinweise auf die aktuellen Trends illegaler Zuwanderung ableiten lassen. Ein solcher Ansatz wird als „multiplen Indikatorenansatz" bezeichnet (Lederer 2004: 209).

Ziel des Berichts ist es, sich der Gruppe von Personen zu nähern, die weder einen Aufenthaltstitel noch eine Duldung besitzen und die weder im Ausländerzentralregister noch anderweitig behördlich als aufhältig erfasst sind. Dieser Personengruppe hat sich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereits 2005 mit der Studie „Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland" gewidmet, die für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) erstellt wurde (Sinn et al. 2006). Dieser Bericht geht über die Studie in einigen Punkten hinaus. So konnten jetzt die Zahlen der Bundespolizei und des Bundeskriminalamtes für die Jahre 2004 und 2005 verwendet werden. Weiterhin wurden zusätzlich kommunale Schätzungen und Daten von Hilfseinrichtungen berücksichtigt. Ebenso wird versucht, Handlungsoptionen für eine verbesserte Erkenntnislage im statistischen Bereich aufzuzeigen .

Der Bericht gliedert sich wie folgt: Im ersten Abschnitt werden Aussagen zur rechtlichen Definition und zur Abgrenzung verschiedener Tatbestände illegalen Aufenthalts getroffen (Kap. 1). Anschließend werden die verfügbaren statistischen Indikatoren beschrieben und kritisch hinsichtlich der Aussagefähigkeit für die Bestimmung einer Gesamtzahl illegal aufhältiger Personen gewürdigt (Kap. 2.1.1 bis 2.1.7) und diese Ergebnisse zusammengefasst (Kap. 2.1.8). Ergänzend werden die aus den vorhandenen Indikatoren ableitbaren Aussagen zur nationalen Zusammensetzung, zur Alters- und Geschlechtsstruktur sowie zur räumlichen Verteilung von illegal aufhältigen Personen dargestellt (Kap. 2.2). Der Bericht schließt mit Überlegungen zu Handlungsoptionen für die Verbesserung der Aussagefähigkeit der Indikatoren (Kap. 3).

1 Zur Definition und Abgrenzung illegalen Aufenthalts

Der Begriff der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ist in Deutschland wie in den meisten anderen Staaten Europas nicht positiv definiert.[1] Das deutsche Recht nimmt keine Legaldefinition von illegalem Aufenthalt vor.

Die **Definition** ergibt sich aus den Regelungen zu Einreise und Aufenthalt (§§ 3-38 AufenthG) (Welte 2002; Renner 1999b: 44). Ausländische Staatsangehörige dürfen nur in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen anerkannten oder gültigen Pass oder Passersatz besitzen, es sei denn sie sind davon durch Rechtsverordnung befreit (§ 3 Abs. 1 AufenthG). Weiterhin benötigen Ausländer für Einreise und Aufenthalt einen Aufenthaltstitel, es sei denn das Recht der Europäischen Union oder eine Rechtsverordnung bestimmen etwas anderes oder es besteht aufgrund des Assoziationsabkommens der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit der Türkei von 1963 ein Aufenthaltsrecht. Der Aufenthaltstitel wird erteilt als Visum, Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis (§ 4 Abs. 1 AufenthG). Findet die Einreise in das Bundesgebiet ohne den erforderlichen Pass oder Passersatz sowie ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel statt, so ist die Einreise unerlaubt (§ 14 Abs. 1 AufenthG). Besitzt ein Ausländer einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr oder besteht das Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen mit der Türkei nicht oder nicht mehr, ist die entsprechende Person zur Ausreise verpflichtet. Verlässt der Ausländer das Bundesgebiet nicht unverzüglich bzw. nicht nach der ihm gesetzten Ausreisefrist, wird der Aufenthalt unerlaubt (§ 50 Abs. 1 und 2 AufenthG).

Für die **Diskussion** von aufenthaltsrechtlicher Illegalität sind verschiedene Diskussionsstränge voneinander abzugrenzen. Unter einem **sicherheitsorientierten Aspekt** geraten beispielsweise diejenigen Personen in den Fokus, die sich mittels Täuschung unter falscher Identität einen Aufenthaltstitel erschleichen, aber erstmal als legal aufhältig registriert worden sind.

Der Diskussionsstrang, der sich an **sozialen Fragen** orientiert, nimmt dagegen diejenigen in den Blick, die keinen gültigern Aufenthaltstitel nachweisen können. In diesem Fall sind drei Gruppen voneinander abzugrenzen:

1) Ausländer, bei denen eine zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung) aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht durchgeführt werden kann und denen eine Duldung erteilt worden ist. Die Duldung setzt lediglich die Abschiebung aus und begründet kein Aufenthaltsrecht; die betreffende Person bleibt ausreisepflichtig (§ 60a AufenthG).[2]
2) Ausländer, die im Ausländerzentralregister als ausreisepflichtig geführt werden, den Behörden bekannt sind und die keine Duldung besitzen.
3) Ausländer ohne Aufenthaltstitel und ohne Duldung, die weder im Ausländerzentralregister noch anderweitig behördlich als aufhältig erfasst sind.

Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie ist vor allem darauf ausgerichtet, sich einer Größenordnung derjenigen Personen zu nähern, die unter den dritten Punkt fallen. Das entscheidende Kriterium ist, dass sie den Behörden nicht bekannt und dort nicht registriert sind. Das wiederum hat zur Folge, dass auch ihr Umfang nicht bekannt ist.

Nur diese dritte Gruppe als illegal aufhältige Ausländer zu bezeichnen ist nicht unumstritten. So ist im Fall von ausreisepflichtigen Ausländern mit einer Duldung (Gruppe 1) auch von „gesetzlich re-

---

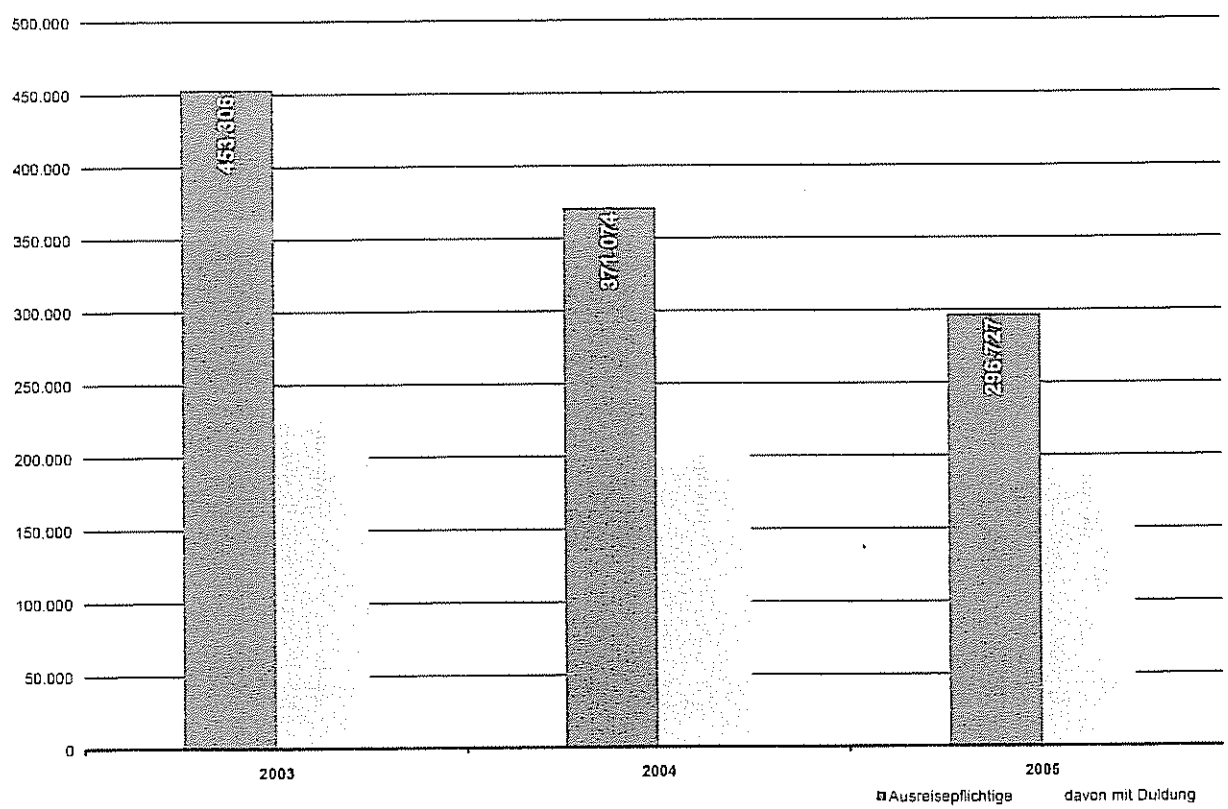
[1] Irland definiert im Illegal Immigration (Trafficking) Act 2000 einen illegalen Migranten als jemanden „who enters or seeks to enter or has entered the State unlawfully" (Section 1(1)). Die Definition ist also lediglich auf die Einreise bezogen. Es gibt Planungen, diese hinsichtlich Aufenthalt zu erweitern (Quinn/Hughes 2005: 11)

[2] Nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Dublin II), Art. 2 j wird die deutsche Duldung als Aufenthaltstitel im Sinne der Verordnung gewertet.

gistrierter" bzw. von „gesetzlich geduldeter" Illegalität die Rede gewesen (Cyrus 2004: 10; Deutsche Bischofskonferenz 2001: 15). Diese Personen haben aber einen geregelten Status und können sogar ggf. arbeiten (§ 42 Abs. 2 Nr. 5), auch wenn dieser Status weiterhin prekär bleibt. Zudem können sie im Unterschied zu den Personen der dritten Gruppe ihren Status nachweisen. Bei der zweiten Gruppe von Ausländern ist ebenfalls von Illegalität gesprochen worden, wenn in früheren Jahren teilweise Grenzübertrittsbescheinigungen[3] ohne klare Fristsetzungen ausgestellt wurden oder Fälle von faktischer Hinnahme von Aufenthalt vorkamen, ohne dass ein Dokument ausgestellt worden wäre.[4] Die Praxis, solche Bescheinigungen auszustellen, die auch als „illegalisierend" bezeichnet worden sind (Deutsche Bischofskonferenz 2001: 10), gibt es nicht mehr.

Es ist aber nicht auszuschließen, dass Personen mit Duldung (2005: 192.155) und ausreisepflichtige Personen ohne Duldung (2005: 104.574) zumindest ein Potential für aufenthaltsrechtliche Illegalität darstellen (Lederer 2004: 178). Ihre Zahl ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen, wobei die der Ausreisepflichtigen ohne Duldung von 2003 auf 2005 um knapp 54 %, und die der Duldungsinhaber um 15 % gesunken ist.[5]

Graphik 1: Ausreisepflichtige Personen im AZR



Quelle: AZR

[3] Die Grenzübertrittsbescheinigung (Bescheinigung über die gesetzte Frist zur Ausreise) ist im Gesetz als Ausweis- und Legitimationspapier nicht vorgesehen. Ihre Grundlage ist § 50 Abs. 3 AufenthG (früher § 42 Abs. 3 AuslG). Die Praxis sprach in diesem Fall früher von einer „kleinen Duldung" (Heinold 2000).

[4] Nach Auffassung von Heinold wurden damit die „Grenzen zwischen 'faktischer Duldung' (und damit nicht-strafbarem Aufenthalt) und 'Nicht-Verhaften und Nicht-Abschieben' (und damit möglicherweise einem strafbaren Aufenthalt) fließend" (Heinold 2000; Schönwälder et al. 2004: 60).

[5] Zum 01.11.2004 ist die Bereinigung des Ausländerzentralregisters abgeschlossen worden. Als Folge reduzierte sich Zahl der Einträge im AZR insgesamt um 618.000 Personen. Diese verteilten sich auf alle Statusgruppen. Dies muss beim Rückgang 2003/2004 berücksichtigt werden.

Zu Abgrenzungsproblemen in der Diskussion trägt weiterhin bei, dass illegal aufhältige Ausländer keine einheitliche, homogene Gruppe darstellen. Es gibt kein einheitliches Muster der Zugänge in die aufenthaltsrechtliche Illegalität, und die jeweiligen Lebenslagen sind unterschiedlich. Das führt zu einer Vielschichtigkeit des Phänomens zwischen legalen und illegalen Einreisen, Aufenthalten und Beschäftigungen (BMI/BMJ 2001: 333f.; Lederer 2004: 167-172; Sachverständigenrat 2004: 348) [6]:

1) Personen, die ohne Reisedokumente über die grüne oder blaue Grenze unerlaubt eingereist sind.
2) Personen, die „scheinlegal" mit ge- oder verfälschten Reisedokumenten eingereist sind.
3) Touristen, die mit Visum oder visumfrei eingereist sind und die für den Aufenthalt genehmigte Dauer überschreiten („overstayer").
4) Touristen, die mit Visum oder visumfrei eingereist sind und eine Beschäftigung aufnehmen. Bei einem visumfrei eingereisten Ausländer (Positivstaater) entfällt das Kurzaufenthaltsprivileg nach § 15 AufenthV, wenn er eine Erwerbstätigkeit ohne Arbeitsgenehmigung aufnimmt (vgl. § 17 Abs. 1 AufenthV). Dadurch fehlt ihm die notwendige Aufenthaltsgenehmigung; er wird vollziehbar ausreisepflichtig und erfüllt den Strafbarkeitstatbestand nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG (Welte 2002: 56).[7]
5) Studenten oder Au-pairs, die über die erlaubte Zeit hinaus im Land bleiben.
6) Arbeitnehmer, die über ihren zeitlich begrenzt erlaubten Arbeitsaufenthalt weiterhin arbeiten.
7) Arbeitnehmer, die unerlaubt einreisen, um gezielt eine illegale Beschäftigung aufzunehmen.
8) Ausländische Prostituierte, die ihr Visum überschreiten oder Opfer von Menschenhandel geworden sind.
9) Familienmitglieder von in Deutschland ansässigen Drittstaatsangehörigen, die nicht von den rechtlichen Möglichkeiten des Familiennachzugs erfasst sind.
10) Ausländische Ehepartner ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht im Fall einer frühzeitigen Ehescheidung.
11) Personen, die eine Scheinehe zur Erschleichung eines Aufenthaltstitels mit einem/einer Deutschen oder einem/einer aufenthaltsberechtigten Ausländer/-in eingegangen sind.
12) Rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber, deren Duldung nicht verlängert wurde und die „untertauchen".
13) Asylbewerber, die bereits während des Asylverfahrens „untertauchen".
14) Offiziell nicht registrierte Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge (v.a. aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens).
15) Ausländer, die legal in Deutschland gelebt haben, ihrer Ausweisung in Folge eines strafrechtlichen Delikts nicht nachkommen und untertauchen.
16) Illegal eingereiste Personen, die bereits in dem Land aus dem sie eingereist sind, illegal aufhältig waren.
17) Personen, die mit gefälschten Urkunden als „Spätaussiedler" eingereist sind.
18) Personen, die mit gefälschten Herkunftsnachweisen als „jüdische Kontingentflüchtlinge" eingereist sind.
19) Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsrecht, die unbewusst mit Verstößen gegen das Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnisrecht ihren Titel verwirken.

---

[6] Als Beispiel für die unterschiedlichsten Motivationen und Aufenthaltsformen allein unter polnischen Migranten Cyrus/Vogel 2006: 79-84.

[7] Zudem liegt in diesem Fall ein Verstoß gegen § 284 SGB III vor, der als Ordnungswidrigkeit geahndet wird. Die herrschende Meinung hat diese Rechtsfolge bisher auch für Negativstaater vertreten. Ein Urteil des BGH vom April 2005 kommt allerdings zu dem Schluss, dass bei einer Arbeitsaufnahme in diesem Fall zwar die Erschleichung des Visum strafbar sei, das erlangte Visum aber die formelle Wirksamkeit behalte. Das Bundesministerium des Innern hat angekündigt, diese Lücke schließen zu wollen. BGH, Urteil vom 27. April 2005, Az.: 2 StR 457/04.

Aufgrund dieser Komplexität stellen manche Autoren (Welte 2002: 54; Heinold 2000; Renner 1999b: 46) bei der Abgrenzung die Fragen der Rechtsfolgen bzw. der Strafbarkeit des unrechtmäßigen Aufenthalts in den Mittelpunkt. Die Strafbarkeit wegen unerlaubter Einreise oder unerlaubtem Aufenthalt richtet sich nach § 95 AufenthG und umfasst Freiheits- oder Geldstrafen u.a. für

1) den Aufenthalt ohne erforderlichen Pass oder Passersatz,
2) den Aufenthalt ohne erforderlichen Aufenthaltstitel, wenn der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist und seine Ausreise nicht ausgesetzt ist,
3) die unerlaubte Einreise oder
4) Einreise und Aufenthalt trotz entsprechenden Verbots.

Die Strafbarkeit der illegalen Erwerbstätigkeit von Ausländern regelt sich nach § 404 SGB III sowie dem Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung (§§ 10, 11 SchwarzarbG 2004). Illegale Erwerbstätigkeit von Ausländern kann sowohl von Ausländern mit als auch ohne Aufenthaltstitel ausgeübt werden.

2 Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung in Deutschland

Erkenntnisse über Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Bevölkerung sind allein aus der im vorherigen Abschnitt benannten Heterogenität der Gruppe schwer zu gewinnen. Hinzu kommt, dass der Umfang dieser Gruppe ständig von Zu- und Fortzügen, Geburten und Sterbefällen, den Zugängen in die Illegalität oder der Erlangung eines legalen Status abhängt (Vogel 1999: 168; Bade 2001: 72). Zudem ist Deutschland in den letzten Jahren verstärkt Transitland illegaler Migration geworden (Neske et al. 2004: 27). Dieses „stetige Kommen und Gehen" erschwert die quantitative Messbarkeit des Phänomens illegaler Migration (Lederer 2004: 179). Entsprechend gibt es auch keine Statistik, die illegale Migration umfassend abbilden würde. Die in Deutschland vorhandenen Statistiken geben aber Teilauskünfte, die als Indikatoren betrachtet werden können. Auf ihrer Basis kann man zu Trendaussagen gelangen, wie sich das Phänomen der illegalen Migration entwickelt hat (siehe Kap. 2.1.8).

Eine erste Quelle sind amtliche Statistiken, in denen Menschen beim Zugang oder Abgang in die Illegalität „Spuren" hinterlassen (Vogel 2002: 67). Hier spielen insbesondere solche Statistiken eine wichtige Rolle, die als Ergebnis staatlicher Kontrollen erstellt werden. Dies sind vor allem die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) und die Statistiken der Bundespolizeidirektion.[8] Wegen einer möglichen Beziehung zur Asylantragstellung, stellen auch die Statistiken des BAMF eine Quelle dar. Da ein ursächlicher Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt besteht – die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist in der Regel das zentrale Motiv für illegalen Aufenthalt (Alscher et al. 2001: 22; Lederer 1999) – müssen auch die Statistiken zu irregulärer Beschäftigung berücksichtigt werden. Daneben lassen sich Anhaltspunkte auch aus den Informationen nicht-staatlicher Hilfseinrichtungen gewinnen (Lederer 2004: 237; 2004b: 2).

[8] Der Bundesgrenzschutz (BGS) wurde zum 1. Juli 2005 in Bundespolizei umbenannt. Aus Gründen der Vereinfachung ist im Folgenden nur von Bundespolizei die Rede.

2.1 Datenquellen zur Feststellung des Umfangs der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung

2.1.1 Daten der Grenzbehörden

Im Rahmen von Kontrollen werden zwei Formen der illegalen Einreise teilweise statistisch erfasst: die Einreise ohne Einreisedokumente sowie die Einreise mit ge- oder verfälschten Einreisedokumenten. Es liegen keine globalen statistischen Daten vor, die den Missbrauch der visumfreien Einreise sowie die Fällen, in denen ein Aufenthalt in Deutschland erst im Anschluss an eine legale Einreise oder einen legalen Aufenthalt illegal wird, in ihrer Gesamtheit abbilden. Schätzungen zu Folge sind die beiden letztgenannten Formen des Zugangs in die aufenthaltsrechtliche Illegalität quantitativ bedeutsamer als die Einreise ohne Papiere oder mit Hilfe ge- oder verfälschter Einreisedokumente (Cyrus 2004: 16).

Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern

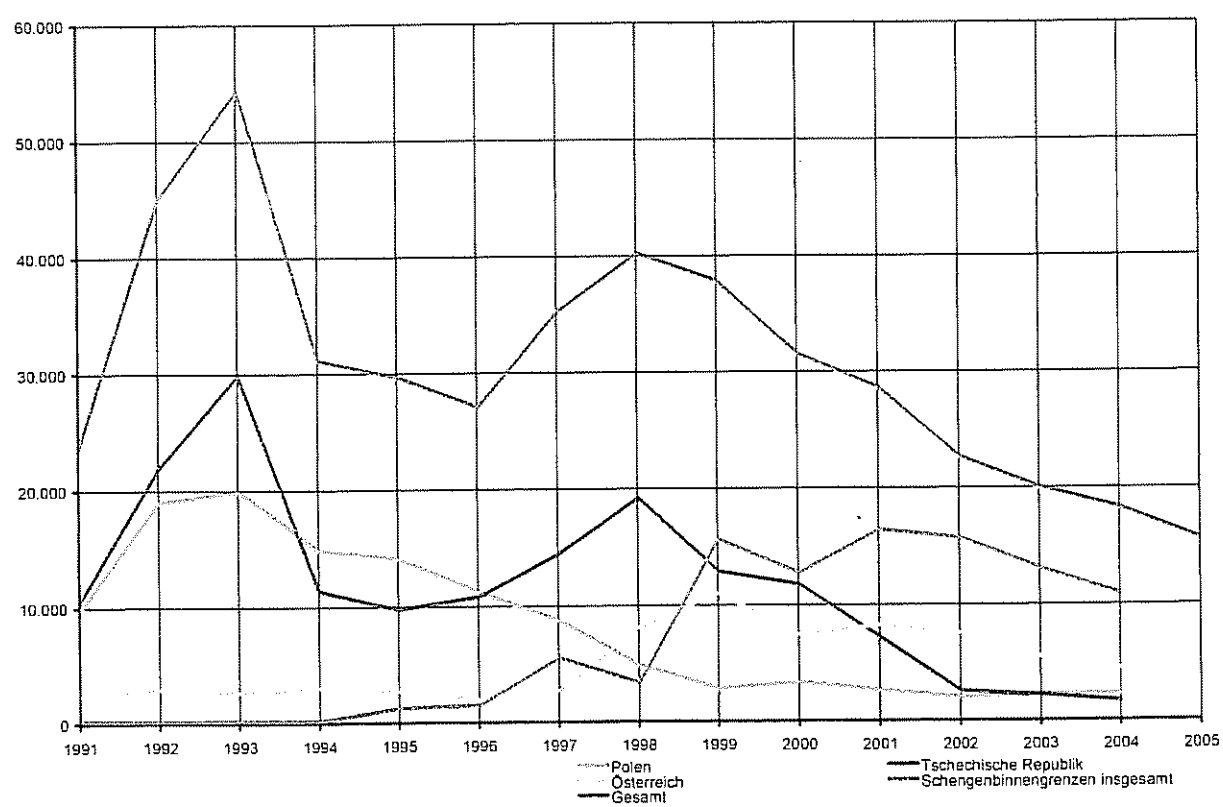
Personen, die beim Versuch der illegalen Einreise durch die Bundespolizei oder andere mit der grenzpolizeilichen Kontrolle beauftragte Behörden festgenommen werden, gehen in diese Statistik ein. Sie umfasst sowohl Aufgriffe an den Land- und Seegrenzen, an Flughäfen als auch Aufgriffe im Inland.[9] Es handelt sich um eine Eingangsstatistik, in die auf der Grundlage des Feststellungsprinzips (Meldeprinzip) die einzelnen Aufgegriffenen als Fall eingehen. Die Sachverhalte stehen jeweils in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Ereignis oder dem ersten Aufgriff. Entsprechend werden Personen, die wiederholt illegal einreisen, aufgegriffen und zurückgeschoben werden, auch mehrfach erfasst. Zu bedenken sind weitere Fragen der statistischen Erfassung. So wird in der Literatur vermutet, dass bei massierten Aufgriffen in Einzelfällen nur die Zurückschiebung erfasst werden könnte (Alt 2005: 3). Weiterhin wird vermutet, dass auch illegale Ausreiseversuche (z.B. von Personen, die legal oder scheinlegal eingereist sind und illegal wieder ausreisen wollen) in diese Statistik eingehen (so Alt 2005: 2). Es ist aber davon auszugehen, dass eine entsprechende Erfassung durch die Grenzbehörden nur bei zweifelsfreier Nachweisung einer Einreise erfolgt. Andernfalls wird die Person als illegal aufhältig registriert.

In der Entwicklung der Aufgriffe an den deutschen Grenzen ist es 1996/1997 zu einer deutlichen Steigerung gekommen, die zum Teil mit der irakischen Intervention in der kurdischen Schutzzone und der schwelenden Kosovo-Krise in Verbindung standen. Seit 1998 ist die Anzahl der festgestellten unerlaubten Einreisen kontinuierlich zurückgegangen. Betrug die Zahl 1998 noch 40.201, so wurden 2005 nur noch 15.551 Aufgriffe getätigt, was einem Rückgang von 61 % entspricht. Gegenüber dem Vorjahr 2004 (18.215 Aufgriffe) betrug der Rückgang etwas über 14 %. Die Gründe für diesen Rückgang sind zum einen in der allmählichen Normalisierung der Lage in verschiedenen Herkunftsgebieten zu suchen. Zum anderen wurden die Kontrollen der deutschen Ostgrenzen, auch in Kooperation mit den Nachbarländern Polen und Tschechien, erheblich ausgebaut. Gleichzeitig haben die östlichen Nachbarstaaten mit Blick auf den EU-Beitritt 2004 ihre eigenen Grenzkontrollen verbessert und intensiviert sowie ihre Visapolitik erheblich ausgebaut. Daneben wirkten sich rechtliche Änderungen auf die Aufgriffszahlen der Grenzbehörden aus, wie die Befreiung rumänischer und bulgarischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht im Jahr 2002, wodurch ein weiterer Teil vormals unerlaubter Einreisen wegfiel.

[9] Die Zahl der Inlandsaufgriffe der Bundespolizei ist seit 2001 stark zurückgegangen, was auf veränderte Erfassungsmodalitäten zurückzuführen ist, da seit 1. Januar 2001 Feststellungen unerlaubt Eingereister im Inland der Grenze zugeordnet werden, über die eine Person zweifelsfrei unerlaubt nach Deutschland eingereist ist.

Betrachtet man die Aufgriffe nach einzelnen Grenzabschnitten wird die Intensivierung der Kontrollen an den östlichen Grenzen deutlich (vgl. Graphik 2). Die Aufgriffe an der Grenze zu Polen gingen seit den frühen 1990er Jahren zurück. An der Grenze zur Tschechischen Republik war dies seit 1998 der Fall. Als Folge der Intensivierung an den jeweiligen Ostgrenzen der Nachbarn ist auch dort seit einigen Jahren ein Rückgang an Aufgriffen zu verzeichnen (Futo/Jandl 2005). Zudem entwickeln sich diese Staaten zunehmend selbst zu Zielländern. Parallel hierzu war eine Zunahme der Aufgriffe an den Schengenbinnengrenzen seit 1998/1999 zu beobachten. Das betraf in erheblichem Maß die Grenze zu Österreich, die deshalb – obwohl Schengenbinnengrenze seit 1998 – hier separat ausgewiesen wird. Die Steigerung der Aufgriffszahlen an diesen Grenzen war im Wesentlichen eine Folge verstärkter Kontrollen als Reaktion auf die Zunahme illegaler Migration im Mittelmeerraum (Bundesministerium des Innern 2002: 4). Seit 2002 ist aber auch an den Schengenbinnengrenzen ein Rückgang der Aufgriffszahlen sichtbar. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass es sich bei den Aufgriffszahlen an den Schengenbinnengrenzen zum Teil um Zuordnungsfälle nach Inlandsaufgriffen handelt.

Graphik 2: Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern an ausgewählten Grenzabschnitten



Anmerkung: Österreich ist seit 01.04.1998 Schengenbinnengrenze.
Quelle: Bundespolizeidirektion

Die seit 1998 sinkenden Aufgriffszahlen deuten angesichts einer konsequent gesteigerten Kontrollintensität zunächst auf einen Rückgang unerlaubter Einreise nach Deutschland. Allerdings müssen gegenüber einer allzu einfachen Ursache-Wirkung-Relation Einschränkungen gemacht werden. Die festgestellten unerlaubten Einreisen bilden als „Hellfeld" nur einen Teil der unerlaubten Einreisen ab. Dabei muss das Verhältnis von Hellfeld zu Dunkelfeld, also jenen, denen die unerlaubte Einreise gelingt, nicht statisch sein. Es kann eine Wechselwirkung zwischen der Kontrollintensität der Grenzbehörden und den von Schleuserorganisationen angewandten Strategien und Technologien zur Ermöglichung der unerlaubten Einreise bestehen. Eine höhere Kontrollintensität muss

dann nicht notwendigerweise einem Rückgang der unerlaubten Einreisen zur Folge haben, sondern kann wegen der erhöhten Schwierigkeit, über die Grenze zu gelangen, zu einer vermehrten Inanspruchnahme von Schleusern führen (siehe folgenden Abschnitt) (Lederer 2004: 217).

Die Aussagekraft des Indikators „Aufgriffszahlen" wäre größer, wenn eine Beziehung zur Entwicklung der Gesamtzuwanderung von Ausländern nachgewiesen werden könnte. Für einen Vergleich der beiden Größen werden hier die jährlichen Veränderungsraten (seit 1991) gegen einander gestellt. Der Trend ist nicht ganz einheitlich (die Schwankungen bei den geringeren Aufgriffszahlen wirken sich stärker aus), aber es zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. Werden jedoch die Trendentwicklungen einzelner Nationalitäten mit den jeweiligen Aufgriffszahlen verglichen, so ist keine einheitliche Tendenz mehr zu erkennen. Aus den Einreisezahlen einzelner Nationalitäten kann also nicht auf deren Potential zur illegalen Einreise geschlossen werden (Jandl/Kraler 2006: 359-362).

Graphik 3: Zuzüge von Ausländern nach Deutschland und Aufgriffszahlen nach ihrer Trendentwicklung seit 1991

Anmerkung: 1991 = Indikatorwert 1
2005* = Hochrechnung der Zuzüge
Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundespolizeidirektion, eigene Berechnung

Als weiterer Vergleich könnten die Zahlen über Zurückweisungen (Einreiseverweigerungen) zur Verhinderung der illegalen Einreise (§ 15 AufenthG) mit den Aufgriffszahlen in Bezug gesetzt werden. Da jedoch über die Hälfte der Einreiseverweigerungen Bürger aus den Nachbarstaaten Deutschlands bzw. anderen EU- oder EWR-Staaten betrifft, die in der Regel keinen Daueraufenthalt anstreben und somit kein Risikopotential darstellen, verbietet sich dieser Vergleich (vgl. z.B. Bundesministerium des Innern 2003: 19).[10] Schließlich ließe sich noch untersuchen, ob es einen Zusammenhang zwischen abgelehnten Visaanträgen und unerlaubten Einreisen gibt. Da die Er-

[10] Die Zahl der Zurückweisungen ist von 1995 bis 2005 um 88 % auf 15.043 zurückgegangen.

fassung der abgelehnten Anträge erst mit dem 01.07.2003 eingesetzt hat, ist die Zeitreihe zu kurz, um hier Schlüsse ziehen zu können. Die hohe Übereinstimmung zwischen den häufigsten Staatsangehörigkeiten beider Kategorien lässt eine Verbindung aber auf den ersten Blick möglich erscheinen (vgl. Tabelle 18 im Anhang).

Aufgriffe von Schleusern und Geschleusten

Die von den Grenzbehörden erfassten Daten zu aufgegriffenen Schleusern und geschleusten Personen an den Grenzen beleuchten einen Teil des Phänomens, das auch als Menschenschmuggel bezeichnet wird. Als Schleuser oder Menschenschmuggler werden Personen bezeichnet, die gegen einen Vermögensvorteil die unerlaubte Ein- und Durchreise von Migranten planen und durchführen. Das ist abzugrenzen von Menschenhandel, der auf die Ausbeutung illegal eingereister Personen im Zielland abzielt (Neske et al. 2004: 5).

Tabelle 1: Aufgegriffene Schleuser und Geschleuste

JAHR	Aufgegriffene Geschleuste	Aufgegriffene Schleuser
1990	1.794	847
1991	1.802	619
1992	3.823	1.040
1993	8.799	2.427
1994	5.279	1.788
1995	5.848	2.323
1996	6.562	2.215
1997	8.288	2.023
1998	12.533	3.162
1999	11.101	3.410
2000	10.320	2.740
2001	9.194	2.463
2002	5.713	1.844
2003	4.903	1.485
2004	4.751	1.534
2005	2.991	1.232

Quelle: Bundespolizeidirektion

Die Aufgriffszahlen von Schleusern und geschleusten Personen entwickelten sich in den 1990er Jahren nicht gleichmäßig (siehe Tab. 1). Nach einem starken Anstieg insbesondere der aufgegriffenen geschleusten Personen Anfang der 1990er Jahre waren die Aufgriffszahlen in den Folgejahren zunächst rückläufig. Seit Mitte der 1990er Jahre war wiederum eine deutliche Zunahme der Fälle aufgegriffener Schleuser und Geschleuster zu verzeichnen. So wurden im Jahr 1998 über 12.000 Geschleuste und rund 3.000 Schleuser aufgegriffen. Seitdem ist die Entwicklung bei den aufgegriffenen Geschleusten stark rückläufig, wobei der Rückgang zwischen 1998 und 2005 über 76 % ausmacht.

Bei der Interpretation der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um eine Personenstatistik handelt, die nicht ohne weiteres mit der Zahl der unerlaubten Einreisen in Relation gesetzt werden kann. Personen, die beim Versuch der Schleusung aufgegriffen werden, erscheinen in der Statistik unter „Geschleuste" sowie unter „Zurückschiebungen". Ist eine aufgegriffene Person dagegen erfolgreich geschleust worden und kann dieser Tatverdacht begründet durch die Bundespolizei nachgewiesen werden, erscheint die Person unter „Geschleuste" und, weil sie gleichzeitig unerlaubt eingereist ist, unter „unerlaubten Einreisen". Der tatsächliche Anteil der Geschleusten an den unerlaubten Einreisen könnte aber um die Zahl der Fälle höher sein, in denen beim Aufgriff von den Ermittlungsbehörden der Verdacht der Schleusung nicht ausreichend begründet werden konnte (Neske et al. 2004: 30). Setzt man die Zahlen unter diesen Vorbehalten in Relation zu einander, so ergibt sich, dass in den letzten zehn Jahren regelmäßig bei einem Viertel bis zu einem knappen Drittel der Aufgriffe von unerlaubt Eingereisten ein Schleusungsfall vorlag. Bei den Schleusern handelt es sich zum großen Teil um EU-Bürger oder aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, die über die offiziellen Grenzübergänge legal einreisen oder beim Überschreiten der grünen Grenze lediglich eine Ordnungswidrigkeit und keine Straftat nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG begehen würden.[11]

Rückführungen

Unter Rückführungen sind die von den Landebehörden und der Bundespolizei veranlassten bzw. durchgeführten Abschiebungen und Zurückschiebungen zusammengefasst. Die Abschiebung ist die Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht. Da die verschiedenen Gründe, die zu einer Abschiebung führen können (§ 58 AufenthG), mit den vorhandenen Statistiken nicht getrennt voneinander erfasst werden, ist dieser Wert nur ein eingeschränkter Indikator für Illegalität.

Die Zurückschiebung ist eine aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen unerlaubt eingereiste Ausländer innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Einreise (§ 57 AufenthG). Es handelt sich also lediglich um eine Teilmenge der Aufgriffe bei unerlaubten Einreisen. Daher können auch aus diesem Wert keine weiterführenden Rückschlüsse über die Größenordnung des Phänomens illegaler Migration gezogen werden. Auffällig ist, dass seit 1997 zwischen den beiden Werten eine relativ stabile Differenz von ca. 10.000 Personen besteht. Das erklärt sich unter anderem dadurch, dass unerlaubt eingereiste Personen auch Abschiebungen nach § 58 AufenthG unterliegen können oder ins Asylverfahren gehen. Zudem werden seit 2005 unerlaubt eingereiste Ausländer, die nicht zurückgeschoben werden können, auf die Bundesländer verteilt (vgl. Kap. 2.1.4).

2.1.2 Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes

Die deutlichste Spur, die illegal Aufhältige in der deutschen Statistik hinterlassen, findet sich in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Dort werden illegal aufhältige Tatverdächtige als eigene Teilgruppe unter den "nichtdeutschen Tatverdächtigen" ausgewiesen. Der Verdacht einer Straftat wird in der PKS erfasst, wenn nach Abschluss der Ermittlungen eine Anzeige von der Polizei an die Staatsanwaltschaft übergeben wird. Jede im Rahmen eines Ermittlungsvorganges bekannt gewordene rechtswidrige Handlung (Straftat) ist ohne Rücksicht auf die Zahl der Geschädigten als ein Fall zu erfassen. Es wird jeweils die Straftat erfasst, für welche die höhere Strafe angedroht ist. Bei gleicher Strafandrohung wird das speziellere Delikt erfasst. Die PKS enthält keine Informationen über anschließende rechtskräftige Verurteilungen (Bannenberg 2003: 389). Weiterhin handelt es

[11] Die häufigsten Staatsangehörigkeiten waren 2004 Polen, Deutschland, Tschechische Republik, Türkei und Serbien-Montenegro.

sich weitgehend um eine Personenstatistik, in der ein Tatverdächtiger in einem Bundesland im Berichtszeitraum (1 Jahr) nur einmal registriert wird, auch wenn er wegen des gleichen Delikts mehrmals im selben Bundesland aufgegriffen wurde (Lederer 2004: 210). Die Fallzahl berücksichtigt aber die entsprechende Anzahl abgeschlossener Ermittlungsvorgänge.

Die nichtdeutschen Tatverdächtigen werden nach Bundesländern, Straftatengruppen und Anlass ihres legalen Aufenthalts erfasst, wobei „Illegal" separat ausgewiesen wird. Ihr Anteil ist von Mitte der 1990er Jahre bis 2002 relativ stabil bei ca. 20% aller nichtdeutschen Tatverdächtigen geblieben (vgl. Tabelle 2). Seitdem sinkt dieser Wert deutlich und lag 2004 bei 14,8 % bzw. 81.040 Personen. Für 2005 weist die PKS 64.747 Personen aus, was einem Anteil von 12,5 % entspricht.

Die Aussagekraft dieses Indikators in der PKS wird genauso wie die Statistiken der Bundespolizeidirektion durch die Hell-/Dunkelfeldproblematik begrenzt. Da jedoch in den letzten Jahren verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung illegaler Migration unternommen wurden, ist davon auszugehen, dass das Hellfeld anteilig größer geworden sein dürfte (Lederer 2004: 212). Die Wahrscheinlichkeit in eine Kontrolle zu geraten ist für verschiedene Personengruppen unterschiedlich. So können visumfrei eingereiste „overstayer" bei einer Kontrolle in der Regel ohne Gegenbeweis behaupten, dass sie sich als Tourist innerhalb der erlaubten Frist aufhalten würden. Weitere Einschränkungen sind zu berücksichtigen. Zum einen wird in der Literatur angemerkt, dass die Erfassung der PKS womöglich nicht vollständig sei, weil in Einzelfällen die Meldung eines illegalen Aufenthalts (sofern Identitätspapiere vorhanden waren) direkt an die Ausländerbehörde ohne Einschaltung der Polizei erfolgt sei.[12]

Die PKS weist „illegale Einreise" als Tatbestand aus (Schlüssel 7251). Diese Werte liegen aber deutlich über denen der Bundespolizeidirektion. Für die Differenzen gibt es ein nicht bis ins letzte zu klärendes Ursachenbündel. Zum einen wird bei Eingangs- und Ausgangsstatistiken unterschiedlich erfasst.[13] Zum anderen kann sich im Laufe von Ermittlungsverfahren zu aufgegriffenen geschleusten Personen herausstellen, dass die Zahl der tatsächlich Geschleusten höher gewesen ist. Gegen diese werden ebenfalls Ermittlungsverfahren eingeleitet und die Zahlen gehen in die PKS ein. Weiterhin ergeben sich weitere Meldungen aus Ermittlungsverfahren der Landesbehörden.

Um einen Mindestbestand illegal aufhältiger Personen jenseits der Grenzbereiche abzubilden hat sich Lederer (2004) eines Konstrukts bedient. Dafür wurde von der Zahl der illegal aufhältigen Tatverdächtigen die der illegal eingereisten Personen laut Statistik der Bundespolizeidirektion abgezogen. Dem liegt als Annahme zugrunde, dass die an den Grenzen aufgegriffenen illegal eingereisten Ausländer in der Regel gerade erst eingereist sind und sich nicht schon länger auf deutschem Territorium befinden. Zudem sollen aufgegriffene Personen nach § 57 AufenthG innerhalb von sechs Monaten zurückgeschoben werden. In der Zwischenzeit werden sie sich daher in der Regel nicht frei im Bundesgebiet bewegen. Damit werden sie nicht als (bereits länger aufhältiger) „Bestand" betrachtet. Das Ergebnis einer solchen Subtraktion ist als Hinweis auf eine Größenordnung zu betrachten. Führt man die Subtraktion mit den Zahlen der Bundespolizeidirektion durch (siehe Tab. 2), zeigt sich, dass die derart ermittelte Zahl der festgestellten illegalen Aufenthalte nach einem rasanten Anstieg in der ersten Hälfte der 1990er Jahre bis zum Beginn dieses Jahr-

---

[12] Alt (2005: 4) bezieht sich auf empirische Erfahrungen in Bezug auf Kontrollen durch das Arbeitsamt in Leipzig in den 1990er Jahren.

[13] Aufgriffe an den Grenzen sollen in der Regel als komplette Ermittlungsvorgänge mit Strafanzeige etc. behandelt werden. Bei massierten Aufgriffen ist es aber offenbar nicht ganz auszuschließen, dass Aufgriffe und unmittelbar anschließende Zurückweisungen nur summarisch nach Personenzahl und Herkunftsland erfasst werden, ohne dass ein kompletter strafrechtlicher Ermittlungsvorgang angelegt wird. Dies wirkt sich auf die Zahl der Weitermeldungen an die Polizeiliche Kriminalstatistik aus.

zehnts um etwa 100.000 Personen lag (+/- 10.000). Seit 2003 ist jedoch ein deutlicher Rückgang erkennbar, so dass der Wert für 2004 bei knapp 63.000 und für 2005 bei 50.000 liegt. Die könnte einen Hinweis auf einen Rückgang der illegal aufhältigen Bevölkerung in Deutschland liefern.

Tabelle 2: **Entwicklung der Zahl der nichtdeutschen illegal aufhältigen Tatverdächtigen**

JAHR	Tatverdächtige mit illegalem Aufenthalt (PKS)	Tatverdächtige abzüglich der an den Grenzen aufgegriffenen unerlaubt eingereisten Ausländer (BPol)
1993	103.529	49.231
1994	125.038	93.973
1995	131.456	101.852
1996	137.232	110.208
1997	138.146	102.941
1998	140.779	100.578
1999	128.320	90.531
2000	124.262	92.777
2001	122.583	94.023
2002	112.573	89.935
2003	96.197	76.223
2004	81.040	62.825
2005	64.747	49.196

Quelle: Bundeskriminalamt, Bundespolizeidirektion, eigene Berechnung

2.1.3 Asylstatistiken des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

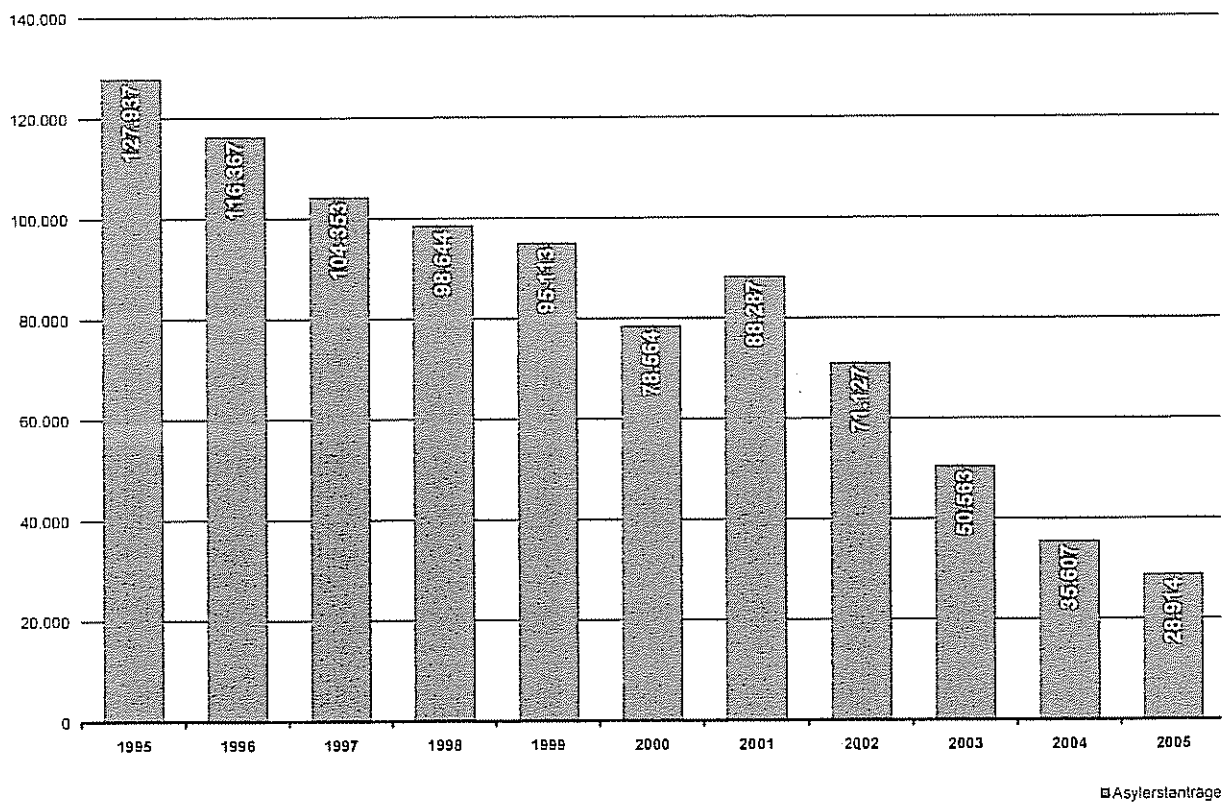
Hinweise auf illegale Migration können auch aus der Asylstatistik gewonnen werden. An sich enthalten diese Statistiken keine Informationen über die Form des Aufenthalts und die Aufenthaltsdauer im Land vor der Asylantragstellung. Nach allgemeiner Einschätzung ist eine Asylantragstellung im Bundesgebiet bei der gegenwärtigen Gesetzeslage fast nur noch dann möglich, wenn der Antragsteller zuvor illegal eingereist ist (Vogel 1999; Lederer 2004: 173). Von daher kann die Zahl der Asylerstanträge durchaus als Anhaltspunkt für eine Abschätzung der Größenordnung der unerlaubten Einreisen von Flüchtlingen nach Deutschland betrachtet werden. Aus den Erkenntnissen der Reisewegsbeauftragten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ist entsprechend ersichtlich, dass von 2000 bis 2005 annähernd zwei Drittel der von ihnen befragten Asylbewerber (gut 6 % aller Erstantragsteller)[14] geschleust worden sind. Ein knappes Zehntel der Asylbewerber behauptete jedoch, Deutschland legal erreicht zu haben. Diese zunächst überraschende Aussage kann durch weitere Erkenntnisse des Bundesamtes gestützt werden: Von den 28.914 Asylerstan-

[14] Der ehemalige Präsident des Bundesamtes Dusch hat 1997 von ca. der Hälfte aller Antragsteller gesprochen (vgl. Lederer 2004: 175).

tragstellern des Jahres 2005 hatten mindestens 751 erfolgreich ein Visum bei einer deutschen Auslandsvertretung beantragt. Dies entspricht einem Anteil von 2,6%. Zieht man die hohe Dunkelziffer in Betracht, die u.a. durch die Verwendung unterschiedlicher Personalien bei Visums- und Asylantrag oder einer Visumsantragstellung bei einer anderen „Schengen-Vertretung" entstehen kann, dürfte ein größerer Anteil der Asylbewerber als bislang angenommen tatsächlich (schein-) legal eingereist sein.

Eine Asylzugangsstatistik und eine Asylverfahrensstatistik, die angibt, wie viele Asylfälle jährlich mit welchem Ergebnis bearbeitet wurden, werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführt.

Graphik 4: Asylerstanträge 1995-2005



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Aus der Asylzugangsstatistik ergibt sich, dass in den letzten Jahren die Zahl der Anträge kontinuierlich zurückgegangen ist und 2005 bei nur noch 28.914 lag (vgl. Graphik 4). Das bedeutet einen Rückgang von über 77 % gegenüber 1995.

In der Asylverfahrensstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge werden die Ausgänge eines Asylverfahrens erfasst, d.h. die Anerkennung als Asylberechtigter nach § 16a GG, die Gewährung von Abschiebungsschutz aus politischen und humanitären Gründen nach § 60 AufenthG, die Ablehnung des Asylantrages oder formelle Entscheidungen.[15] Aus dieser Statistik ergibt sich, dass jährlich bei 90 bis 95 % aller Asylentscheidungen wahlweise eine Ablehnung erfolgt oder sich das Verfahren aus anderen Gründen (z.B. Rück- oder Weiterreise, Dublin-II-Fälle) erledigt (vgl. Tabelle 3).

[15] Zu den sog. „formellen Entscheidungen" zählen Entscheidungen nach der Verordnung „Dublin II"/DÜ, Verfahrenseinstellungen, z.B. wenn der Asylbewerber seinen Antrag zurückzieht, sowie Entscheidungen im Folgeantragsverfahren, dass kein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird.

Tabelle 3: Entscheidungen, Ablehnungen und Erledigungen von Asylanträgen

JAHR	ENTSCHEIDUNGEN über Asylanträge				
	insgesamt	davon abgelehnge Asylanträge		davon sonstige Verfahrenserledigungen	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
1995	200.188	117.939	58,9 %	58.781	29,4 %
1996	194.451	126.652	65,1 %	43.799	22,5 %
1997	170.801	101.886	59,7 %	50.693	29,7 %
1998	147.391	91.700	62,2 %	44.371	30,1 %
1999	135.504	80.231	59,2 %	42.912	31,7 %
2000	105.502	61.840	58,6 %	30.619	29,0 %
2001	107.193	55.402	51,7 %	25.689	24,0 %
2002	130.128	78.845	60,6 %	43.176	33,2 %
2003	93.885	63.002	67,1 %	26.180	27,9 %
2004	61.961	38.599	62,3 %	20.331	32,8 %
2005	48.102	27.452	57,1 %	17.529	36,4 %

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Der weitere Verbleib dieser Personen ist mit den zur Verfügung stehenden Statistiken nicht ohne weiteres nachzuverfolgen. Nicht eindeutig bekannt ist der Anteil der Ausreisepflichtigen, die ohne weitere Hilfe ausreisen. Ebenso wenig können die Zahlen der geförderten freiwilligen Rückkehr (siehe Kap. 2.1.4) hiermit ohne weiteres in Beziehung gesetzt werden, da sie nicht ausschließlich abgelehnte Asylbewerber umfassen. Ein Teil der Ausreisepflichtigen erhält aufgrund von Abschiebungshindernissen eine Duldung. Feststellbar ist der Anteil der ausreisepflichtigen Ausländer (mit und ohne Duldung), die einen „Asylhintergrund" haben. Bei insgesamt rückläufigen absoluten Zahlen (siehe Graphik 1), schwankt der Anteil um 60 %. 2004 lag der Wert infolge des Irak-Krieges etwas höher und machte zwei Drittel in beiden Kategorien aus. Da nicht bekannt ist, welcher Anteil von rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern, die zur Ausreise verpflichtet sind, diese Verpflichtung umgehen und in die Illegalität „untertauchen", ist eine einfache Interpretation der Zahl der abgelehnten Asylanträge als Zugang in die aufenthaltsrechtliche Illegalität nicht möglich.

Dass ein solches „Untertauchen" vorkommt, hat sich im Rahmen qualitativer Untersuchungen zu aufenthaltsrechtlicher Illegalität gezeigt. (Alt 1999: 38). Dieser Sachverhalt wird auch in nichtrepräsentativen Studien zur Beratungstätigkeit sozialer Institutionen für illegal Aufhältige bestätigt (siehe Kap. 2.1.7). Von den beratenen Personen hatten 25 % bzw. 41 % ein abgeschlossenes Asylverfahren hinter sich hatten. Erst gar keinen Asylantrag gestellt hatten weiterhin 38 % bzw. 24 % (Schäfers 1995: 38; Sextro 2003: 12).

Statistische Belege für den Zusammenhang von Asyl und illegaler Migration werden (auch international) selten präsentiert.[16] Dass ein gewisser Zusammenhang besteht, wird deutlich, wenn man die entsprechenden Statistiken hinsichtlich ihrer Trendentwicklung miteinander vergleicht (Jandl/Kraler 2006: 363).

[16] Einige Staaten veröffentlichen ihre Grenzaufgriffsstatistiken überhaupt nicht (Jandl/Kraler 2006: 355).

Graphik 5: Trendentwicklung von Asylerstanträgen und Aufgriffen bei unerlaubter Einreise seit 1991

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundespolizei, eigene Berechnung (1991 = Indikatorwert 1)

Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man die Hauptherkunftsländer der Asylantragsteller mit den Staatsbürgerschaften aus der Statistik der beim illegalen Grenzübertritt Aufgegriffenen vergleicht. So sind unter den jeweiligen „Top 10" beispielsweise 1998 sechs Staaten identisch und im Jahr 2003 sogar sieben (vgl. Lederer 2004: 177; siehe Tab. 16 u. 17 im Anhang).

2.1.4 Weitere Datenquellen

EURODAC

Eine weitere Quelle können die Daten sein, die im Rahmen von EURODAC anfallen. EURODAC dient der Erleichterung des Dublin-Verfahrens. Aus den Ergebnissen können Erkenntnisse abgeleitet werden, ob Asylbewerber oder aufgegriffene illegal aufhältige Personen bereits in anderen Mitgliedstaaten der EU einen Asylantrag gestellt haben. Falls dem so ist, können sie nach dem Dublin-Verfahren überstellt werden. Abgefragt werden können drei Kategorien:

1) ob ein Asylbewerber bereits als Asylbewerber in einem anderen Mitgliedstaat registriert worden ist[17];
2) ob ein Asylbewerber als Ausländer registriert ist, der illegal eine Dublin-Außengrenze überquert hat und nicht zurückgeschoben werden konnte[18];

[17] In der Regel zehnjährige Speicherfrist.
[18] In der Regel zweijährige Speicherfrist.

3) ob ein aufgegriffener illegal aufhältiger Ausländer[19] als Asylbewerber in einem anderen Mitgliedstaat registriert worden ist.

Der Wirkbetrieb von EURODAC mit einer leeren Datenbank der Zentraleinheit begann am 15. Januar 2003.

Tabelle 4: Ergebnisse aus EURODAC

JAHR	Speicherung Kategorie 2 gesamt	Speicherung Kategorie 2 Deutschland	Treffer (DE) Kategorie 1 gegen Kategorie 2	Treffer (DE) Kategorie 3 gegen Kategorie 1
2003*	7.857	372	114	985
2004	16.183	135	232	2.886
2005		155	168	3.400

* für 2003 beziehen sich die Zahlen auf den Zeitraum 15.01.2003-15.01.2004.

Quelle: Europäische Kommission

Die Speicherung von Personen, die illegal die Grenze überquert haben und nicht zurückgeschoben werden konnten, ist in den ersten beiden Jahren des Betriebs von EURODAC nicht in dem Umfang genutzt worden, den Experten erwartet hatten (siehe Tab. 4). Sie waren von bis zu 400.000 jährlichen Einträgen ausgegangen. In der Folge konnten in Deutschland nur geringe Fallzahlen von Asylbewerbern mit illegalem Grenzübertritt im Ausland ermittelt werden.

Die Zahlen der Kategorie 3 liegen deutlich höher. Sie geben aber nur die Fälle wieder, in denen die Sicherheitsbehörden bei aufgegriffenen illegal Aufhältigen den Verdacht einer Asylantragstellung im Ausland hatten und daher über die deutsche AFIS-Datenbank hinaus die EURODAC-Abfrage genutzt haben. Hier ergab sich für Deutschland zwischen 2003 (985 Treffer) und 2005 (3.400 Treffer) eine deutliche Steigerung der Trefferzahlen. Auffällig war dabei, dass der überwiegende Teil der Aufgegriffenen zuvor einen Asylantrag in Österreich bzw. in Schweden gestellt hatte (Commission 2004 / 2005). Die EURODAC-Daten ergänzen damit die Erkenntnisse der Reisewegsbeauftragten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, können aber keinen Aufschluss über Migrationsrouten von illegal Aufhältigen in ihrer Gesamtheit geben. Der Anstieg der Zahlen lässt auch keinen Rückschluss über die Gesamtzahl der illegal Aufhältigen in Deutschland zu. Wegen des kurzen Zeitraums von EURODAC im Wirkbetrieb ist die Steigerung vor allem als eine Folge vermehrter Nutzung des Systems durch die Polizei zu bewerten. Dies wird auch in der Dublin-Statistik des Bundesamtes deutlich (vgl. Tabelle 19 im Anhang). Langfristig werden sich aber durch EURODAC bessere Nachweise für die Verbindung von Asyl und illegaler Migration ergeben (Jandl/Kraler 2006: 344).

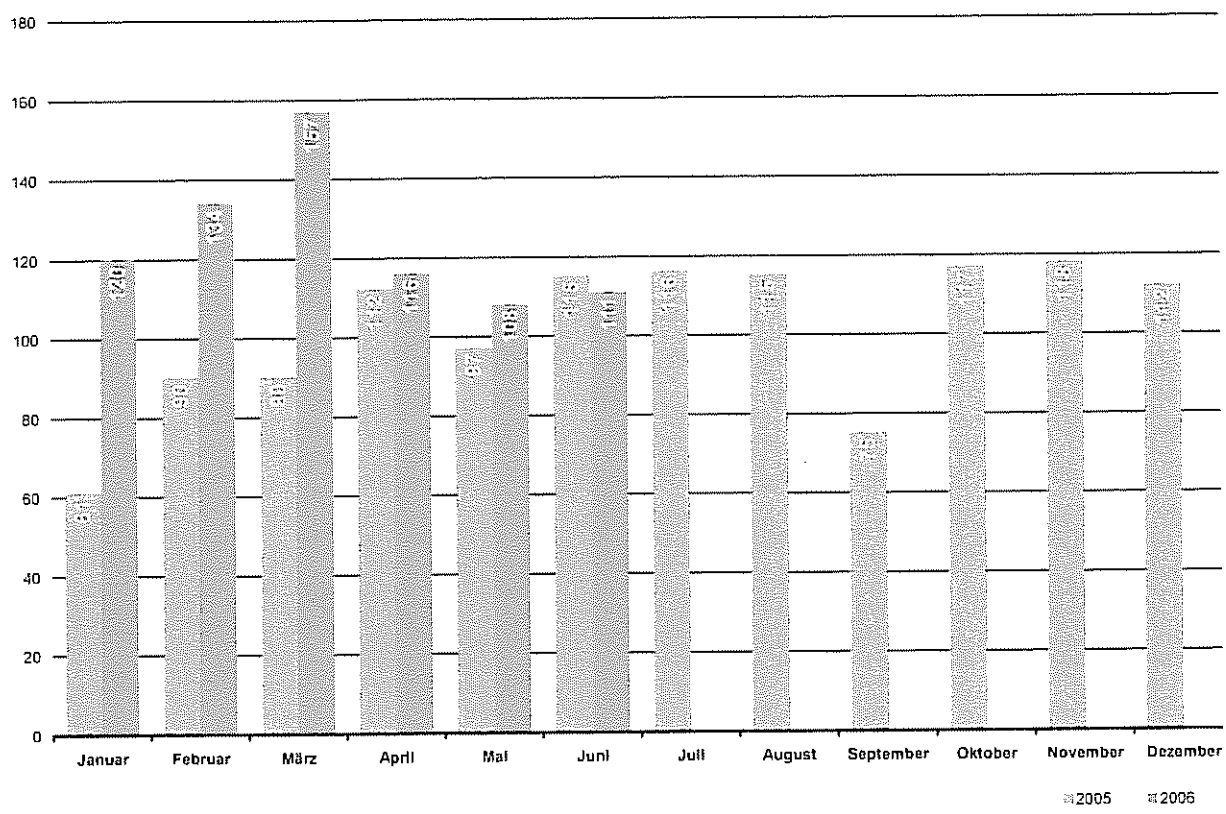
Statistik über die Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer (VilA)

Mit in Kraft treten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 wurde für bestimmte unerlaubt eingereiste Ausländer nach § 15a AufenthG ein System vorläufiger Unterbringung und Verteilung auf die Bundesländer eingerichtet ("VilA"). Betroffen von diesem Verteilungssystem sind Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, die durch die Kontrollbehörden im Land aufgegriffen wurden und bei denen nicht eindeutig bestimmt werden kann, über welche Grenze sie eingereist sind, wie lan-

[19] Keine Speicherung.

ge sie bereits im Land leben und die aus unterschiedlichen Gründen bis zu diesem Zeitpunkt nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschoben werden können.[20] Die Zuständigkeit für die Verteilung und die statistische Erfassung dieser Gruppe liegt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Im Zeitraum Januar 2005 bis einschließlich Juni 2006 wurden insgesamt 1.964 Personen erfasst, die aus Asien, der GUS, dem Balkan, Afrika, Südamerika und Europa stammen. Serbien-Montenegro stellt die mit Abstand wichtigste Herkunftsregion dar. Im Schnitt sind bisher 109 Personen monatlich in die Statistik eingegangen, wobei zu Beginn des Jahres 2006 ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war.

Graphik 6: Monatliche Zugänge VilA



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Bei diesen Zahlen handelt es sich lediglich um eine Teilmenge der Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern, die z.B. nach Zurückschiebungen und nachträglicher Asylantragstellung übrig bleibt. Insofern bietet dieser Indikator keinen Hinweis auf die Entwicklung unerlaubter Einreise oder des unerlaubten Aufenthalts. Diese Zahlen spiegeln eher wieder, in welchen Ländern die humanitäre Lage problematisch ist oder in denen eine Kooperation mit Behörden zwecks Rückführung schlecht funktioniert (vgl. Tabelle 15 im Anhang).

[20] Dies kann an fehlenden Personaldokumenten liegen, an mangelnder Kooperation der Behörden des Herkunftslandes der betreffenden Person oder an der humanitären Lage im Herkunftsland.

Teilnehmer an dem Rückkehrprogramm REAG/GARP

Die zusammengefassten Programme REAG/GARP[21] dienen der geordneten Vorbereitung und Durchführung von freiwilliger Rückkehr oder Weiterwanderung von anerkannten Flüchtlingen, Asylbewerbern, abgelehnten Asylbewerbern und solchen, die auf die Weiterführung ihres Verfahrens verzichten. Voraussetzung ist, dass die Ausreisenden nicht über genügend Mittel verfügen, die Kosten für die Rückkehr bzw. Weiterwanderung zu übernehmen; davon ist insbesondere dann auszugehen, wenn Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder Sozialgesetzbuch (SGB II und XII) oder dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) bezogen werden. Illegal aufhältige Migranten können REAG/GARP-Mittel in Anspruch nehmen, sofern sie vorher mit zuständigen Stellen[22] in Kontakt treten und sich mindestens eine Grenzübertrittsbescheinigung sowie gültige Einreisepapiere für das Heimatland vorweisen. Seit Juli 1999 besteht auch die Möglichkeit der Beantragung von REAG/GARP-Mitteln für Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel.

Von dem Programm REAG/GARP sind von 1979 bis 2005 ca. 568.000 Personen erfasst worden, womit es eines der erfolgreichsten Programme dieser Art in Europa ist (IOM 2004: 154). Als Folge des Balkankonflikts konzentrierte sich die Förderung zwischen 1999 und 2001 auf die Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen in die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens. Eine spezifische Aufschlüsselung der Ausreisenden wird erst seit 2003 vorgenommen.

Tabelle 5: Ausreisen unter dem REAG/GARP-Programm nach spezifischen Personenkreisen

JAHR	Illegal aufhältige Ausländer	Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel
2003	128	152
2004	311	112
2005	176	106

Quelle: IOM

Die Zahlen der durch diese Statistik zu identifizierenden illegal aufhältigen Ausländer ist zu gering, um Rückschlüsse auf die Gesamtzahl treffen zu können.

Datei der Reisewegsbeauftragten

In der Datei der Reisewegsbeauftragten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (RWB-Datei) sind seit dem Jahr 2000 mehr als 20.000 Asylbewerber nach ihren Reisewegen, den Reisemodalitäten und eventuell involvierten Schleusern befragt worden. Auch wenn die Angaben aufgrund der bestehenden Rechtssituation (sichere Drittstaaten) ungenauer werden, je näher der Reiseverlauf dem Zielland kommt, geben die Auswertungen dieser Befragungen wertvolle Hinweise auf eine eventuelle aufenthaltsrechtliche Illegalität und die damit verbundenen Lebenssituationen vor allem in Transitländern. Statistische Hinweise auf eine aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland sind der Datei dagegen nur bedingt zu entnehmen.

---

21 Es handelt sich bei REAG/GARP (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme) um Rückkehrprogramme, die im Auftrag des Bundesinnenministeriums und der zuständigen Länderministerien von IOM durchgeführt werden.

22 Behörden (Ausländerämter, Kreise, Gemeinden, Sozialämter u.ä.), staatliche Wohnheime, Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragten und der UNHCR.

2.1.5 Statistiken zu illegaler Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit

Auf Grund des Zusammenhangs zwischen illegalem Aufenthalt und illegaler Beschäftigung werden im Folgenden auch statistische Daten zur illegalen Beschäftigung von Ausländern betrachtet. Diese Daten wurden bis 2003 von der Bundesagentur für Arbeit im Zuge von Arbeitsplatzkontrollen erhoben. Seit Januar 2004 ist die Kompetenz für die Aufgaben auf den Zoll übergegangen (Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit, FKS).[23]

In der Statistik der illegalen Ausländerbeschäftigung sind Fälle von eingeleiteten Bußgeld- und Strafverfahren, Verwarnungen, Geldbußen sowie Strafanzeigen wegen illegaler Ausländerbeschäftigung enthalten. Für die Betrachtung werden ausschließlich die letzten drei Fälle verwendet, weil bei ihnen - anders als bei eingeleiteten Verfahren - ein Beweis der illegalen Beschäftigung von Ausländern vorliegt (s. Tab. 6). Seit dem Jahr 2000 werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer getrennt ausgewiesen (s. Tab. 7). Da es sich um eine Fallstatistik handelt und somit ein Arbeitnehmer mehrfach erfasst werden kann, ist ein Rückschluss auf die tatsächliche Zahl der aufgegriffenen illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer nicht ohne weiteres möglich (Sachverständigenrat 2004: 59; Lederer 2004: 223).

Die Zahlen zeigen bei den Verwarnungen und Geldbußen (in beiden Fällen) bis 2003 einen deutlichen Rückgang. Die Zahl der Strafanzeigen ist im gleichen Zeitraum dagegen leicht gestiegen.

Tabelle 6: **Straf- und Bußgeldverfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung (Verstöße von Arbeitgebern und Arbeitnehmern)**

JAHR	Verwarnungen und Geldbußen	Strafanzeigen (Abgabe an die Staatsanwaltschaft)
1992	18.928	4.131
1993	30.736	5.884
1994	36.876	5.281
1995	42.402	6.486
1996	46.160	9.147
1997	43.157	11.484
1998	37.740	10.597
1999	42.881	9.919
2000	41.255	11.374
2001	30.486	10.409
2002	31.342	13.728
2003	27.670	13.931

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

[23] Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003 (BGBl. I S. 2848).

Tabelle 7: Straf- und Bußgeldverfahren gegen illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer

JAHR	Verwarnungen und Geldbußen	Strafanzeigen (Abgabe an die Staatsanwaltschaft)
2000	17.445	5.165
2001	12.591	5.411
2002	12.881	6.611
2003	11.052	6.355

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Hinsichtlich der Aussagekraft der hier wiedergegebenen Daten ist weiterhin zu bedenken, dass keine Unterscheidung zwischen solchen Fällen getroffen wird, in denen die illegale Beschäftigung aus einem fehlenden Aufenthaltstitel resultierte, und den Fällen, in denen ein an und für sich legaler Aufenthalt für die Ausübung einer illegalen Beschäftigung genutzt wurde. Eine solche Unterscheidung gäbe Hinweise darauf, inwieweit Aufenthaltstitel missbraucht werden. Zudem muss bedacht werden, dass illegale Ausländerbeschäftigung ein reines Kontrolldelikt ist, dessen Aufdeckung von der Intensität der Kontrollen[24] bzw. vom Anzeigeverhalten abhängt. Das Risiko in Kontrollen zu geraten, ist durch die Art der Arbeitsstellen bzw. aktive Vermeidungsstrategien beeinflusst. So macht es einen Unterschied, ob auf großen offenen oder kleineren, nach hinten heraus gelegenen Baustellen oder gar in Privathaushalten gearbeitet wird. Privathaushalte zu kontrollieren bereitet besondere Schwierigkeiten, da ein Betretensrecht für die FKS bzw. vorher die BA für Privaträume nicht besteht.[25] Eine entsprechende Aktion 2001 in Frankfurt in 200 Haushalten hat zu heftiger Kritik in verschiedenen Medien geführt: Vollzugsbeamte würden die Privatsphäre von Bürgern verletzen. Dies trug letztlich dazu bei, eine „Green Card" für Pflegekräfte einzuführen. Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz von 2004 geht entsprechend auch kaum auf diese Materie ein (Düvell 2006: 189; Alt 2004).

Die vorhandenen Zahlen sind daher kein geeigneter Indikator für die Größenordnung illegaler Aufenthalte in Deutschland.[26] Die abnehmende Tendenz der Geldbußen und Verwarnungen kann ein Hinweis darauf sein, dass bei steigender Kontrollintensität die illegale Ausländerbeschäftigung und damit auch die Beschäftigung illegal aufhältiger Personen zurückgegangen ist. Die Steigerung der Zahl der Strafanzeigen weist auf eine schärfere Verfolgung bzw. einen höheren Unrechtsgehalt der Verstöße hin, gleicht aber das Absinken des anderen Werts nicht aus. Vor dem Hintergrund der nur vergleichsweise schwachen wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands in den letzten Jahren erscheint ein Rückgang zumindest nachvollziehbar. Insofern könnte geschlossen werden, dass illegale Aufenthalte in Deutschland leicht zurückgegangen sind. Inwieweit die erhebliche Intensivierung der Arbeitsmarktkontrollen durch den Zoll infolge des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes von 2004 sowie die Steigerung der Straf- und Bußgeldverfahren diesen Trend bestätigen oder wi-

[24] Das betrifft die Kontrollen Arbeitsplatz sowie den Datenabgleich zwischen der Beschäftigtendatei bei der Deutschen Rentenversicherung und der Arbeitsgenehmigungsdatei bei der Bundesagentur für Arbeit (Sinn et al. 2006: 80-83)

[25] Es muss ein hinreichender Anfangsverdacht für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens vorliegen. Im Rahmen dieses Verfahrens kann durch die Anordnung eines richterlichen Durchsuchungsbeschlusses eine Durchsuchung und damit eine Überprüfung des Sachverhaltes in den Privaträumen erfolgen.

[26] Dasselbe gilt für Schätzungen zum Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland. Dabei wird zwar zwischen inländischen und ausländischen, nicht jedoch zwischen illegal und legal aufhältigen Schwarzarbeitern unterschieden (Enste/Schneider 2005).

derlegen, kann gegenwärtig nicht gesagt werden. Mit dem Übergang der Verantwortung auf den Zoll gibt es keine entsprechend detaillierten Statistiken mehr. Der Zoll führt lediglich eine Geschäftsstatistik, die eine Differenzierung nach Tatbeständen oder Staatsangehörigkeit nicht zulässt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass durch den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zum 1. Mai 2004 andere aufenthalts- und arbeitsgenehmigungsrechtliche Bestimmungen gelten, die zu anderen – in der Regel geringeren - Sanktionen (Ordnungswidrigkeiten) führen, soweit überhaupt noch beschränkende Bestimmungen gelten.

2.1.6 Schätzungen auf kommunaler Ebene

Im Zusammenhang mit qualitativen Studien zur Lage von illegal aufhältigen Personen in verschiedenen deutschen Großstädten sind ebenfalls Schätzungen auf lokaler Basis vorgenommen worden. Dabei handelt es sich um Berlin, München, Leipzig und Frankfurt am Main.

Tabelle 8: **Schätzungen illegal aufhältiger Ausländer in deutschen Großstädten**

STADT	Einwohner (gerundet)*	Anteil der Ausländer*	Schätzung illegal Aufhältiger	Quelle
Berlin	3,39 Mio. (2003)	13,2%	100.000 (2000)	Alt 2005: 6
München	1,26 Mio.(2002)	22,9%	30.000 – 50.000 (2003)	Anderson 2003: 15
Frankfurt a. M.	0,65 Mio.(2002)	26,4%	25.000 – 50.000 (2005)	Krieger et al. 2006: 72
Leipzig	0,5 Mio.(2003)	6,4%	8.000 – 13.000 (1999)	Alt 1999: 51

*Angaben der jeweiligen Statistischen Ämter (Tabelle nach Krieger et al. 2006: 71)

Die Schätzungen sind in der Regel von einzelnen Personen (Wissenschaftlern) oder einem Kreis von Experten erstellt worden. Für Frankfurt stammt die Schätzung von Experten aus dem behördlichen Bereich sowie von Hilfseinrichtungen in freier Trägerschaft. Alt (2005: 7) hält aufgrund seiner Erfahrungen in Leipzig und München eine durchschnittliche Quote von 2 bis 3 % der Einwohner in Großstädten von über 200.000 Einwohnern für realistisch, wobei er nur jene illegal aufhältigen Ausländer mitzählt, die sich dauerhaft oder schwerpunktmäßig dort aufhalten. Hinzu kämen jeweils saisonal arbeitende Migranten. Eine solche grundsätzliche Illegalenquote für Städte ist aber problematisch, weil sie überall die gleichen Verhältnisse unterstellt. Diese sind jedoch durch Verkehrsmöglichkeiten, die Dichte und das Funktionieren von ethnischen Netzwerken, die Arbeitssituation, die Ausländerquote, den Anteil ausländischer Arbeitgeber etc. mitbestimmt. Bei Frankfurt spielt es beispielsweise eine erhebliche Rolle, dass die Stadt die Funktion eines „Einreisetors" für den Transit und eine „Drehscheibenfunktion" innerhalb Deutschlands hat (Krieger et al. 2006: 71). Die Relation zur Ausländerquote macht das Problem auch für andere Städte deutlich. Geht man von einer Beziehung zwischen legaler und illegaler Migration aus, wäre in Orten mit einem hohen legalen Migrantenanteil auch ein höherer Anteil an illegal Aufhältigen zu erwarten. Vor dem Hintergrund erscheinen die Werte für München relativ niedrig, während sie für Leipzig überhöht wirken. Insofern lässt sich aus den kommunalen Schätzungen kaum etwas zur Gesamtgröße der illegalen Bevölkerung ableiten.

2.1.7 Daten sozialer Einrichtungen

Es ist nicht möglich, Daten sozialer Einrichtungen, die sich in Ihrer Arbeit mit illegal aufhältigen Ausländern beschäftigen, in umfassender Form für das gesamte Bundesgebiet zu erhalten. Zum einen erfassen viele Einrichtungen solche Zahlen aus grundsätzlichen Erwägungen nicht (Schutz

der Betroffenen aber auch eigener Schutz, solange die Frage der Strafbarkeit nach § 96 AufenthG nicht eindeutig geklärt ist). Zum anderen sehen die Berichtspflichten der jeweiligen Einrichtung die Erfassung dieser Gruppe zum Teil gar nicht vor. Entsprechend verfügen auch die Dachverbände karitativer Einrichtungen über keine umfassenden Daten. Für einige Teilbereiche liegen jedoch Studien bzw. Berichte vor.

Die Studien beruhen auf nicht repräsentativen Befragungen . Sie erhellen vor allem den Bereich der Hilfen für illegal aufhältige Migranten und deren Lebenslagen. Dennoch liefern sie Anhaltspunkte für die Entwicklung der Zahl illegaler Aufenthalte. Zu nennen sind eine ältere Studie des deutschen Caritas-Verbandes (Schäfers 1995)[27] sowie eine Umfrage der Diakonischen Werke der Evangelischen Kirche im Rheinland und in Westfalen (Sextro 2002).[28] Dazu kommt eine aktuelle Untersuchung für die Stadt Frankfurt am Main (Krieger et al. 2006).

Die meisten befragten Stellen berichteten, dass sie erst seit den 1990er Jahren, insbesondere nach der Änderung des Asylrechts im Jahr 1993, mit dem Problem der Illegalität konfrontiert wurden und das Phänomen seitdem (mit Schwankungen) zugenommen habe (Schäfers 1995: 37). Für Frankfurt wird seit 2003 von einem stabilen Niveau ausgegangen (Krieger et al. 2006: 82).

Aus den Studien ergab sich, dass die Mehrzahl derjenigen, die eine Beratung suchten, sich in der Regel erst seit einigen Monaten im Land aufhielten. Aus der Diakoniebefragung ergab sich weiterhin, dass die Hälfte der Beratungsarbeit Fragen der Legalisierung und fast 20 % weitere rechtliche Fragen betraf (Sextro 2003: 14). In der älteren Caritasumfrage gaben 95 % aller Stellen an, dass Fragen der Legalisierung bzw. der Aus- und Weiterreise eine Rolle gespielt hätten (Schäfers 1995: 38). Das spricht gegen die Vermutung, dass sich Migranten länger in der Illegalität einrichten wollen. Eine Verallgemeinerung ist jedoch schwierig, da Beratungsstellen und Hilfseinrichtungen vor allem von Migranten in Notlagen aufgesucht werden. Illegal aufhältige Migranten ohne Zugang zu bzw. ohne Bedarf an Hilfen werden nicht erfasst (Elwert 2002).

Neben den Studien gibt es noch Berichte zu einzelnen Organisationen. So stiegen beim Berliner Büro für medizinische Flüchtlingshilfe, das Hilfsbedürftige ohne Aufenthaltsrecht an niedergelassene Ärzte und andere medizinische oder para-medizinische Dienste vermittelt, die Vermittlungszahlen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre konsequent an: 1996: 235 Personen, 1997: 595, 1998: 775 und 1999: 975 (Alscher et al 2001: 33). Bei der Malteser Migranten Medizin in Berlin, die Menschen ohne Aufenthaltsstatus bzw. ohne finanzielle Möglichkeiten berät und behandelt, machten Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus zwischen 2001 und 2004 knapp über 80% der Fälle aus. Auch hier war ein deutlicher Anstieg der Patientenzahlen zu verzeichnen von 215 im Jahr 2001 auf fast 2000 im Jahr 2004. Das bedeutet eine fast neunfache Steigerung (Franz 2006). Diese Steigerungen zeigen einerseits den Bedarf an medizinischen Dienstleistungen, sagen andererseits jedoch nichts über ein Wachstum der Gesamtzahl illegal Aufhältiger (in Berlin) aus. Die Entwicklung der Zahlen dürfte eher eine zunehmende Bekanntheit des Hilfsangebots unter Betroffenen widerspiegeln.

Die im Zusammenhang mit der diskutierten Strafbarkeit von Hilfeleistungen interessierende Frage, ob es zu strafrechtlichen Verfolgungen der Hilfe gekommen ist, wurde nur in der älteren Caritas-Umfrage behandelt. Sie ergab eine solche Verfolgung in acht Fällen (Schäfers 1995: 39).

---

[27] Der Studie liegen die Antworten von über 300 kirchlichen und nichtkirchlichen Sozialberatungsstellen für Flüchtlinge und ausländische Arbeitnehmer, Bahnhofsmissionen, Obdachloseneinrichtungen, Schwangerenkonfliktberatungsstellen sowie auf ausländerrechtliche Fragen spezialisierte Rechtsanwälte und einiger anderer Stellen in neun westdeutschen Bundesländern zugrunde (Schäfers 1005: 37).

[28] Der 20021/2002 durchgeführten Studie im Rahmen des Projekts „Illegalität" des Diakonischen Werks liegen knapp 100 ausgefüllte Fragebögen kirchlich-diakonischer Beratungsstellen in NRW mit dem Arbeitsschwerpunkt Migration zugrunde (Sextro 2003: 7f.).

2.1.8 Zusammenfassung

Keine der betrachteten Statistiken gibt den gesamten Umfang illegal aufhältiger Migranten in Deutschland an. In der Langzeitbetrachtung können sie jedoch – mit den genannten Einschränkungen – als Indikatoren dienen. Wenn ausreichend Indikatoren verfügbar sind, und wenn sie alle über die Zeit betrachtet in die gleiche Richtung weisen, dann lassen sich daraus Hinweise auf die aktuellen Trends illegaler Zuwanderung ablesen (Jandl/Kraler 2006: 358). Dieser „multiple Indikatorenansatz" (Lederer 2004: 209) versucht, den Mangel an einer fundierten Schätzung zu überwinden.

Ein einheitliches Schätzsystem ist für Deutschland bisher nicht entwickelt worden. Die vorliegenden Schätzungen sind mit Mängeln behaftet, und gehören zum Teil in die Kategorie des intelligentes Ratens (engl.: „guesstimates"). In der Öffentlichkeit werden immer wieder verschiedene Zahlen genannt, die sich in den letzten Jahren auf ca. eine Million eingependelt haben. Diese Zahl beruht auf einer – wie oben gezeigt problematischen - Hochrechnung lokaler Schätzwerte. Von Cyrus (2004: 33) wird sie in seinem Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration als „realistische Untergrenze" bezeichnet. Alt (2005) geht von 500.000 bis einer Million illegaler Migranten aus, da die Bürger der am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetretenen Staaten zumindest aufenthaltsrechtlich legalisiert wurden. Als absoluten Mindestbestand hat Lederer (2004) auf Basis der Zahl nichtdeutscher illegaler Tatverdächtiger in der Polizeilichen Kriminalstatistik (s.o.) einen Wert errechnet, der seit Mitte der 1990er Jahre relativ konstant bei circa 100.000 lag.

Einigkeit scheint dahingehend zu bestehen, dass es bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre vermutlich einen kontinuierlichen Anstieg der Zahlen gab. Seitdem wird aber wird trotz verschärfter Asylgesetzgebung und dem Sinken der Asylbewerberzugänge vielfach ein Stillstand oder sogar ein Rückgang des Phänomens auf hohem Niveau für wahrscheinlich gehalten (Lederer 2004; Schönwälder et al. 2004; Sinn et al. 2006: 59).

Die meisten der hier untersuchten Indikatoren weisen in den letzten Jahren eine deutlich sinkende Tendenz auf. Das ist eine Veränderung gegenüber dem Ende der 1990er Jahre. Die Zahlen der Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern, von aufgegriffenen Geschleusten, von nichtdeutschen illegal aufhältigen Tatverdächtigen sowie die Asylbewerberzahlen sind gesunken. Im Zuge der Intensivierung der Grenzkontrollen sinken auch die Aufgriffe in den östlichen Nachbarstaaten und gleichzeitig sind weltweit zurückgehende Flüchtlingszahlen zu beobachten (UNHCR 2006). Weiterhin haben sich die Zahlen der ausreisepflichtigen Personen im AZR sowie (zumindest zum Teil) der nachgewiesenen illegalen Ausländerbeschäftigung reduziert. Dort wo Steigerungen zu verzeichnen sind (Strafanzeigen wegen illegaler Ausländerbeschäftigung bzw. bei EURODAC), bewegen sich die absoluten Werte gegenüber den anderen Kategorien in einer geringeren Größenordnung. Da die Kontrollbehörden gleichzeitig ihre Anstrengungen in den letzten Jahren verstärkt haben, könnten diese Tendenzen ein Hinweis darauf sein, dass sowohl der Zustrom als auch der Bestand an illegal aufhältigen Migranten zurückgegangen sind.

Zur Plausibilität dieser Annahme tragen die Tatsachen bei, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in den letzten Jahren schwächer als in anderen EU-Staaten verlaufen ist und dass sich Arbeitsmärkte in anderen EU-Staaten nach der EU-Erweiterung für Arbeitskräfte aus Osteuropa geöffnet haben. Eine Auswirkung auf illegale Migration ist umso wahrscheinlicher, wenn man bedenkt, dass qualitative Studien nachweisen, dass es sich bei illegal aufhältigen Migranten häufig um hochmobile Arbeitkräfte handelt, die ihren Aufenthaltsort flexibel nach wirtschaftlichen Möglichkeiten wählen (Düvell 2006: 174).

Eine valide Gesamtschätzung der Zahl der illegal aufhältigen Migranten in Deutschland ist auf der Basis der vorhandenen Zahlen jedoch nicht möglich. Schätzungen, die in europäischen Nachbarstaaten genannt werden, bewegen sich in großen Bandbreiten und lassen letztlich auch keine wirklich verlässlichen Festlegungen zu. Für Großbritannien wurde so auf der Basis der Volkszählung von 2001 eine Schätzung erstellt (Woodbridge 2005), die in einem Korridor von 310.000 bis 570.000 Personen einen Medianwert von 430.000 illegal aufhältigen Migranten ermittelt hat. In Frankreich hat Innenminister Sarkozy 2005 vor der Senatskommission zur illegalen Einwanderung die Auffassung vertreten, dass sich zwischen 200.000 bis 400.000 Personen illegal in Frankreich aufhalten, wozu saisonal 80.000 bis 100.000 Personen hinzukommen würden (Sénat 2006: 43). In den Niederlanden variieren die Schätzungen für 2004 zwischen 125.000 und 225.000 Personen (Ministry of Justice/INDIAC 2005: 15).

2.2 Struktur der illegal aufhältigen Bevölkerung

2.2.1 Nationale Zusammensetzung

Ein Zusammenhang zwischen der Zusammensetzung der illegalen Migranten nach Herkunftsländern bzw. Staatsangehörigkeit und der legalen Migration ist wahrscheinlich: Bereits in Deutschland lebende Familienangehörige, Freunde und Landsleute können „Brückenköpfe" und erste Anlaufstellen für illegale Zuwanderer sein. Von vollkommen parallelen Strukturen kann allerdings nicht ausgegangen werden, da die nationale Zusammensetzung der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung von den nach Herkunftsländern differenzierten Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen beeinflusst wird. So sind z.B. Angehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten freizügigkeitsberechtigt und mit dem Zuwanderungsgesetz ab 1. Januar 2005 generell vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit (§ 2 Abs. 4 FreizügG/EU). Sie müssen sich nur noch - wie auch Deutsche - bei den Meldebehörden registrieren lassen und können nicht illegal im Sinne des Aufenthaltsrechtes werden.

Durch Angaben aus der Polizeilichen Kriminalstatistik und den vorliegenden qualitativen Studien können näherungsweise Aussagen zur Herkunft der illegal aufhältigen Migranten gemacht werden (Cyrus 2004: 19-23). Dabei ist zu beachten, dass bei der Erfassung nach Staatsangehörigkeiten die PKS nicht gleichzeitig das Aufenthaltsmerkmal „illegal" erfassen kann. Daher werden in nachfolgender Tabelle nichtdeutsche Tatverdächtige aus den Deliktbereichen „illegale Einreise" bzw. „illegaler Aufenthalt" (erst seit 2003 erfasst) aufgeführt, wobei die jeweils legal aufhältigen Personen, die an diesen Delikten beteiligt waren, mit eingeschlossen sind.

Die quantitativ größte Gruppe bildeten lange visumfrei oder mit erschlichenen Visa eingereiste Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa, die häufig zwischen Deutschland und dem Herkunftsland pendeln. Durch die EU-Osterweiterung haben sich aber die Rahmenbedingungen für die meisten Bürger dieser Herkunftsländer geändert (siehe oben). Sie genießen zwar die Binnenfreizügigkeit, benötigen im Falle der Arbeitsaufnahme auf Grund der Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit jedoch weiterhin eine Arbeitserlaubnis. Nach den PKS-Angaben stellten Bürger der Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien in den letzten Jahren ca. ein Sechstel der illegal Aufhältigen dar.

Tabelle 9: Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Staatsangehörigkeit

1993		1998		2003		2004	
Jugoslawien	16,1%	Jugoslawien	20,6%	Polen	12,6%	Türkei	12,2%
Türkei	15,8%	Rumänien	8,9%	Türkei	10,9%	Rumänien	9,4%
Rumänien	14,4%	Polen	8,7%	Rumänien	7,3%	Serbien, Montenegro und Alt-Jugoslawien	7,7%
Polen	6,9%	Ukraine	7,1%	Serbien, Montenegro	7,2%	Bulgarien	6,8%
Italien	3,6%	Irak	4,7%	Bulgarien	6,2%	Polen	5,2%
Bulgarien	3,6%	Türkei	4,4%	Ukraine	4,2%	China	4,8%
Algerien	2,6%	Afghanistan	4,0%	China	3,3%	Ukraine	4,5%

Anmerkung: 1993/1998 Deliktbereich „illegale Einreise", 2003/2004 Deliktbereich „illegaler Aufenthalt".

Quelle: Bundeskriminalamt

Die zweite zahlenmäßig wichtige Kategorie bilden Angehörige visumpflichtiger Staaten, zu denen in der Regel historisch gewachsene Migrationsbeziehungen der Bundesrepublik bzw. der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik bestehen. Hier dominieren das ehemalige Jugoslawien (Serbien-Montenegro) und die Türkei sowie in etwas geringerem Umfang Nachfolgestaaten der Sowjetunion, v.a. die Ukraine. Die Untersuchungen zu Frankfurt bzw. unter den Diakonieberatungsstellen in Rheinland und Westfalen bestätigen diese Verteilung (Krieger et al. 85, 87; Sextro 2003: 11 f.).[29] Hier erfolgt die Zuwanderung zu in Deutschland lebenden Familien oder ethnischen Gruppen, die Anschlussmöglichkeiten bieten.

Schließlich gibt es noch jeweils kleinere Gruppen illegal aufhältiger Migranten aus weiter entfernten visumpflichtigen sowie politisch und/oder wirtschaftlich unsicheren Herkunftsstaaten. Dazu zählen z.B. chinesische, irakische, afghanische und indische Staatsangehörige, aber auch Migranten aus Afrika (besonders Marokko und Algerien) und Lateinamerika.

Es besteht ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den häufigsten Herkunftsländern von Asylantragstellern und den häufigsten Staatsangehörigkeiten bei den Grenzaufgriffen (Serbien und Montenegro, Russische Föderation, Türkei, China) (vgl. Tab. 16 u. 17 im Anhang).[30] Da aber unbekannt ist, wie viele Menschen nach Ablehnung ihres Asylbegehrens illegal in Deutschland verbleiben (Bundesministerium des Innern 2004: 38) kann auch hier nicht eins zu eins geschlossen werden. So spielen bestimmte Migrantengruppen, etwa Lateinamerikaner, im Asylverfahren kaum eine Rolle und wählen den direkten Weg in die Illegalität (vgl. Gómez Schlaikier 2005).[31]

---

[29] Die starke Übereinstimmung der Ergebnisse bei der Diakoniebefragung mit Asylherkunftsländern kann damit zusammenhängen, dass v.a. Organisationen aus der Flüchtlingsarbeit an der Umfrage teilgenommen haben.

[30] Auch in der erst seit 01.10.2005 errichteten Fundpapierdatenbank beim Bundesverwaltungsamt finden sich bis April 2006 unter den Top-10 die genannten Staaten (Türkei, Polen, Russland, Serbien, Irak, Jugoslawien, Bulgarien). 30% der 5.732 registrierten Dokumente stammen aus diesen Staaten.

[31] Für den gesamten amerikanischen Kontinent wurden im Jahr 2005 115 Asylerstanträge in Deutschland registriert.

2.2.2 Alters- und Geschlechtsstruktur

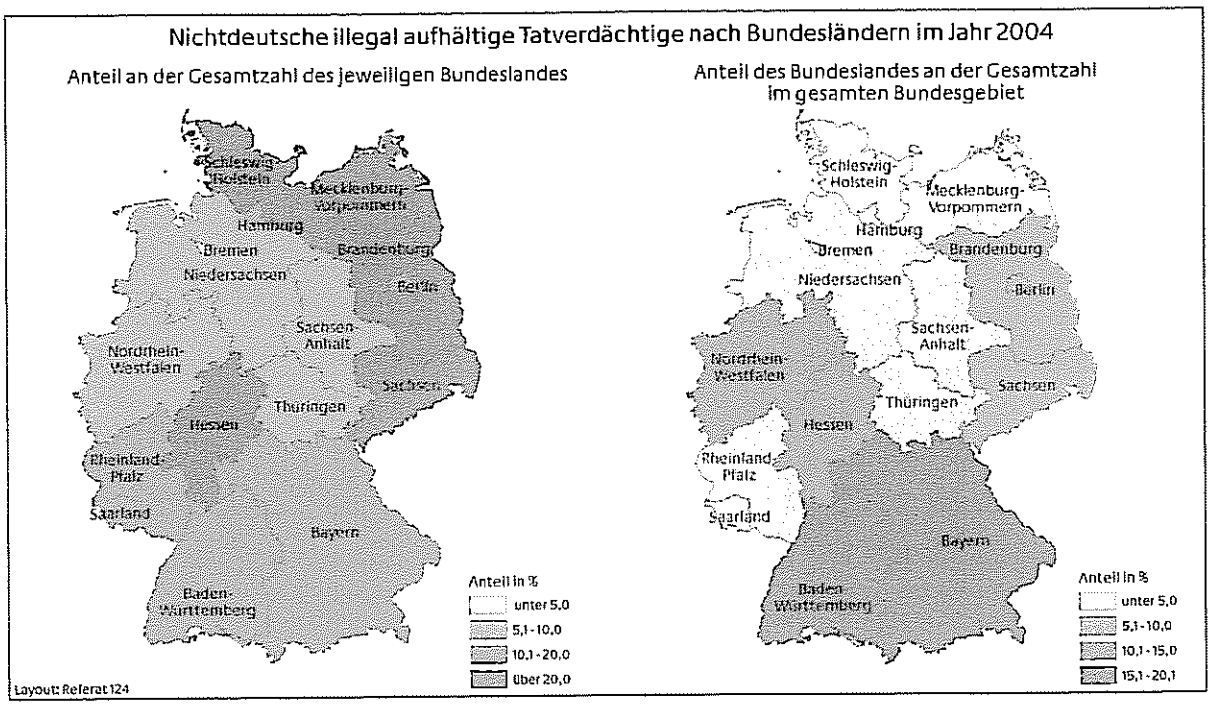
Bei der Alters- und Geschlechtsstruktur der illegal aufhältigen Bevölkerung liegt der Schwerpunkt bei Männern zwischen 20 und 40 Jahren. Neben älteren Migranten, die illegal zu ihren Familien nachgezogen sind, gibt es auch Kinder in der Illegalität. Die Differenzierung wird deutlich, wenn man die Angaben von sozialen Einrichtungen heranzieht. So findet sich bei Hilfseinrichtungen mit einem breiten Angebotsspektrum ein höherer Anteil von Frauen und Familien oder allein erziehenden Frauen mit minderjährigen Kindern (18-30 Jahre). Auch Migranten von über 50 Jahren treten auf. Im Fall der Berliner Malteser Migranten Medizin sind ca. 14 % der Hilfsbedürftigen älter als 50 und ca. 12 % unter 18 Jahren alt (Franz 2006: 182). Die Befragung der Diakonie in Rheinland und Westfalen ergab, dass 21 % derer, die die Hilfs- und Beratungsangebote nutzen zwischen 0 und 16 Jahren waren (Sextro 2003: 11). In Frankfurt wird geschätzt, das Kinder und Jugendliche etwa 5-10 % der illegal Aufhältigen ausmachen (Krieger et al. 2006: 149). Sie haben wahlweise mit ihren Eltern das Aufenthaltsrecht verloren, sind illegal nachgeholt worden oder in der Illegalität geboren. Das Phänomen betrifft alle Nationalitäten, wobei nur saisonal illegal aufhältige Migrantinnen eher im Heimatland niederkommen dürften und/oder die Kinder bei Verwandten zurücklassen (Cyrus 2004: 27). Einrichtungen, die sich um die medizinische Versorgung von illegalen Migranten kümmern, berichten über eine steigende Bedeutung von Schwangerschaften in ihrer Arbeit. So weist die Malteser Migranten Medizin innerhalb von vier Jahren (2001-2004) ca. 200 neugeborene Kinder aus, mit steigender Tendenz (Franz 2006: 186). Daneben gibt es aber offenbar auch unbegleitete Minderjährige (Krieger et al. 2006: 149).

Zum größeren Teil sind illegal aufhältige Migranten allein stehend. Das Geschlechterverhältnis differenziert sich teilweise nach Herkunft: unter nordafrikanischen Migranten überwiegen allein stehende Männer während bei anderen afrikanischen Nationalitäten und GUS-Staaten ungefähr eine Gleichverteilung herrscht. Familien gibt es aus allen Herkunftskontexten, wobei aber ein besonderer Schwerpunkt bei den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens liegt. Das wiederum kann durch die besondere Größe dieser Gruppe bedingt sein (Krieger et al. 2006: 87).

2.2.3 Räumliche Verteilung

Für Erkenntnisse zur räumlichen Verteilung illegaler Zuwanderer kann auf die Polizeiliche Kriminalstatistik zurückgegriffen werden, die ausländische Tatverdächtige nach Aufenthaltsstatus für die einzelnen Bundesländer aufschlüsselt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Bundesländer, die bis 2004 EU-Außengrenzen hatten, naturgemäß höhere Zahlen hatten, da die Festnahmen im Zusammenhang mit unerlaubter Einreise mit in die PKS eingehen. Dementsprechend wiesen die Länder Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern in den letzten Jahren unter den nichtdeutschen Tatverdächtigen jeweils die relativ höchsten Anteile illegaler nichtdeutscher Tatverdächtiger auf, gefolgt von Hessen, Schleswig-Holstein und Bayern (Bundeskriminalamt 2004: 125). Berechnet man dagegen, wie sich die absoluten Zahlen der illegal aufhältigen Tatverdächtigen auf alle Bundesländer verteilen, ergibt sich ein anderes Bild. 2004 wurden demnach in Bayern 20,1 % aus diesem Personenkreis registriert, in Baden-Württemberg 15,2 %, in Hessen 14,1 % und in Nordrhein-Westfalen 12,3 %. Demnach werden in absoluten Zahlen die meisten Personen in den großen, bevölkerungsreichen Flächenstaaten erfasst (siehe Graphik 7).

Graphik 7: Relativer Anteil illegal aufhältiger Tatverdächtiger pro Bundesland bzw. Anteil an der Gesamtzahl (2004)



Quelle: Bundeskriminalamt, eigene Berechnung.

Bezüglich der regionalen Verteilung von illegal Aufhältigen ist davon auszugehen, dass sie vor allem in den Großstädten anzutreffen sind, da dort am ehesten Anschlussmöglichkeiten an den Arbeits- und Wohnungsmarkt bestehen. Auch das Vorhandensein legaler Migranten aus dem gleichen Herkunftsland oder der gleichen Ethnie spielt eine Rolle, da diese Unterstützungsleistungen bereitstellen können. Auf dem Land ist Illegalität seltener und fast ausschließlich im Zusammenhang mit illegaler Ausländerbeschäftigung – z.B. in der Landwirtschaft – anzutreffen. Ein Ausweichen auf weniger kontrollierte ländliche Regionen ist infolge verstärkter Kontrollen in den Städten allerdings nicht auszuschließen (Düvell 2006: 190). Das Gleiche gilt von der Grundaussage auch für die neuen Bundesländer. Diese sind aber wegen der ungünstigen wirtschaftlichen Situation weniger attraktiv für legale wie illegale Migranten.

Cyrus (2004: 26) nennt ergänzend einige regionale Schwerpunkte bestimmter illegal aufhältiger Migrantengruppen:

- So leben im Rhein-Main-Gebiet illegale asiatische Migranten, die im Zusammenhang mit den dort stationierten US-Streitkräften legal kamen (v.a. als philippinische Haushaltshilfen) und nach dem Abzug der Truppen dort verblieben sind.
- Illegal aufhältige Migranten aus Afrika sind eher in norddeutschen als in süddeutschen Städten anzutreffen, z.B. in Hamburg. In Süddeutschland haben dagegen illegale Einwanderer aus dem südosteuropäischen Raum einen höheren Anteil.
- Vor dem 1. Mai 2004 illegal aufhältige Polen waren in ganz Deutschland zu finden, wobei auf Grund der Siedlungsgeschichte Schwerpunkte in Berlin und in Nordrhein-Westfalen zu vermuten sind. Auch illegal aufhältige Migranten aus der Türkei sind tendenziell in den gleichen Regionen zu finden wie ihre legal ansässigen Landsleute.
- Illegal aufhältige Migranten aus Lateinamerika schließlich sind ebenfalls in allen größeren Städten zu finden.

3 Handlungsoptionen zur Verbesserung von Aussagen über Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung

Um zu besseren Aussagen zu Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung in Deutschland zu gelangen, könnten zum einen die einzelnen statistischen Indikatoren verbessert werden. Seitens der Bundesbehörden sind bereits Anstrengungen im Gange, die dazu beitragen werden. Zum anderen ist zu erwägen, inwieweit methodisch fundierte Schätzungen angewandt werden.können.

Verbesserung statistischer Indikatoren

Bei der Bundespolizeidirektion wird gegenwärtig eine neues Vorgangsbearbeitungssystem „Artus-Bund" entwickelt. Es enthält unter anderem auch Angaben zu Geschlecht und Alter, so dass weitere Aussagen zum betroffenen Personenkreis möglich werden. Es muss geprüft werden, inwieweit weitere Angaben für die Aufgabenerfüllung sowohl der Grenzbehörden als auch anderer Bedarfsträger integriert werden können. So wäre zu prüfen, ob die Erfassung der unerlaubten Einreisen und der geschleusten Personen derart personalisiert werden kann, damit ein jährlicher (oder mehrjährlicher) Abgleich durchführbar wird. So ließe sich ermitteln, wie viele Personen mehrfach aufgegriffen werden. Weiterhin könnte aus einer personalisierten Datei auch detaillierter abgeleitet werden, wie viele Aufgegriffene im gleichen oder im folgenden Jahr zurückgeschoben werden, ob sie ins Asylverfahren gehen oder welche weitere Aufenthaltssituation vorliegt. Weiterhin wäre es bei der Statistik über Abschiebungen hilfreich, wenn der Grund erfasst würde, warum die vorausgegangene Ausweisung verfügt wurde.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik könnte detaillierter ausweisen, von welchen Polizeidienststellen welche Fälle gemeldet worden sind bzw. welcher Behörde der Ursprung der Ermittlungen zuzuordnen ist. So ließe sich genauer aufzeigen, wie viele Fälle unerlaubter Einreise sich erst im Laufe von Ermittlungen ergeben haben und nicht zu den erfassten unerlaubten Einreisen der Bundespolizei gehören. Des weiteren könnte so auch klarer ermittelt werden, inwieweit die Fälle Aufgriffe an den Grenzen bzw. im Inland betreffen. Eine Auswertung, wie viele Fälle jeweils welche Länder bzw. die Bundespolizei beitragen, kann vom BKA bereits heute geleistet werden. Weitere Informationen könnten aus einer Verknüpfung der Angaben zum Aufenthaltsstatus mit den Gemeindegrößenklassen bzw. Landkreisen gewonnen werden. Dies wird erst in der nach Angaben des BKA bereits weitgehend geplanten "PKS-neu" in einigen Jahren möglich sein. Wenn dann statt der bisherigen aggregierten Landestabellen Einzelfall-Datensätze an das BKA übermittelt werden, werden viele der vorstehend angesprochenen Aspekte auswertbar sein.[32] Nach Realisierung des "PKS-Einzeldatensatzes" (PKS als Bestandteil einer INPOL-Analyse) ist nach derzeitigem Planungsstand eine zeitlich wie auch geografisch offene PKS-Sonderauswertung für mehrfach in Erscheinung getretene Tatverdächtige nach "unerlaubter Einreise gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 1a Aufenthaltsgesetz (PKS-Schlüssel: 725100)" oder auch anderen Delikten bzw. mit Deliktskombinationen möglich. Voraussetzung jeder Analyse ist, dass alle Bundesländer die Tatbestände in gleicher Form erfassen und weiterleiten, d.h. die von der Innenministerkonferenz/ AK II erlassenen PKS-Richtlinien einhalten.

---

[32] Das Bundesland Sachsen erstellt separat jeweils ein Lagebild der Kriminalität im grenznahen Raum, mit Aufschlüsselung nach Landkreisen bzw. Grenzstädten.

Sofern die Ausreisen von Ausreisepflichtigen nachweisbar sind (Abgabe Grenzübertrittsbescheinigung, Abschiebung, freiwillige Rückkehr über REAG/GARP etc.), wäre zu überlegen, ob dieser Grund im Ausländerzentralregister erfasst und ebenfalls jährlich ausgewiesen werden könnte.

Die neue Geschäftsstatistik „ProFis", die der Zoll bis 2009 aufbaut, wird eine detaillierte Erfassung der Fälle von irregulärer Ausländerbeschäftigung vornehmen. Die Erfassungstiefe, die von der Bundesagentur für Arbeit bis 2003 praktiziert worden ist, wird weitergeführt (Differenzierung nach Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie nach Ordnungswidrigkeiten und Straftaten). Ebenso ist eine Differenzierung nach Branchen und regional nach Hauptzollamtsbezirken vorgesehen. Eine Erfassung des Aufenthaltsstatus und Nationalität, um so mehr über den Anteil illegal aufhältiger Migranten unter den irregulär Beschäftigten zu erfahren, ist gegenwärtig allerdings nicht geplant, da dies für die Aufgabeerfüllung der FKS nicht notwendig ist.

Weitere Erkenntnisse würde auch eine umfassendere Berichterstattung über die Arbeit von karitativen Organisationen bzw. von Flüchtlingshilfsorganisationen ergeben. Hier sind jedoch keine Veränderungen zu erwarten, solange für diese Organisationen die Frage eine eventuellen Strafbarkeit ihrer Handlungen nicht geklärt ist.

Grundsätzlich wäre schließlich unter dem Aspekt der besseren Vergleichbarkeit mit der Gesamtbevölkerung eine Volkszählung hilfreich, so wie sie in anderen europäischen Staaten durchgeführt wird. Davon ist in Deutschland jedoch vor 2010/2011 nicht auszugehen.

Anwendung methodisch fundierter Schätzungen

Viele Schätzungen zu illegaler Zuwanderung („flows") und illegalem Aufenthalt („stocks") beruhen auf der Verbindung verschiedener Variablen und einem mehr oder minder intelligenten Raten. Daher ist immer eine erhebliche Irrtumswahrscheinlichkeit gegeben. Gegenüber Schätzungen, die nicht oder kaum begründet werden, haben methodisch fundierte Schätzmethoden den Vorteil, zumindest nachvollziehbar zu sein. Es sind mittlerweile in diversen Ländern Versuche gemacht worden, zu solchen fundierten Schätzungen zu kommen.

In einer Evaluation für das britische Home Office wurden 28 Studien aus 15 Ländern untersucht (Pinkerton et al. 2004). Die Autoren kamen zu dem Schluss, dass keine der Methoden vollkommen zufrieden stellend sei und manche nicht mehr als Spekulation darstellen würden. Von den interessanteren Ansätzen wurde beispielsweise in den Niederlanden die so genannte „capture-recapture"-Methode angewandt, bei der aus der Aufgriffshäufigkeit (untersucht anhand von Ermittlungsakten) von illegal aufhältigen Straftätern innerhalb eines festen Orts und einem bestimmten Zeitraum Schlussfolgerungen gezogen wurden. Diese Ergebnisse werden aber stark beeinflusst von der Qualität der Ermittlungsakten, Unterschieden in der Ermittlungsintensität im untersuchten Zeitraum und den unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten für unterschiedliche Migrantengruppen, in Kontrollen zu geraten. Ein solches Verfahren könnte für Deutschland aber als explorative Studie für einen räumlich begrenzten Bereich, z.B. einer Großstadt in Grenznähe bzw. mit einem Flughafen erwogen werden.

Als viel versprechendste Methode wird in der britischen Evaluation die Residualmethode aus den USA bezeichnet. Hier werden Werte aus Volkszählungsdaten und aufwendige Schätzungen zu einzelnen Migrantengruppen zusammengeführt, um erwartete von tatsächlich gezählten Personen mit Migrationshintergrund (foreign-born) abzuziehen. Diese Methode hängt wesentlich von der Qualität der Volkzählungen und den Schätzungen zu den einzelnen Gruppen ab. Für Großbritannien wurde auf dieser methodischen Basis eine Schätzung für 2001 erstellt (s.o.) (Woodbridge

2005). Für Deutschland wird sie jedoch in Ermangelung einer aktuellen Volkszählung nicht in Frage kommen.

Weitere Vorschläge gehen dahin, auf der Basis genauerer Untersuchungen beispielsweise mit der getrennten Schätzung für Einzelgruppen zu arbeiten (Lederer 2004: 173). In die gleiche Richtung geht ein Vorschlag, Arbeitsplatzkontrollen branchenspezifisch nach dem Zufallsprinzip durchzuführen. Das dabei ermittelte Verhältnis von illegal Aufhältigen zu allen kontrollierten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten könnte für eine Hochrechnung auf die Zahl aller in dieser Branche tätigen illegal aufhältigen Migranten genutzt werden (Vogel 2002: 74f.). Da eine einzige Methode nicht zu verlässlichen Werten führt, erscheint es sinnvoll, verschiedene Methoden anzuwenden und zu kombinieren. Dabei sollten ergänzend auch weitere qualitative Forschungszugänge gewählt werden, die sich den Zugängen und Ausstiegsmöglichkeiten sowie dem Leben in der Illegalität widmen. So könnten im Ergebnis umfassendere Erkenntnisse zu Umfang, Strukturen und Problemen der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung gewonnen werden.

Tabellenanhang

Tabelle 10: Ausreisepflichtige Personen im AZR

JAHR	Ausreisepflichtige	
	insgesamt	davon mit Duldung
2003	453.306	226.569
2004	371.074	202.929
2005	296.727	192.155

Quelle: AZR

Tabelle 11: Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern an den Abschnitten der bundesdeutschen Grenzen von 1991 bis 2004

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Polen	9.663	18.981	19.854	14.788	14.049	11.171	8.699
Tschechische Republik	10.350	21.863	29.834	11.321	9.730	10.805	14.390
Österreich[1]	2.333	2.916	2.643	3.007	2.699	1.901	2.664
Dänemark[2]	344	372	840	381	362	296	242
Schengengrenzen insgesamt	249	174	212	161	1.268	1.473	5.507
Schweiz	589	585	783	1.334	1.318	1.333	1.974
Seegrenzen	59	58	132	73	178	k.A.	95
Gesamt	**23.587**	**44.949**	**54.298**	**31.065**	**29.604**	**27.024**	**35.205**

	1998	1999[3]	2000[4]	2001[5]	2002[6]	2003[7]	2004[8]
Polen	4.847	2.796	3.293	2.592	1.974	2.208	2.277
Tschechische Republik	19.203	12.846	11.739	7.141	2.500	2.147	1.651
Österreich[1]	8.090	10.980	7.404	8.210	7.518	5.479	4.467
Dänemark[2]	324	1.007	203	222	230	211	180
Schengengrenzen insgesamt	3.357	15.616	12.725	16.377	15.679	13.075	10.884
Schweiz	2.138	2.223	591	946	844	862	935
Seegrenzen	k.A.	349	250	122	481	596	497
Gesamt	**40.201**	**37.789**	**31.485**	**28.560**	**22.638**	**19.974**	**18.215**

Quelle: Bundespolizei

1) Seit der vollen Umsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens durch Österreich am 1. April 1998 ist die deutsch-österreichische Grenze Schengenbinnengrenze.
2) Seit der Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens durch Dänemark am 25. März 2001 ist die deutsch-dänische Grenze Schengenbinnengrenze.
3) Von den 15.616 Aufgriffen an den Schengengrenzen wurden 10.980 an der deutsch-österreichischen Grenze verzeichnet. In der Gesamtzahl von 37.789 Aufgriffen sind 2.749 unerlaubt Eingereiste, die im Inland festgestellt wurden, sowie 203 Aufgriffe auf den Flughäfen enthalten.
4) Von den 12.725 Aufgriffen an den Schengengrenzen wurden 7.404 an der deutsch-österreichischen Grenze verzeichnet. In der Gesamtzahl von 31.485 Aufgriffen sind 2.247 unerlaubt Eingereiste, die im Inland festgestellt wurden, enthalten.
5) Von den 16.377 Aufgriffen an den Schengengrenzen wurden 8.210 an der österreichischen Grenze verzeichnet. In der Gesamtzahl von 28.560 Aufgriffen sind 488 Aufgriffe ohne Feststellung der Grenze und 894 Aufgriffe auf den Flughäfen enthalten.
6) Von den 15.679 Aufgriffen an den Schengengrenzen wurden 7.518 an der österreichischen Grenze verzeichnet. In der Gesamtzahl von 22.638 Aufgriffen sind 312 Aufgriffe ohne Feststellung der Grenze und 848 Aufgriffe auf den Flughäfen enthalten.
7) Von den 13.075 Aufgriffen an den Schengengrenzen wurden 5.479 an der österreichischen Grenze verzeichnet. In der Gesamtzahl von 19.974 Aufgriffen sind 250 Aufgriffe ohne Feststellung der Grenze und 836 Aufgriffe auf den Flughäfen enthalten.
8) Von den 10.884 Aufgriffen an den Schengengrenzen wurden 4.467 an der österreichischen Grenze verzeichnet. In der Gesamtzahl von 18.215 Aufgriffen sind 296 Aufgriffe ohne Feststellung der Grenze und 1.675 Aufgriffe auf den Flughäfen enthalten.

Tabelle 12: Zuzüge nach Deutschland 1991-2005*

JAHR	Zuzüge
1991	925.345
1992	1.211.348
1993	989.847
1994	777.516
1995	792.701
1996	707.954
1997	615.298
1998	605.500
1999	673.873
2000	649.249
2001	685.259
2002	658.341
2003	601.759
2004	602.182
2005*	591.969

* Hochrechnung

Quelle : Statistisches Bundesamt

Tabelle 13: Asylerstanträge 1991-2005

JAHR	Asylerstanträge
1991	256.112
1992	438.191
1993	322.599
1994	127.210
1995	127.937
1996	116.367
1997	104.353
1998	98.644
1999	95.113
2000	78.564
2001	88.287
2002	71.127
2003	50.563
2004	35.607
2005	28.914

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Tabelle 14: Monatliche Zugänge VilA

	2005	2006
Januar	61	120
Februar	90	134
März	90	157
April	112	116
Mai	97	108
Juni	115	111
Juli	116	
August	115	
September	75	
Oktober	117	
November	118	
Dezember	112	

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Tabelle 15: Die 10 wichtigsten Herkunftsländer und Regionen unerlaubt eingereister Ausländer, die im Zeitraum 01.01.05-30.06.06 auf die Bundesländer verteilt wurden

HERKUNFTLAND / REGION	Anzahl	Anteil
Serbien und Montenegro	460	23,4 %
Ungeklärt	144	7,3 %
Vietnam	139	7,1 %
Bosnien u. Herzegowina	121	6,2 %
Bulgarien	88	4,5 %
Türkei	86	4,4 %
Ghana	75	3,8 %
Irak	74	3,8 %
Indien	70	3,6 %
Aserbaidschan	60	3,1 %
Sonst. asiatische Staaten	49	2,5 %

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, VilA-Statistik

Tabelle 16: Asylantragsteller nach wichtigsten Herkunftsländern (Erstanträge)

2003		2004		2005	
Türkei	6.301	Türkei	4.148	Serbien und Montenegro	5.522
Jugoslawien	4.909	Serbien und Montenegro	3.855	Türkei	2.958
Irak	3.850	Russische Föderation	2.757	Irak	1.983
Russische Föderation	3.383	Vietnam	1.668	Russische Föderation	1.719
China	2.387	Iran	1.369	Vietnam	1.222
Vietnam	2.096	Aserbaidschan	1.363	Syrien	933
Iran	2.049	Irak	1.293	Iran	929
Indien	1.736	China	1.186	Aserbaidschan	848
Afghanistan	1.473	Nigeria	1.130	Afghanistan	711
Aserbaidschan	1.291	Indien	1.118	China	633
andere	21.088	andere	15.720	andere	11.456
insgesamt	50.563	insgesamt	35.607	insgesamt	28.914

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Tabelle 17: Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern an den deutschen Grenzen nach Staatsangehörigkeiten in Prozent

1993		1998	
Rumänien	35,3 %	Serbien und Montenegro	32,5 %
Serbien und Montenegro	32,5 %	Rumänien	10,2 %
Bulgarien	8,7 %	Afghanistan	6,9 %
Bosnien-Herzegowina	1,8 %	Irak	5,1 %
Russische Föderation	1,5 %	Türkei	4,0 %
Türkei	1,4 %	Bulgarien	3,9 %
Ukraine	1,3 %	Moldawien	3,0 %

2003		2004	
Serbien und Montenegro	8,7 %	Russische Föderation	9,7 %
Türkei	7,4 %	Ukraine	9,5 %
Russische Föderation	7,4 %	Serbien und Montenegro	8,5 %
China	6,9 %	Türkei	6,5 %
Ukraine	6,8 %	Rumänien	6,8 %
Rumänien	5,8 %	China	6,1 %
Irak	4,7 %	Bulgarien	3,9 %

Quelle Bundespolizei

Tabelle 18: Abgelehnte Visaanträge nach häufigsten Staatsangehörigkeiten

2003		2004		2005	
Staatsangehörigkeit	Personen	Staatsangehörigkeit	Personen	Staatsangehörigkeit	Personen
Türkei	16.102	Türkei	30.593	Türkei	29.904
Ukraine	14.086	Ukraine	23.356	Jugoslawien	19.295
Russische Föderation	4.047	Jugoslawien	16.015	Ukraine	11.792
China	3.438	Russische Föderation	10.518	Russische Föderation	10.909
Bosnien und Herzegowina	2.950	China	10.401	China	10.348
Moldau, Republik	2.863	Marokko	7.967	Pakistan	9.081
Kasachstan	2.827	Albanien	6.438	Indien	7.523
Iran, Islamische Republik	2.783	Iran, Islamische Republik	6.177	Weißrussland	7.447
Weißrussland	1.918	Weißrussland	6.053	Iran, Islamische Republik	7.324
Indien	1.729	Bosnien und Herzegowina	5.533	Marokko	6.352
Jugoslawien	1.659	Indien	5.401	Bosnien und Herzegowina	6.176

Quelle: AZR-Visadatei

Tabelle 19: Aufgriffsfälle in MARIS

JAHRE	Anzahl Aufgriffsfälle*	Monatlicher Durchschnitt
1999	1.118	93
2000	1.089	91
2001	1.051	88
2002	1.157	96
2003	1.353	113
2004	2.394	200
2005	2.403	200

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Literatur

Alscher, Stefan/Münz, Rainer/Özcan, Veysel (2001): Illegal anwesende und illegal beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in Berlin. Lebensverhältnisse, Problemlagen, Empfehlungen, (Demographie aktuell, Nr. 17), Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

Alt, Jörg (1999): Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler" Migranten in Leipzig, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.

Alt, Jörg (2005): Größenschätzung für Deutschland (überarbeitete Version), Online: http://www.joerg-alt.de/Publikationen/Materialanlagen/04Statistik.doc.

Anderson, Philipp (2003): Dass Sie uns nicht vergessen. Menschen in der Illegalität in München. Eine empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München, München.

Bade, Klaus J. (2001): Die ‚Festung Europa' und die illegale Migration, in: ders. (Hg.), Integration und Illegalität in Deutschland, Osnabrück: IMIS, 65-75.

Bannenberg, Britta (2003): Straffälligkeit von Ausländern, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 23(11/12), 388-397.

Bundesministerium des Innern (2000): Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 1999, Berlin

Bundesministerium des Innern (2002): Schengen Erfahrungsbericht 2001 (ohne justitielle Zusammenarbeit), Berlin.

Bundesministerium des Innern (2003): Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 2002, Berlin

Bundesministerium des Innern (2004): Migrationsbericht. Bericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration im Auftrag der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem europäischen forum für migrationsstudien (efms) an der Universität Bamberg. Aktualisierte Ausgabe, November 2004, Berlin.

Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (2001): Erster periodischer Sicherheitsbericht, Berlin.

Cyrus, Norbert (2004): Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Oldenburg, Online: http://www.bamf.de/cln_043/nn_708934/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Expertisen/exp-cyrus-zuwanderungsrat.html.

Cyrus, Norbert/Vogel, Dita (2006): Managing access to the German labour market: How Polish (im)migrants relate to German opportunities and restrictions, in: Düvell, Franck (Hg.): Illegal Immigration in Europe – Beyond Control?, Basingstoke 2006: Palgrave, 75-105.

Deutsche Bischofskonferenz (2001): Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, (Die Deutschen Bischöfe – Kommission für Migrationsfragen 25), Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.

Düvell, Franck (2006): Undocumented migration in Europe: a comparative perspective, in: ders. (Hg.): Illegal Immigration in Europe – Beyond Control?, Basingstoke 2006: Palgrave, 171-196.

Elwert, Georg (2002): Unternehmerische Illegale. Ziele und Organisation eines unterschätzen Typs illegaler Einwanderer, in: IMIS-Beiträge 19, 7-20.

Enste, Dominik H./Schneider, Friedrich (2005): Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung: Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen, Linz: Johann Kepler Universität, Online: http://www.econ.jku.at/Schneider/EnsteSchneider.pdf.

Franz, Adelheid (2006): Lebenssituation, soziale Bedingungen, Gesundheit: Menschen ohne Krankenversicherung, in: Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hg.): Illegalität – Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 180-190.

Futo, Peter/Jandl, Michael (2005): 2004 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe. A survey and analysis of border management and border apprehension data from 22 states, Wien: ICMPD.

Heinhold, Hubert (2000): Strafbarkeit des illegalen Aufenthalts, in: Asylmagazin 7-8/2000, Online: http://www.asyl.net/Magazin/mag7-8-2000.htm.

IOM (2004): Return Migration: Policies and Practices in Europe, Genf: IOM

Jandl, Michael/Kraler, Albert (2006): Links between legal and illegal migration, in: Poulain, Michel/Perrin, Nicolas/Singleton, Ann (Hg.): THESIM Towards Harmonised European Statistics on International Migration, Louvain-la-Neuve; Presses Universitaires de Louvain, 337-371.

Commission of the European Communities (2004): First annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit, SEC(2004) 557, Brüssel.

Commission of the European Communities (2005): Second annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit, SEC(2005) 839, Brüssel.

Gómez Schlaikier, Sigrid María (2005): „Wir sind hier, weil wir uns gegenseitig brauchen" – Eine empirische Untersuchung zu illegal in Hamburg lebenden Ecuadorianerinnen, in: Jünschke, Klaus/Paul, Bettina (Hg.): Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag, 91-99.

Krieger, Wolfgang/Ludwig, Monika/Schupp, Patrick/Will, Annegret (2006): Lebenslage „illegal". Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Notlagen und Lebensbewältigung – Wege der Unterstützung, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.

Lederer, Harald W. (1999): Illegale Ausländerbeschäftigung, in: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, 21, 43-49.

Lederer, Harald W. (2004): Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Arten der Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration, Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien.

Ministry of Justice/INDIAC (2005): Illegal Resident Third Country Nationals in the EU member States: State approaches towards them and their profile and social situation – Contribution by The Netherlands, (Research study within the European Migration Network), [Den Haag].

Neske, Matthias/Heckmann, Friedrich/Rühl, Stefan (2004): Menschenschmuggel. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Bamberg, Online: http://www.bamf.de/cln_043/nn_708934/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Expertisen/exp-heckmann-zuwanderungsrat.html.

Pinkerton, Charles/McLaughlan, Gail/Salt, John (2005): Sizing the illegally resident population in the UK, (Home Office Online Report 58/04), London: Home Office. Online: http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr5804.pdf.

Quinn, Emma/Hughes, Gerard (2005): Illegally Resident Third Country Nationals in Ireland: State approaches towards their situation, (Research study within the European Migration Network), [Dublin].

Renner, Günter (1999b): Grenzen legaler Zuwanderung: das deutsche Recht, in: Eichenhofer, Eberhard (Hg.): Migration und Illegalität, (IMIS-Schriften 7), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 41-51.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration. Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schäfers, Hans-Dieter (1995): Caritasumfrage zu statuslosen Ausländern, in: caritas - Caritas Europa zur Migration. Beiheft zur Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, Heft 1, 37-40.

Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe (2004): Migration und Illegalität in Deutschland, (AKI-Forschungsbilanz 1), Berlin: WZB.

Sinn, Annette/Kreienbrink, Axel/Loeffelholz, Hans Dietrich von (2006): Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland: Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, (Forschungsberichte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Bd. 2), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Sénat (2006): Rapport de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine, (Rapport n° 300 (2005-2006)), [Paris].

Sextro, Uli (2003): Auswertung der Befragung zum Thema: „Illegalität / Menschen ohne Aufenthaltsstatus - Zusammenfassung", in: „Illegal in NRW". Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Fachgespräch der Evangelischen Akademie Mühlheim/Ruhr (epd-Dokumentation 6/2003), Frankfurt a. M.: Gemeinschaftswerk der evangelischen Publizistik, 6-23.

UNHCR (2006): The State of the World's Refugees. Human displacement in the new millennium, New York: Oxford University Press.

Vogel, Dita (1999): Illegaler Aufenthalt in Deutschland - methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 24 (2), 165-185.

Vogel, Dita (2002): Ausländer ohne Aufenthaltsstatus - Methoden zur Schätzung ihrer Zahl; in: Minthe, Erich (Hg.): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, Kriminologische Zentralstelle, Wiesbaden, 65–78.

Welte, Hans-Peter (2002): Illegaler Aufenthalt in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 22(2), 54-58.

Woodbridge, Jo (2005): Sizing the unauthorized (illegal) migrant population in the United Kingdom in 2001, (Home Office Online Report 29/05), London: Home Office. Online: http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr2905.pdf.

Anlage 3

Auszug aus den Vorläufigen Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz,

Stand: 22. Dezember 2004

87 Zu § 87 Übermittlungen an Ausländerbehörden

87.0 Anwendungsbereich

87.0.1 Während § 86 die Erhebung personenbezogener Daten regelt, enthält § 87 Bestimmungen über die Übermittlung von Daten an die mit der Durchführung des Aufenthaltsgesetzes betrauten Behörden, wobei zwischen der Datenübermittlung auf Ersuchen (Absatz 1) und der Verpflichtung zur Datenübermittlung ohne vorangegangenes Ersuchen (Absätze 2 und 4) unterschieden wird. § 87 Abs. 3 trifft eine Sonderregelung für die Migrationsbeauftragten. Alle Übermittlungen werden durch § 88 begrenzt (besondere gesetzliche Verwendungsregelungen). Die für die übermittelnden Stellen geltenden bereichsspezifischen Regelungen sind stets zu beachten.

87.0.2 Öffentliche Stellen haben auf Ersuchen Daten an die mit der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes betrauten Behörden zu übermitteln.

87.0.3 Bei den Mitteilungen nach § 87 Abs. 1 und Unterrichtungen nach § 87 Abs. 2 handelt es sich um Übermittlungen personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 Buchstabe a) BDSG (siehe Nummer 86.1.2).

87.0.4 Die Verpflichtung zur Mitteilung an die in § 87 Abs. 1 bezeichneten Behörden und zur Unterrichtung der Ausländerbehörden nach § 87 Abs. 2 besteht nur für öffentliche Stellen. Vorschriften in anderen Gesetzen oder Rechtsverordnungen, die öffentliche und nicht-öffentliche Stellen (zu den Begriffen siehe § 2 BDSG) zur Übermittlung von Daten verpflichten, bleiben unberührt.

87.0.5 Vor einer Übermittlung von Daten ist stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Das durch Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG gewährleistete Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf nur soweit eingeschränkt werden, wie es zum Schutz öffentlicher Interessen und unter Berücksichtigung entgegenstehender schutzwürdiger Interessen des Betroffenen unerlässlich ist.

87.0.6 Es sind nur die Daten zu übermitteln, die bereits bei der mitteilungspflichtigen Stelle vorhanden sind. § 87 begründet keine Pflicht und keine Befugnis zur Datenerhebung, um einem Ersuchen der Ausländerbehörde nachkommen zu können.

87.0.7 Unzulässig erhobene oder gespeicherte Daten dürfen nicht übermittelt werden.

87.1 Mitteilungen auf Ersuchen

87.1.0 Das Ersuchen ist zulässig, wenn die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der Aufgaben der ersuchenden Stelle erforderlich ist und die Daten gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 BDSG oder

den einschlägigen Datenschutzbestimmungen der Länder ohne Mitwirkung des Betroffenen erhoben werden dürfen. Ein Ersuchen ist unabhängig davon zulässig, ob eine öffentliche Stelle bereits nach § 87 Abs. 2 und 4 verpflichtet ist, Daten an die zuständige Ausländerbehörde zu übermitteln oder solche bereits übermittelt hat.

87.1.1 Zur Mitteilung sind alle öffentlichen Stellen (vgl. § 2 BDSG) verpflichtet, auch wenn sie keine ausländerrechtlichen Aufgaben ausführen. Die Verpflichtung zur Mitteilung betrifft insbesondere folgende öffentliche Stellen:

- die Polizeien des Bundes und der Länder sowie die Ordnungsbehörden,
- die Strafverfolgungs-, Strafvollstreckungs- und Strafvollzugsbehörden,
- die Gerichte,
- die Auslandsvertretungen,
- das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
- die für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden,
- die Meldebehörden,
- die Vertriebenenbehörden, wenn ein Antrag nach § 15 BVFG abgelehnt wird oder der entsprechende Bescheid zurückgenommen oder widerrufen wird,
- das Bundesverwaltungsamt, wenn ein Aufnahmebescheid nach der Einreise zurückgenommen worden ist,
- die Standesämter,
- die Finanzämter,
- die Bundesagentur für Arbeit,
- die Träger der Sozialhilfe,
- die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende,
- die für die Durchführung des AsylbLG zuständigen Behörden und Kostenträger,
- die Jugendämter und
- öffentliche Stellen in den Bereichen Erziehung, Bildung und Wissenschaft.

87.1.1.2 Öffentliche Auskunfts- und Beratungsstellen sind nicht mitteilungspflichtig, soweit nicht besondere Vorschriften eine Mitteilungspflicht vorsehen. Das gilt auch für Beratungen vor Einleitung eines Verwaltungsverfahrens (z.B. vor Antragstellung). Ob eine öffentliche Stelle beratend tätig wird, bestimmt sich nach dem Inhalt der ihr obliegenden Aufgaben. Die Mitteilungspflicht derjenigen Stellen, zu deren Aufgaben auch die Beratung gehört, bestimmt sich danach, ob sie die Kenntnis bei oder im Zusammenhang mit der Beratung oder bei der Wahrnehmung ihrer sonstigen Aufgaben erlangt hat.

87.1.1.3 Für öffentliche Stellen in den Bereichen Erziehung, Bildung und Wissenschaft (insbesondere Schulen, Hochschulen) besteht eine Mitteilungspflicht, soweit sie Daten im Rahmen eines Anmeldeverfahrens oder eines Verfahrens zur Entscheidung über die Aufnahme, Einschreibung oder Zulassung erheben und die Kenntnis dieser Daten für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

87.1.1.4 Öffentliche Stellen im Sozialbereich (Agenturen für Arbeit, Träger der Sozialhilfe und Jugendämter) sind insbesondere zur Mitteilung verpflichtet, wenn sie über die Gewährung von Leistungen, die Erteilung von Erlaubnissen oder die Aufnahme in soziale und medizinische Einrichtungen entscheiden.

87.1.1.5 Für Stellen im Sinne des § 12 in Verbindung mit den §§ 18 bis 29 SGB I (Leistungsträger der Sozialleistungen) ist für die Übermittlung personenbezogener Daten § 71 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB X maßgebend.
Zu beachten sind die Einschränkungen der Übermittlungsbefugnis nach § 71 Abs. 2 Satz 2 SGB X (Daten über die Gesundheit eines Ausländers) und die zusätzlichen Einschränkungen nach § 76 Abs. 1 SGB X (schutzwürdige Sozialdaten).

87.1.2 Bekannt gewordene Umstände sind Sachverhalte, die der öffentlichen Stelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben rechtmäßig zur Kenntnis gelangt sind. Hat ein Bediensteter der öffentlichen Stelle lediglich bei Gelegenheit der Wahrnehmung seiner Aufgaben Kenntnis von einem Sachverhalt erlangt, ist dieser der öffentlichen Stelle nicht bekannt geworden und es besteht für sie keine Mitteilungspflicht (Erfährt z.B. ein Lehrer gelegentlich seiner lehrenden und erzieherischen Tätigkeit einen Sachverhalt, ist damit keine Kenntnis und Mitteilungspflicht der Schule verbunden). Maßgebend für die Abgrenzung sind die dem jeweiligen Bediensteten übertragenen Aufgaben. Der Sachverhalt muss nachweisbar sein. Vermutungen oder Gerüchte reichen nicht aus.

87.1.3.1 Die Ausländerbehörde hat in ihrem Ersuchen anzugeben:
- die Personalien, die zur Identifizierung des Betroffenen erforderlich sind,
- Aktenzeichen der ersuchten Stelle, soweit bekannt,
- welche Daten sie benötigt,
- für welche Aufgabenerfüllung sie die Daten benötigt, wobei in eindeutigen Fällen die Angabe der Rechtsvorschrift ausreicht, und
- aus welchen Gründen die Daten ohne Mitwirkung des Betroffenen erhoben werden.

Ein fernmündliches Übermittlungsersuchen ist nur dann zulässig, wenn die mit einem schriftlichen Übermittlungsersuchen verbundene zeitliche Verzögerung aus dringenden Gründen nicht zu vertreten ist. Die Gründe sind aktenkundig zu machen. In die Ausländerakte ist die Begründung des Ersuchens und im Falle eines fernmündlichen Ersuchens ein Hinweis aufzunehmen, für welche Aufgabenerfüllung die angeforderten Daten benötigt werden.

87.1.3.2 Bei einem Ersuchen nach § 71 Abs. 2 Nr. 1 SGB X ist darüber hinaus anzugeben, für welche der in § 71 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a bis d SGB X genannten ausländerrechtlichen Entscheidungen die Auskunft benötigt wird. Eine "Entscheidung über den Aufenthalt" im Sinne dieser Bestimmungen ist die Entscheidung über Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels, über eine aufenthaltsbeendende Maßnahme (nachträgliche zeitliche Beschränkung, Widerruf und Rücknahme der Aufenthaltstitel, Ausweisung), über die Erteilung und Erneuerung einer Duldung sowie über die Einbürgerung.

87.1.4.1 Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung bestimmt sich vorrangig nach den jeweils einschlägigen bereichsspezifischen Vorschriften (z. B. § 67d Abs. 2 SGB X), im Übrigen nach allgemeinem Datenschutzrecht. Soweit öffentliche Stellen des Bundes Daten auf Ersuchen übermitteln, ist § 15 Abs. 2 Satz 2 bis 4 BDSG maßgebend. Erfolgt die Übermittlung auf Ersuchen der Ausländerbehörde, trägt diese die Verantwortung für dessen Rechtmäßigkeit im Sinne des Aufenthaltsgesetzes. Die übermittelnde Stelle prüft insoweit nur, ob das Ersuchen im Rahmen der Aufgaben der Ausländerbehörde liegt, es sei denn, dass ein besonderer Anlass zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Übermittlung nach dem Aufenthaltsgesetz besteht. Das ist der Fall, wenn sie begründete Zweifel am Vorliegen der Voraussetzungen einer Erhebung ohne Mitwirkung des Betroffenen hat (siehe Nummer 87.1.0). Im Übrigen prüft die übermittelnde Stelle, ob die Voraussetzungen von eigenen speziellen Befugnisnormen vorliegen und gesetzliche oder verfassungsrechtliche Gründe der Übermittlung entgegenstehen.

87.1.4.2 Vertritt die übermittelnde Stelle die Auffassung, dass sie die Daten nicht übermitteln darf oder das Ersuchen nicht die vorgeschriebenen Angaben enthält (siehe die Nummern 87.1.3.1 und 87.1.3.2), so hat sie ihre Auffassung der Ausländerbehörde unter Angabe der maßgeblichen Gründe unverzüglich mitzuteilen. Ist zwischen der Ausländerbehörde und der übermittelnden Stelle streitig, ob die Übermittlung rechtmäßig ist, so ist die Auffassung jeder Seite insoweit maßgebend, als sie die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Übermittlung trägt (vgl. Nummer 87.1.4.1). Im Zweifel ist die

Entscheidung der gemeinsamen Aufsichtsbehörde herbeizuführen. Fehlt eine derartige gemeinsame Aufsichtsbehörde, hat die Ausländerbehörde die Entscheidung der obersten Landesbehörde herbeizuführen.

87.1.5.1 Haben öffentliche Stellen die Ausländerbehörde bereits nach § 87 Abs. 1, 2 und 4 unterrichtet, sind weitergehende Datenübermittlungen zur Vorbereitung von Entscheidungen und Maßnahmen auf Ersuchen der Ausländerbehörde nach § 87 Abs. 1 unter Berücksichtigung der für die datenübermittlungspflichtigen Stellen geltenden speziellen Regelungen zulässig (siehe Nummer 87.1.0). Das gilt insbesondere im Fall von Mitteilungen nach § 87 Abs. 4 Satz 1 und 2, wenn die zuständige Ausländerbehörde die für die Einleitung und Durchführung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens zuständigen Stellen (z.B. Staatsanwaltschaften) um die Übermittlung bestimmter zusätzlicher Daten ersucht (z.B. Anklageschrift), die für eine sachgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Dazu kann auch die Einsichtnahme in bzw. die Übersendung von Strafakten gehören.

87.1.5.2 Liegt der zuständigen Ausländerbehörde eine Mitteilung nach § 87 Abs. 4 Satz 1 vor, hat sie unverzüglich zu prüfen, ob sie unabhängig vom Ausgang des Straf- oder Bußgeldverfahrens tätig werden muss. Ersuchen auf weitergehende Datenübermittlungen kommen regelmäßig in Fällen in Betracht, in denen die Prüfung von Ausweisungsgründen nach § 54 Nr. 3 bis 5 (z.B. Rauschgiftkriminalität, Versammlungskriminalität oder Terrorismusverdacht) und § 55 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 erforderlich erscheint.

87.2 Unterrichtung ohne Ersuchen

87.2.0.0 Die Gerichte und Staatsanwaltschaften wenden bei Mitteilungen in Strafsachen über Ausländer die Nummer 42 der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen an.

87.2.0.1 Die in § 87 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 aufgeführten Sachverhalte sind grundsätzlich von allen öffentlichen Stellen (siehe Definition in § 2 BDSG) bei Kenntniserlangung unverzüglich mitzuteilen. Fallen die einen Ausweisungsgrund gemäß § 87 Abs. 2 Nr. 3 begründenden Daten hingegen bei einer öffentlichen Stelle regelmäßig deshalb an, weil die öffentliche Stelle insoweit fachlich zuständig ist, sind diese Daten vorrangig von der fachlich zuständigen Stelle weiterzuleiten. So ist z. B. auf jeden Fall der Träger der Sozialhilfe verpflichtet, den Bezug von Sozialhilfe mitzuteilen. Die Mitteilungspflicht von Amts wegen besteht unabhängig davon, ob ein Ersuchen nach § 87 Abs. 1 gestellt ist. Sie entfällt, wenn feststeht oder kein ernsthafter Zweifel besteht, dass der Sachverhalt der Ausländerbehörde bereits bekannt ist, oder wenn die Polizeibehörde in den Fällen des § 87 Abs. 2 zweiter Halbsatz unterrichtet wurde.

87.2.0.2 Unterrichtungspflichtig ist eine öffentliche Stelle nur, wenn sie Kenntnis der in § 87 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 bezeichneten Sachverhalte hat.

87.2.0.3 Eine Unterrichtungspflicht besteht für jede öffentliche Stelle, die Kenntnis von dem Sachverhalt in Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben erlangt. Der Sachverhalt ist zu konkretisieren. Die Angaben sind auf das notwendige Maß zu beschränken. Eine Kenntnisnahme bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung genügt nicht (siehe Nummer 87.1.2).

87.2.0.4 Ob eine Mitteilung zulässig und erforderlich ist, beurteilt die öffentliche Stelle, die die Unterrichtung vornehmen müsste, ggf. im Benehmen mit der nach § 71 zuständigen Behörde. Ob ausländerrechtliche Maßnahmen wegen eines mitgeteilten Sachverhalts gerechtfertigt sind, entscheidet die Ausländerbehörde.

87.2.0.5 Die Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 Nr. 3 ist nicht nur auf den Zweck beschränkt, der Ausländerbehörde die Ausweisung zu ermöglichen. Ausweisungsgründe, die für sich allein eine Ausweisung im Einzelfall nicht rechtfertigen, können als Versagungsgründe bei anstehenden Maßnahmen oder bei Zusammentreffen mit anderen Umständen entscheidungserhebliche Bedeutung erlangen. Da die Kenntnis von Ausweisungsgründen danach für sämtliche Entscheidungen über den Aufenthalt erforderlich ist, ordnet § 87 Abs. 2 Nr. 3 ihre Übermittlung an und beschränkt diese nicht auf Sachverhalte, die eine Ausweisung rechtfertigen. Die Übermittlungspflicht ist insbesondere nicht nach Maßgabe des § 56 eingeschränkt.

87.2.0.6 Die Daten sind an die nach jeweiligem Landesrecht örtlich zuständige Ausländerbehörde zu übermitteln.

87.2.1 Unterrichtung über illegalen Aufenthalt

87.2.1.1 Zur Unterrichtung nach § 87 Abs. 2 Nr. 1 verpflichtet sind insbesondere:
- die Polizeien des Bundes und der Länder sowie die Ordnungsbehörden,
- die Vertriebenenbehörden, wenn ein Antrag nach § 15 BVFG abgelehnt wird oder der entsprechende Bescheid zurückgenommen oder widerrufen wird,
- die öffentlichen Schulen, Hochschulen,
- die Bundesagentur für Arbeit,
- die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende,
- die Träger der Sozialhilfe und
- die Jugendämter.

87.2.1.2 Einen Aufenthaltstitel benötigen nicht (siehe die Nummern 4.1.1.1 bis 4.1.1.20):
- heimatlose Ausländer, die als solche durch ihren Pass ausgewiesen sind,
- Ausländer, auf die das Aufenthaltsgesetz keine Anwendung findet (§ 1 Abs. 2),
- Ausländer, die nach Kapitel 2, Abschnitt 2 der AufenthV vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind, sowie
- Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung nach dem AsylVfG besitzen.

87.2.1.3 Maßgeblich ist grundsätzlich der Sachverhalt, wie er der öffentlichen Stelle bekannt ist. Liegt hiernach kein Befreiungstatbestand vor, hat die öffentliche Stelle Kenntnis, dass der Ausländer einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht besitzt.

87.2.1.4 Daten über den Aufenthalt und die aufenthaltsrechtlichen Verhältnisse des Ausländers sind in der Regel aus seinem Pass oder Passersatz ersichtlich. Gesondert davon können Aufenthaltstitel oder die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (Duldung) in Form eines Ausweisersatzes nach § 48 Abs. 2 erteilt werden (siehe Nummer 48).

87.2.1.5 Von einer Unterrichtung ist nur abzusehen, wenn der öffentlichen Stelle bekannt ist oder für sie kein ernsthafter Zweifel besteht, dass die Ausländerbehörde oder die zuständige Polizeibehörde bereits über die Anschrift, den gewöhnlichen und den tatsächlichen derzeitigen und künftigen Aufenthalt des Ausländers unterrichtet ist.

87.2.1.6 Neben den Personalien sind, soweit bekannt, die in Nummer 87.2.1.4 bezeichneten Angaben zu übermitteln.

87.2.2 Unterrichtung über den Verstoß gegen eine räumliche Beschränkung

87.2.2.1 Zur Unterrichtung nach § 87 Abs. 2 Nr. 2 verpflichtet sind insbesondere:
- die Polizeien des Bundes und der Länder sowie die Ordnungsbehörden,
- die Standesämter,
- die Behörden in Erziehung, Bildung und Wissenschaft,

- die Träger der Sozialhilfe,
- die Jugendämter,
- die Bundesagentur für Arbeit und
- die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

87.2.2.2 Kraft Gesetzes besteht eine räumliche Beschränkung bei:
- einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer nach § 61 Abs. 1 Satz 1 auf das Gebiet des Landes, zu dem die Ausländerbehörde gehört,
- einem Ausländer, gegen den eine vollziehbare Ausweisungsverfügung nach § 54 Nr. 5, 5a oder eine vollziehbare Abschiebungsanordnung nach § 58a besteht (§ 54a Abs. 2) auf den Bezirk der Ausländerbehörde,
- einer Aufenthaltsgestattung nach § 56 Abs. 1 AsylVfG auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde oder der Ausländerbehörde, in deren Bezirk der Ausländer Aufenthalt zu nehmen hat (unbeschadet der in § 58 AsylVfG genannten Ausnahmen).

87.2.2.3 Eine räumliche Beschränkung kann auch aufgrund einer Auflage gegeben sein (§ 12 Abs. 2 und 4, § 61 Abs. 1 Satz 2).

87.2.2.4 Eine im Einzelfall mit dem Aufenthaltstitel verbundene räumliche Beschränkung ergibt sich aus einer entsprechenden Eintragung in dem Aufenthaltstitel oder im Pass des Ausländers. Eine gesetzliche oder im Einzelfall angeordnete räumliche Beschränkung ist aus der Bescheinigung über die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung) bzw. aus der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung ersichtlich.

87.2.2.5 Eine Unterrichtungspflicht besteht nach dieser Vorschrift auch, wenn die Stelle erstmalig erfährt, dass ein Ausländer mehrmals gegen eine räumliche Beschränkung verstoßen hat.

87.2.2.6 Die Nummern 87.2.1.5 und 87.2.1.6 gelten entsprechend.

87.2.3 Unterrichtung über sonstige Ausweisungsgründe

87.2.3.0 Sonstige Ausweisungsgründe nach § 87 Abs. 2 Nr. 3 sind alle in den §§ 53, 54 und 55 genannten Ausweisungsgründe. Eine Unterrichtungspflicht ist gegeben, wenn die öffentliche Stelle Kenntnis von einem solchen Ausweisungsgrund erlangt. Die Nummern 87.2.1.5 und 87.2.1.6 gelten entsprechend.

87.2.3.1 Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 1

Zur Unterrichtung über Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 1 (siehe Nummer 55.1) verpflichtet sind insbesondere:
- die Grenzbehörden sowie die Polizei- und Ordnungsbehörden, soweit es um eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geht,
- die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, das Bundeskriminalamt, die Landeskriminalämter, soweit sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt sind.

87.2.3.2 Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 1

Zur Unterrichtung über Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 1 (siehe Nummer 55.2.1) verpflichtet sind insbesondere:
- die Polizeien des Bundes und der Länder (z.B. Bundeskriminalamt, Landeskriminalämter),
- die Staatsanwaltschaften,
- die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder.

87.2.3.3 Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 2

87.2.3.3.1 Zur Unterrichtung über Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 2 (siehe Nummer 55.2.2) verpflichtet ist jeweils die öffentliche Stelle (Gericht oder Behörde), die von einem Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder von einer außerhalb des Bundesgebietes begangenen Straftat, die im Bundesgebiet als vorsätzliche Straftat anzusehen ist, Kenntnis erlangt hat.

87.2.3.3.2 Eine Unterrichtungspflicht besteht nach § 87 Abs. 2 Nr. 3 z.B. in Verbindung mit § 95 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 dann, wenn ein Ausländer sich ohne Pass, Passersatz oder Ausweisersatz im Bundesgebiet aufhält oder entgegen einer vollziehbaren ausländerrechtlichen Auflage eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit ausübt.

87.2.3.3.3 Bei einem vereinzelten oder geringfügigen Verstoß gegen Vorschriften des Ordnungswidrigkeitenrechts unterbleibt eine Mitteilung nach § 87 Abs. 2 Nr. 3. Zur Frage, wann ein Verstoß als geringfügig anzusehen ist, siehe Nummer 55.2.2.3.

87.2.3.4 Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 3

Zur Unterrichtung über Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 3 (siehe Nummer 55.2.3) verpflichtet sind insbesondere die Polizei-, Ordnungs- und Gesundheitsbehörden. Die Unterrichtungspflicht erstreckt sich nur auf einen Verstoß gegen geltende Rechtsvorschriften oder behördliche Verfügungen, nicht auf Ergebnisse ärztlicher Untersuchungen oder Beratungen.

87.2.3.5 Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 4

87.2.3.5.1 Zur Unterrichtung über Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 4 (siehe Nummer 55.2.4) verpflichtet sind insbesondere:
- die Polizeien des Bundes und der Länder,
- die Staatsanwaltschaften,
- die Gerichte,
- die Gesundheitsbehörden und
- die öffentlichen Rehabilitationseinrichtungen.

87.2.3.5.2 Eine Unterrichtungspflicht besteht auch dann, wenn die öffentliche Stelle die Kenntnis durch eine der in § 203 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 bis 6 und Abs. 3 StGB genannten Personen erlangt hat und die Voraussetzungen des § 88 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG bzw. § 71 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB X vorliegen (siehe Nummer 88.2).

87.2.3.6 Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 5

87.2.3.6.1 Zur Unterrichtung über Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 5 (siehe Nummer 55.2.5) verpflichtet sind insbesondere:
- die Polizeien des Bundes und der Länder sowie die Ordnungsbehörden, die Staatsanwaltschaften, die Gerichte, die Gesundheitsbehörden sowie die öffentlichen Rehabilitationseinrichtungen bei einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit durch das Verhalten des Ausländers und
- die Polizeien des Bundes und der Länder, die Ordnungsbehörden, die Wohnungsämter und die Träger der Sozialhilfe bei einer längerfristigen Obdachlosigkeit (siehe Nummer 55.2.5.2.1).

87.2.3.6.2 Eine Unterrichtungspflicht besteht auch, wenn die öffentliche Stelle die Kenntnis durch eine der in § 203 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 bis 6 und Abs. 3 StGB genannten Personen erlangt

hat und die Voraussetzungen der § 88 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG bzw. § 71 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB X vorliegen (siehe Nummer 88.2).

87.2.3.7 Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 6

87.2.3.7.1 Zur Unterrichtung über Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 6 (siehe Nummer 55.2.6) verpflichtet ist der im Einzelfall zuständige Träger der Sozialhilfe. Dieser hat die Ausländerbehörden unverzüglich zu unterrichten, wenn der Ausländer für sich, seine Familienangehörigen oder für sonstige Haushaltsangehörigen Sozialhilfe in Anspruch nimmt (vgl. auch § 27 Abs. 3; § 31 Abs. 2 Satz 3; § 35 Abs. 3 Nr. 3).

87.2.3.7.2 Über die bestehende Sozialhilfebedürftigkeit ist auch zu unterrichten, wenn ein Antrag auf Sozialhilfe abgelehnt wird, weil nach § 23 Abs. 3 Satz 1 SGB XII kein Anspruch besteht.

87.2.3.7.3 Der Träger der Sozialhilfe übermittelt neben den Personalien die erforderlichen Daten über:
- Art, Umfang, Beginn und Einstellung der Sozialhilfeleistung,
- wesentliche Änderungen, sofern laufende Hilfe gewährt wird, und
- den Grund der Hilfeleistung (z.B. Unterhaltspflichtverletzung).

Zum Umfang der Sozialhilfe genügt die Angabe der voraussichtlichen Leistung. Erforderlich sind diejenigen Daten, die die Ausländerbehörde benötigt, um das ihr eingeräumte Ermessen sachgerecht ausüben zu können.

87.2.3.8 Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 7

87.2.3.8.1 Zur Unterrichtung über Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 7 (siehe Nummer 55.2.7) verpflichtet ist das Jugendamt, das im Einzelfall für die Hilfeleistung nach dem SGB VIII örtlich und sachlich zuständig ist. Jugendämter haben die Ausländerbehörden zu unterrichten, wenn der Ausländer Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie oder Hilfe für junge Volljährige nach SGB VIII erhält. Bei der Unterrichtung sind die Vorschriften des SGB VIII zu beachten.

87.2.3.8.2 Eine Unterrichtung über die Gewährung von Hilfen nach den §§ 32 bis 35 SGB VIII (Erziehung in einer Tagesgruppe, Vollzeitpflege, Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform, intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung) erfolgt nur, wenn diese mit Leistungen nach § 27 Abs. 3 SGB VIII (Pädagogische und damit verbundene therapeutische Leistungen) oder den §§ 39 und 40 SGB VIII (Leistungen zum Unterhalt, Krankenhilfe) verbunden sind.

87.2.3.8.3 Eine Unterrichtung unterbleibt, wenn der Minderjährige bzw. der junge Volljährige eine Niederlassungserlaubnis oder ein Daueraufenthaltsrecht nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU besitzt.

87.2.3.8.4 Das Jugendamt übermittelt neben den Personalien die erforderlichen Daten über:
- Art und Umfang, Zeitpunkt, Beginn und Einstellung der Leistung,
- wesentliche Änderungen, sofern laufende Hilfe gewährt wird, und
- den Grund der Hilfeleistung.

Hinsichtlich des Umfangs der Hilfe genügt die Angabe des voraussichtlichen Betrages. Nummer 87.2.3.7.3 Satz 3 gilt entsprechend.

87.2.3.9 Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 8

Zur Unterrichtung über die Ausweisungsgründe nach § 55 Abs. 2 Nr. 8 (siehe Nummer 55.2.8) sind diejenigen öffentlichen Stellen verpflichtet, die den dort genannten Sachverhalt feststellen.

87.2.3.10 Ausweisungsgründe nach §§ 53, 54

Unterrichtungspflichtig über Ausweisungsgründe nach §§ 53 und 54 (siehe Nummern 53 und 54) sind insbesondere:
- die Gerichte und die Staatsanwaltschaften in den Fällen des § 53 und § 54 Nr. 1 und 2 und
- in den Fällen des § 54 Nr. 3 bis 7 diejenige Stelle, die den dort genannten Sachverhalt feststellt.

Wird eine rechtskräftige Verurteilung im Sinne des § 53 oder § 54 Nr. 1 und 2 (z. B. im Wiederaufnahmeverfahren) aufgehoben, so hat insoweit eine Unterrichtung zu erfolgen (vgl. § 20 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz - EGGVG).

87.3 Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Die Erfüllung der eigenen Aufgaben der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird dann gefährdet, wenn das Vertrauen in ihre Amtsführung oder in die Bedeutung oder Wirksamkeit ihres Amtes beeinträchtigt wird. Das gilt für Ausländerbeauftragte und Ausländerbeiräte der Länder und der Gemeinden entsprechend, wenn die Landesregierung dies durch eine Rechtsverordnung nach § 87 Abs. 3 Satz 2 bestimmt hat.

87.4 Unterrichtung über Straf- und Bußgeldverfahren

87.4.1 Unterrichtung über Strafverfahren

87.4.1.0 Unterrichtungspflichtig über Strafverfahren gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde können nach § 87 Abs. 4 Satz 1 sein:
- die Polizeien des Bundes- und der Länder, soweit sie als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft tätig werden,
- die Staatsanwaltschaften,
- die für Steuerstrafsachen zuständigen Finanzbehörden bis zur Erhebung der öffentlichen Klage oder einer ihr gesetzlich gleichgestellten Verfahrenshandlung (z. B. § 414 Abs. 2 Satz 1 und § 418 Abs. 3 Satz 1 StPO, § 76 Satz 2 JGG),
- die Gerichte und
- die Vollstreckungsleiter (Jugendrichter) als Vollstreckungsbehörden nach der Rechtskraft der Entscheidung in Strafsachen gegen Jugendliche und Heranwachsende (§§ 82, 110 JGG).

Die in § 87 Abs. 4 vorgesehene Unterrichtung ist aktenkundig zu machen.

87.4.1.1.1 Ist die Ausländerbehörde nicht von einer anderen Stelle über die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens unterrichtet worden, obliegt ihre Unterrichtung der Staatsanwaltschaft.

87.4.1.1.2 Die für eine Steuerstrafsache zuständige Finanzbehörde unterrichtet unverzüglich über:
- die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen einen Ausländer,
- die Verfahrenserledigung (jede das Verfahren abschließende Entscheidung).

87.4.1.2.1 Die Unterrichtung über die Einleitung eines Verfahrens umfasst die Mitteilung:
- der Personalien des Ausländers (Familiennamen, Geburtsnamen, Vornamen, Tag und Ort mit Angabe des Staates der Geburt, Staatsangehörigkeiten, Anschrift),
- des Aktenzeichens, soweit vorhanden, und
- die Angabe der maßgeblichen gesetzlichen Vorschriften.

87.4.1.2.2 Über die Einleitung eines Strafverfahrens ist auch im Hinblick auf § 72 Abs. 4 und § 79 Abs. 2 die Ausländerbehörde unverzüglich zu unterrichten.

87.4.1.3 Die Unterrichtung über die Verfahrenserledigung umfasst jede das Verfahren endgültig oder - außer in den Fällen des § 153a StPO - vorläufig abschließende Entscheidung mit Begründung, insbesondere:
- die Einstellungsverfügung (Absehen von Strafverfolgung),
- den nicht mehr anfechtbaren Beschluss, der die Eröffnung des Hauptverfahrens ablehnt,
- die vorläufige oder endgültige Einstellung des Verfahrens durch gerichtlichen Beschluss und
- die rechtskräftige Entscheidung (z.B. Urteil, Strafbefehl).

Die Unterrichtung erfolgt durch Übersendung des Urteils, Beschlusses oder Strafbefehls. Hinsichtlich der Übermittlung von Daten anderer Personen ist § 18 EGGVG zu beachten.

87.4.1.4 Ist die Ausländerbehörde unterrichtet worden, ist sie auch über Aufhebung oder Aussetzung dieser Entscheidung bzw. über die Wiederaufnahme des Verfahrens zu unterrichten (vgl. § 20 EGGVG).

87.4.1.5 Bei Datenübermittlungen sind die §§ 12 und 18-22 EGGVG zu beachten.

87.4.2 Unterrichtung über Ordnungswidrigkeiten

87.4.2.1 Unterrichtungspflichtig sind
- die für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörden,
- die Staatsanwaltschaften und
- die Gerichte,

soweit es sich um eine Ordnungswidrigkeit handelt, die mit einer Geldbuße von mehr als 1000 Euro geahndet werden kann (§ 87 Abs. 4 Satz 3).

87.4.2.2.0 Die Unterrichtung erfolgt unverzüglich nach Einleitung bzw. nach Abschluss des Bußgeldverfahrens.

87.4.2.2.1 Die Unterrichtung über die Einleitung eines Verfahrens umfasst die Mitteilung:
- der Personalien des Ausländers (Familiennamen, Geburtsnamen, Vornamen, Tag und Ort mit Angabe des Staates der Geburt, Staatsangehörigkeiten, Anschrift),
- des Aktenzeichens, soweit vorhanden, und
- der Angabe der maßgeblichen gesetzlichen Vorschriften.

Die Unterrichtung über den Abschluss des Bußgeldverfahrens erfolgt durch Übersendung der das Verfahren abschließenden Entscheidung.

87.4.2.2.2 Hinsichtlich der Übermittlung von Daten anderer Personen ist § 49a OWiG in Verbindung mit § 18 EGGVG zu beachten.

Anlage 4

Deutscher Städtetag

Ernst-Reuter-Haus
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Deutscher Städtetag · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

Bundesministerium des Innern
Projektgruppe Zuwanderung

11014 Berlin

Telefon [redacted]
Durchwahl [redacted]
Telefax [redacted]
E-Mail
[redacted]

25.04.2006/Jo

Bearbeitet von
[redacted]

Aktenzeichen
32.48.00 D

Mitteilungspflichten nach § 87 Aufenthaltsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Frage, welcher Personenkreis verpflichtet ist, den Ausländerbehörden Ausländer zu melden, die u.a. keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzen, besteht eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit in der Praxis. Gemäß § 87 Abs.2 Aufenthaltsgesetz haben öffentliche Stellen unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie vom Aufenthalt eines „illegalen" Ausländers Kenntnis erlangen. Nach Nr. 87.2.1.1 der vorläufigen Anwendungshinweise zum Aufenthaltsgesetz vom 22.12.2004 haben insbesondere auch öffentliche Schulen eine Unterrichtungspflicht.

Eine Unterrichtungspflicht besteht jedoch nur für Sachverhalte, von denen die öffentliche Stelle in Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben Kenntnis erlangt. Eine Kenntnisnahme bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung genügt nicht. Da es nicht zu den Aufgaben von Lehrern gehört, den Aufenthaltsstatus von Schülern zu ermitteln, können sie in aller Regel nur bei Gelegenheit ihrer Aufgabenwahrnehmung vom Illegalen-Status von Kindern erfahren, was eine Meldepflicht ausschließt. Dem entsprechend ist in den vorläufigen Anwendungshinweisen zum Aufenthaltsgesetz unter Ziff. 87.1.2 ausgeführt: „Hat ein Bediensteter der öffentlichen Stellen lediglich bei Gelegenheit der Wahrnehmung seiner Aufgaben Kenntnis von einem Sachverhalt erlangt, ist dieser der öffentlichen Stelle nicht bekannt geworden und es besteht für sie keine Mitteilungspflicht. Maßgebend für die Abgrenzung sei die dem jeweiligen Bediensteten übertragenen Aufgaben. Der Sachverhalt müsse nachweisbar sein. Vermutungen oder Gerüchte reichen nicht aus."

Trotz dieser Erläuterungen besteht auf diesem Gebiet in der Praxis eine erhebliche Rechtsunsicherheit. So ist z.B. unklar, ob bzw. unter welchen Umständen im Einzelfall der illegale Status eines einzelnen Schülers dem Schulleiter zur Erfüllung seiner Aufgaben oder nur gelegentlich der Erfüllung seiner (Verwaltungs-)Aufgaben zur Kenntnis gelangt. Ebenso sind aufgrund von Rückmeldungen aus der Praxis Mitteilungspflichten des Verwaltungspersonals in

städtischen Schulen, des allgemeinen Sozialdienstes und des nicht-medizinischen Personals in Krankenhäusern, klärungsbedürftig.

Um die in diesen Bereichen tätigen Bediensteten keinen weiteren Unsicherheiten auszusetzen, wären wir Ihnen für eine Stellungnahme dankbar, welche Sachverhalte in den o.g. Bedienstetengruppen eine Mitteilungspflicht an die Ausländerbehörde auslösen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Anlage 5

Bundesministerium
des Innern

POSTANSCHRIFT Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

per e-mail

Innenministerien und Senatsverwaltungen
für Inneres der Länder

BW, BY, BE, BB, HB, HH, HE, MV, NI
NW, RP, SL, SN, ST, SH, TH

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin
POSTANSCHRIFT 11014 Berlin

TEL +[redacted]
FAX +[redacted]
BEARBEITET VON [redacted]

E-MAIL [redacted]
INTERNET www.bmi.bund.de

DATUM Berlin, 10. Mai 2006
AZ M I 1 937 106-2/19

BETREFF **Prüfauftrag "Illegalität"**
HIER Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 1 AufenthG

In Deutschland hat in den letzten Jahren eine intensive öffentliche Diskussion um illegale Zuwanderung und illegalen Aufenthalt begonnen. Unter die Begriffe „Illegale" oder „Illegalität" in diesem Sinn fallen diejenigen Ausländer, die sich ohne Aufenthaltstitel oder Duldung und ohne Kenntnis der Behörden in Deutschland aufhalten. Unterschiedliche Gruppen und Institutionen haben sich des Themas angenommen (z.B. Katholische Kirche in Deutschland, verschiedene Städte und Kommunen).

Der Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 enthält einen „Prüfauftrag" zum Thema Illegalität.

Die Umsetzung dieses Prüfauftrags unter Federführung des BMI, der ressortübergreifend bis zum Spätsommer durchgeführt werden soll, wird in folgenden Schritten erfolgen:

1. Überprüfung der Datenbasis
2. Überprüfung der Rechtslage
3. Identifizierung von Handlungsoptionen

Im Rahmen der Überprüfung der Rechtlage soll auch der Umgang der Praxis mit den einschlägigen Rechtsvorschriften ermittelt werden.

Von Interesse ist hier insbesondere der Umgang mit der Übermittlungsvorschrift des § 87 Abs. 2 AufenthG. Trotz der detaillierten Ausführungen in den Vorläufigen Anwendungshinweisen zum AufenthG, die insoweit den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 76 Abs. 2 AuslG entsprechen, gibt es in der Praxis Unsicherheiten über die Reichweite der Vorschriften (Beispiele: Inwieweit haben Lehrer oder Schulleiter einer staatlichen Schule eine Übermittlungspflicht? Trifft die Krankenhausverwaltung eines städtischen Krankenhauses eine Mitteilungspflicht?). In einschlägigen Studien werden Auffassungen einzelner Städte/Kommunen oder Länder aufgeführt[1]. Einen Gesamtüberblick über die praktische Handhabung gibt es jedoch nicht.

Daneben ist auch die praktische Relevanz der Strafvorschrift des § 96 AufenthG für Unterstützungshandlungen zu Gunsten von Illegalen von Bedeutung. Es stellt sich die Frage, ob es in der Praxis Fälle gibt, in denen humanitär motiviertes Handeln (z.B. Behandlung durch Ärzte) als Einschleusung von Ausländern verfolgt wurde.

Folgende Aspekte sind für BMI im Rahmen des Prüfauftrags von Interesse:

1. Gibt es in den Ländern Erlasse zum Fragenkomplex Übermittlungspflichten im Zusammenhang mit Illegalen, in denen diese Pflichten über die Vorläufigen Anwendungshinweise bzw. die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften hinaus – beispielsweise bezogen auf bestimmte Situationen – konkretisiert werden? Wie sehen diese aus?
2. Gibt es Erkenntnisse darüber, wie einzelne Kommunen in der Praxis mit den Übermittlungspflichten umgehen? Zu unterscheiden sind dabei folgende Situationen:
   - Übermittlung durch Lehrer, Schulleitung, Schulämter, Jugendämter;
   - Übermittlung durch Erzieher, Kindergartenleitung, kommunale Aufsichtsbehörden;
   - Übermittlung durch Ärzte, Krankenhausverwaltungen;
   - Übermittlung durch Sozialämter.
3. Sind Ihnen im Zusammenhang mit Hilfen für Illegale Ermittlungs- oder Strafverfahren oder auch Verurteilungen wegen § 96 AufenthG bzw. § 92a AuslG in Ihren Land bekannt?

[1] BAMF, Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland, Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, S. 103; Anderson, „Dass Sie uns nicht vergessen ..." Menschen in der Illegalität in München, 2003, S. 37 f.

Um die Ergebnisse im Rahmen des Prüfauftrages verwerten zu können, benötige ich ihre Stellungnahmen bis zum **9. Juni 2006.**

Im Auftrag

[redacted]

LAND BRANDENBURG

Ministerium des Innern

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg | Postfach 601165 | 14411 Potsdam

Henning-von-Tresckow-Straße 9-13
14467 Potsdam

Bearb.: [redacted]
Gesch.Z.: III/5-802-7/87
Hausruf: [redacted]
Fax: [redacted]
Internet: www.mi.brandenburg.de
[redacted]

Bus: 695; Tram: 90, 92, 93, 96, X98
Zug: RE 1, RB 20, RB 21, RB 22; S-Bahn: S1

Per Telefax
Bundesministerium des Innern

nachrichtlich:
Innenministerien/Senatsverwaltungen der Länder

Potsdam, 9. Juni 2006

Ausländerrecht;
Prüfauftrag „Illegalität" - Mitteilungspflichten gem. § 87 Abs. 2 AufenthG

Ihr Schreiben vom 10.05.2006; Az.: M I 1 937 106-2/19

Die im Rahmen des Prüfauftrages zum Thema „Illegalität" von Ihnen gestellten Fragen beantworte ich für das Land Brandenburg wie folgt:

1. Es gibt im Land Brandenburg keine Erlasse zu den Übermittlungspflichten gem. § 87 Abs. 2 AufenthG im Zusammenhang mit Illegalen, die über die Ausführungen in den Vorläufigen Anwendungshinweisen des BMI hinausgehen.

2. Eine Abfrage bei den Ausländerbehörden des Landes Brandenburg hat ergeben, dass in der Vergangenheit weder durch Lehrer, Schulleitung, Schulämter, Jugendämter noch durch Erzieher, Kindergartenleitung oder kommunale Aufsichtsbehörden Erkenntnisse gem. § 87 Abs. 2 AufenthG an die jeweils zuständige Ausländerbehörde übermittelt wurden.
Acht Ausländerbehörden erhielten bis dato Informationen über illegal aufhältige Personen durch Krankenhausverwaltungen. Jedoch waren hier weniger die Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 AufenthG, sondern eher die Frage nach der Übernahme der Behandlungskosten Anlass der Mitteilung.
Eine Übermittlung durch das jeweils zuständige Sozialamt konnte nur eine Ausländerbehörde verzeichnen.
In der Mehrzahl der (wenigen) Fälle erhielten die Ausländerbehörden Mitteilungen durch die Polizei, die Meldebehörden oder die Standesämter. Zudem gingen bei einigen Ausländerbehörden Hinweise zu illegal aufhältigen Personen durch anonyme Schreiben oder Telefonanrufe ein.

Die genannte E-Mail-Adresse dient nur für den Empfang einfacher Mitteilungen ohne Signatur und/oder Verschlüsselung.

3. Die Gewährung von „Kirchenasyl" stellt grundsätzlich eine humanitär motivierte Unterstützungshandlung von Kirchenvertretern zu Gunsten von illegalen Personen dar. Die strafrechtliche Würdigung des konkreten Einzelfalles wurde in der Vergangenheit im Land Brandenburg jedoch unterschiedlich beurteilt.
In einem Fall wurde durch die Staatsanwaltschaft Neuruppin ein Ermittlungsverfahren gegen einen Pfarrer wegen Beihilfe zum Verstoß gegen das AusIG eingeleitet. Ende 2002 hatte der Pfarrer einem vietnamesischen Staatsangehörigen und dessen minderjährigem Sohn „Kirchenasyl" gewährt und somit die Abschiebung der beiden Personen vereitelt. Das Verfahren wurde gem. § 153 Abs. 1 StPO eingestellt. Die Staatsanwaltschaft Neuruppin hatte ihre außerordentlich milde Entscheidung mit dem kurzen Zeitraum der Beihilfehandlung (knapp 1,5 Monate), der in der Tat zum Ausdruck gebrachten christlich-humanitären Motivation sowie einer etwaigen Falschbewertung des Pfarrers über die Strafbarkeit seines Handelns begründet. Gleichzeitig stellte die Staatsanwaltschaft ausdrücklich klar, dass die durch den beschuldigten Pfarrer herangezogene christlich-humanitäre Gesinnung lediglich einen Gesichtspunkt für den Verfahrensausgang dargestellt hat, der die grundsätzliche Strafbarkeit von Geistlichen bei der Gewährung von Kirchenasyl unberührt lässt. Der beschuldigte Pfarrer wurde auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei einer neuerlichen gleich- bzw. ähnlich gelagerten Verhaltensweise ein sanktionsloser Ausgang eines Ermittlungsverfahrens keinesfalls mehr in Betracht kommt.
Andere Staatsanwaltschaften haben jedoch in „Kirchenasyl"-Fällen von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen den Vertreter der Kirche abgesehen.

Darüber hinaus ist mir ein Strafverfahren bekannt geworden, bei dem vier polnische Tatbeteiligte wegen des bandenmäßigen Einschleusens von Ausländern gem. § 92a AusIG zu Haftstrafen mit und ohne Bewährung verurteilt und im Anschluss daran durch die Ausländerbehörde ausgewiesen wurden.

Im Auftrag

[redacted]

Senatsverwaltung für Inneres

Senatsverwaltung für Inneres, Klosterstraße 47, 10179 Berlin

Per Fax [redacted]
Bundesministerium des Innern
M I 1

nachrichtlich:
Innenministerien und Behörden für Inneres der Länder

GeschZ. (bei Antwort bitte angeben)
I B 3 – 0345/87-
Bearbeiter/in: [redacted]
Dienstgebäude: Berlin-Mitte
Klosterstraße 47, 10179 Berlin
Verkehrsverbindung U 2 Klosterstraße
Zimmer [redacted]
Telefon [redacted]
Telefax [redacted]
Vermittlung (030) 9027-111
Intern [redacted]
E-Mail [redacted]
Internet www.berlin.de/sen/inneres
Datum 22. Juni 2006

FIFA WM 2006 DEUTSCHLAND
FIFA WM-STADT BERLIN

Prüfauftrag Illegalität
Mitteilungspflichten nach § 87 Abs. 1 AufenthG

Ihr Schreiben M I 1 937 106-2/19 vom 10. Mai 2006

Zu den von Ihnen genannten drei Fragestellungen nehme ich wie folgt Stellung:

zu 1.:

In Berlin gibt es keine Erlasse zum Komplex der gesetzlichen Übermittlungspflichten im Zusammenhang mit Illegalen, die über die in den Vorläufigen Anwendungshinweisen Ihres Hauses enthaltenen Ausführungen hinausgehen. Allerdings sind die Standesämter in Berlin durch unser Haus mit einem gesonderten Merkblatt über die Verpflichtung öffentlicher Stellen gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG zur Unterrichtung der Ausländerbehörde bzw. der Polizei (§ 87 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG) unterrichtet worden. Ein entsprechendes Merkblatt wurde über die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz den bezirklichen Sozialämtern in Berlin zur Verfügung gestellt. Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport wurde ebf. über die gesetzlichen Übermittlungspflichten unterrichtet.

Zu 2.:
Nach den Erfahrungen der hiesigen Ausländerbehörde kommt es durch die von Ihnen genannten Institutionen lediglich vereinzelt zu Übermittlungen über den illegalen Aufenthalt von Ausländern.

Zu 3.:
Hierzu hat die Senatsverwaltung für Justiz folgendes mitgeteilt:
"Bei der Staatsanwaltschaft Berlin fallen jährlich in vierstelliger Zahl Verfahren wegen Beihilfe zum Verstoß gegen das AuslG bzw. das AufenthG an. Hierzu gehören beispielsweise die Fälle, in denen Ausländer (legal) mit einem Touristenvisum einreisen, um dann (illegal) einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Hier macht sich der Arbeitgeber unter Umständen wegen Beihilfe strafbar.

Der in dem o.g. Schreiben konkret angesprochene Fall, dass ein Arzt einen illegal hier befindlichen Ausländer behandelt, ist für ein Verfahren wegen Beihilfe zum Verstoß gegen das AuslG bzw. AufenthG dagegen untypisch.

In dem Datenverarbeitungssystem der Staatsanwaltschaft (AStA) wird lediglich bei Verstößen gegen das Strafgesetzbuch der Paragraph, gegen den verstoßen wurde, angegeben. Bei allen Bestimmungen des Nebenstrafrechts, wie beispielsweise das AufenthG bzw. das AuslG, wird nur der Name des verletzten Gesetzes eingetragen, nicht aber die konkret verletzte Bestimmung. Es ist daher grundsätzlich nicht möglich festzustellen, wie viele Verfahren wegen Verstoßes gegen eine bestimmte Bestimmung des AuslG bzw. des AufenthG anhängig gewesen sind. Somit lässt sich auch keine Aussage über die Häufigkeit bestimmter Fallkonstellationen über Verfahren treffen, in denen wegen Beihilfe zum Verstoß gegen das AuslG bzw. das AufenthG ermittelt wird.

Die meisten Strafbestimmungen des AuslG oder des AufenthG können aber nur von Ausländern begangen werden. Deutsche können jedoch zu allen diesen Taten Beihilfe im Sinne von § 27 StGB oder § 96 AufenthG leisten. Es ist daher anzunehmen, dass die im Datenverarbeitungssystem AStA registrierten Verfahren wegen Verstoßes gegen das AuslG oder das AufenthG einschlägige Beihilfe-Fälle betreffen, soweit sie sich gegen Deutsche richten. Weiterhin nicht erfassen lassen sich auf diese Weise die Fälle, in denen Ausländer anderen Ausländern Beihilfe zum illegalen Aufenthalt leisten.

Für die Jahre 2001 bis 2005 ergeben Auswertungen der Staatsanwaltschaft Berlin mit dem Delikt „AuslG" und „AufenthG" folgende Zahlen:

2001
Verfahren insgesamt: 13804

Verfahren gegen Deutsche: 1529
Davon
163 Anklagen
196 Strafbefehle

2002
Verfahren insgesamt: 17209

Verfahren gegen Deutsche: 1774
Davon
141 Anklagen
237 Strafbefehle

2003
Verfahren insgesamt: 16087

Verfahren gegen Deutsche: 1314
Davon
122 Anklagen
234 Strafbefehle

2004
Verfahren insgesamt: 9275

Verfahren gegen Deutsche 1215
Davon
384 Anklagen
149 Strafbefehle

2005
Verfahren insgesamt: 8959

Verfahren gegen Deutsche:	507	
Davon	51	Anklagen
	47	Strafbefehle

Eine Erklärung für die Schwankungen in der Anzahl der Verfahren insgesamt bzw. in der Anzahl der Beschuldigten mit deutscher Nationalität gibt es nicht."

Die verspätete Beantwortung Ihrer Anfrage bitte ich zu entschuldigen.

Im Auftrag
[redacted]

INNENMINISTERIUM
BADEN-WÜRTTEMBERG

Postfach 10 24 43 70020 Stuttgart
E-Mail: poststelle@im.bwl.de
FAX [redacted]

Bundesministerium des Innern

nachrichtlich:
Innenministerien und Senatsverwaltungen
für Inneres der Länder

Stuttgart
Durchwahl (07 11) 2 31- [redacted]
Name [redacted]
Aktenzeichen 4-1310/120

(Bitte bei Antwort angeben)

Prüfauftrag "Illegalität"
Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 1 AufenthG;
Schreiben des BMI vom 10. Mai 2006, Az.: M I 1 937 106-2/19

Zu den in Ihrem Schreiben vom 10. Mai 2006 aufgeworfenen Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

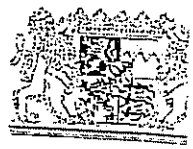
Zu 1.
In Baden-Württemberg gibt es keine speziellen Erlasse bezüglich der Übermittlungspflichten bei Illegalen.

Zu 2.
Nach den uns vorliegenden Erkenntnissen erhalten die Ausländerbehörden nur sehr vereinzelt Mitteilungen im Zusammenhang mit Illegalen. Aufgrund der wenigen hier vorliegenden Erkenntnissen ist eine weitere Differenzierung nicht möglich.

Zu 3.
Im Baden-Württemberg sind einige wenige Ermittlungs- oder Strafverfahren wegen § 96 AufenthG bzw. § 92a AuslG bekannt, die jedoch zahlenmäßig nicht beziffert werden können.

gez. [redacted]

Bayerisches Staatsministerium
des Innern



Bayerisches Staatsministerium des Innern • 80524 München

Per E-Mail: [redacted]

Bundesministerium des Innern
11014 Berlin

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Bearbeiter	
M I 1 937 106-2/19 10.05.2006	IA2-2084.10-39	[redacted]	München 09.06.2006
	Telefon / - Fax	Zimmer	E-Mail
	[redacted]	[redacted]	[redacted]

Prüfauftrag "Illegalität";
Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 1 AufenthG

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu Ihrer o. g. Länderumfrage teilen wir Folgendes mit:

zu 1.: Ländererlasse

Das Staatsministerium des Innern hat keine Erlasse zu den ausländerrechtlichen Übermittlungspflichten im Zusammenhang mit „Illegalen" herausgegeben, in denen über die Vorläufigen Anwendungshinweise des BMI hinausgehende Erläuterungen enthalten sind.

zu 2.: Praxis der Kommunen

Uns liegen nur exemplarische Erkenntnisse zur Handhabung der ausländerrechtlichen Übermittlungspflichten bei „Illegalen" durch die Kommunen vor. So hat sich beispielsweise der Stadtrat der Landeshauptstadt München auf Grund der in Ihrem Schreiben bereits zitierten Studie (Dr. Anderson, „Dass sie uns nicht vergessen...")

Telefon: [redacted]
Telefax: [redacted]
E-Mail: poststelle@stmi.bayern.de
Internet: www.innenministerium.bayern.de
Odeonsplatz 3 • 80539 München
U3, U4, U5, U6, Bus 100 (Odeonspl.)

unter dem Gesichtspunkt des Schulbesuchs und der ärztlichen Versorgung mit dieser Frage befasst.

Er hat sich in seinem Beschluss vom 12.05.2004 auf den Standpunkt gestellt, weder aus schul- noch aus ausländerrechtlicher Sicht bestehe eine Verpflichtung der Schulleitungen, Nachweise zum Aufenthaltsrecht ihrer Schüler zu verlangen. Eine Mitteilungspflicht gegenüber der Ausländerbehörde bestehe nur, soweit die Schulleitung im Rahmen ihrer Amtsgeschäfte eine positive Kenntnis – bloße Vermutungen würden nicht ausreichen – vom illegalen Aufenthalt erlange.

Der Beschluss geht am Kern des Problems vorbei. Unstreitig dürfte zwar sein, dass es nicht zu den Amtspflichten eines (einfachen) Lehrers gehört, Nachforschungen über den Aufenthaltsstatus seiner Schüler anzustellen oder irgendwelchen Verdachtsmomenten nachzugehen, um ggf. ausländerrechtliche Mitteilungspflichten erfüllen zu können. Eine Übermittlungspflicht besteht auch nur in Bezug auf öffentliche Schulen, somit nicht bei Privatschulen. Das bayerische Schulrecht sieht jedoch grundsätzlich auch eine Schulpflicht für ausländische Kinder ohne gesicherten Aufenthaltsstatus vor, wenn sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Bayern haben. Das Schulrecht geht davon aus, dass sich die Schulleitung mit dem Aufenthaltsstatus des Kindes auseinandersetzt. Wenn sie von Tatsachen Kenntnis erlangt, die Mitteilungspflichten begründen, muss sie ggf. auch die Ausländerbehörde informieren. Sie darf sich nicht unwissend stellen.

Hinsichtlich der Übermittlung durch Ärzte wurde in der Sitzung des Sozialausschusses der Landeshauptstadt München vom 01.12.2005 folgende Auffassung vertreten:

> *„Sowohl nach Ansicht der örtlichen Datenschutzbeauftragten des Kreisverwaltungsreferats und des Referates für Umwelt und Gesundheit als auch des städtischen Datenschutzbeauftragten der Landeshauptstadt München besteht grundsätzlich keine Spontanmitteilungspflicht nach § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz, der dem § 76 des bis 31.12.2004 geltenden Ausländergesetzes entspricht. Nach § 88 Abs. 1 AufenthG (bzw. § 77 Abs. 1 AuslG alter Fassung) finden nämlich die Übermittlungspflichten ihre Grenze, soweit besondere gesetzliche Verwendungsregelungen der Übermittlung entgegenstehen. Eine solche entgegenstehende gesetzliche Regelung ist insbesondere § 203 StGB. In diesem Zusammenhang einschlägig ist § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB, wonach Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker oder Angehörige eines anderen Heilberufs, der für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordert, einer besonderen Geheimhal-*

tungspflicht unterliegen. Die Angehörigen dieser Berufsgruppen würden sich nämlich bei unbefugter Offenbarung eines fremden Geheimnisses, namentlich eines zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisses oder eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses, strafbar machen.

Eine solche Mitteilungspflicht besteht zum einen nur - auch im Rahmen des § 87 AufenthG - für Daten, die schon erhoben wurden (vgl. Nr. 76.0.6 VwVAuslG a.F.). Eine Nachforschungs- oder Ermittlungspflicht besteht nicht. Eine Mitteilungspflicht dieser Berufsgruppen besteht auch deswegen schon nicht, weil es sich in aller Regel hier nur um Kenntnisse handeln dürfte, die bei Gelegenheit der Wahrnehmung der Aufgaben des betreffenden medizinischen Personals erlangt worden ist (vgl. Ziff. 76.1.2 für Mitteilungen auf Ersuchen sowie 76.2.0.3 VwVAuslG für Spontanmitteilungen). Wenn ein Arzt oder sonstiges medizinisches Personal auf Grund einer Untersuchung oder Heilbehandlung erfährt, dass der Patient/die Patientin sich nicht legal in Deutschland aufhält, ist er zur Spontanmitteilung an die Ausländerbehörde nicht verpflichtet.

Aber auch soweit ärztliches Personal solche Erkenntnisse einer öffentlichen Stelle zugänglich gemacht hat, z.B. dem Gesundheitsamt, dürfen diese von dort nur übermittelt werden,

1. *wenn der Ausländer die öffentliche Gesundheit gefährdet und besondere Schutzmaßnahmen zum Ausschluss des Gefährdung nicht möglich sind oder von dem Ausländer nicht eingehalten werden oder*
2. *soweit die Daten für die Feststellung erforderlich sind, ob die in § 55 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG bezeichneten Voraussetzungen vorliegen (= Betäubungsmittelgebrauch und fehlende Bereitschaft zu einer der Rehabilitation dienenden Behandlung), § 88 Abs. 2 AufenthG.*

Gemäß § 88 Abs. 4 AufenthG finden die oben dargestellten Regelungen entsprechend auch auf nichtöffentliche Stellen Anwendung, also beispielsweise auch auf die jetzt gegründete Krankenhaus-GmbH der Stadt. [...]

Im Übrigen ist aus Sicht der örtlichen Datenschutzbeauftragten des RGU noch darauf hinzuweisen, dass in jedem Fall gesetzlichen Meldepflichten nach Infektionsschutzrecht nachzukommen ist, [...]

Im Hinblick auf die anonymen Untersuchungen bei ansteckenden Erkrankungen ist folgendes zu sagen: [...]

Zu den Mitteilungspflichten des nichtmedizinischen Personals vertritt der städtische Datenschutzbeauftragte in Abstimmung mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt folgende Auffassung: „Bei nichtmedizinischem Personal besteht eine Mitteilungspflicht nur, wenn es Kenntnis von dem Sachverhalt in Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben erlangt. Eine Kenntnisnahme bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung genügt nicht (Vorläufige Anwendungshinweise des BMI zum AufenthG, Nr. 87.2.0.3). Die Ermittlung des Aufenthaltsstatus gehört aber nicht zum Aufgabenkreis des Verwaltungspersonals an städt. Krankenhäusern. Dass diese inzwischen in eine GmbH überführt wurden, ist dabei allerdings ohne Belang, da weiterhin Aufgaben der Daseinsvorsorge, also öffentliche Aufgaben, wahrgenommen werden."

Der Beschluss befasst sich mit der Frage, ob die Übermittlungspflicht die Krankenhausverwaltungen treffen könnte, wenn sie bei der Aufnahme eines Patienten

von dessen illegalem Aufenthalt erfährt, nicht ausdrücklich. Ob diese Frage von großer Praxisrelevanz ist, haben wir nicht ausloten können.

Wir haben die Landeshauptstadt München über unsere teilweise abweichende Rechtsauffassung informiert.

zu 3. Erkenntnisse zu Ermittlungs- und Strafverfahren

Uns liegen weder über aktuelle noch zurückliegende Sachverhalte Erkenntnisse vor, in denen ausschließlich humanitär motiviertes Handeln für „Illegale" (z. B. Behandlung eines „Illegalen" durch einen Arzt) als strafrechtliches Verhalten bewertet und entsprechend ein Ermittlungs- oder Strafverfahren eingeleitet wurde.

Mit freundlichen Grüßen

Der Senator für Inneres und Sport

Freie
Hansestadt
Bremen

Der Senator für Inneres und Sport
Contrescarpe 22/24, 28203 Bremen

Bundesministerium des Innern

nachrichtlich
Innenministerien und Senatsverwaltungen
der Länder

Auskunft erteilt [redacted]

Zimmer [redacted]
Tel.: [redacted]
Fax: [redacted]
E-mail:
[redacted]

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens
10. Mai 2006
M I 1 937 106-2/19
Mein Zeichen
(bitte bei Antworten angeben)
20-1

Bremen, 12. Juni 2006

Prüfauftrag „Illegalität"
Mitteilungspflichten gemäß § 87 AufenthG

Zu Ihrer Anfrage teile ich Ihnen folgendes mit:

Zu 1.:

Nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurden alle Ressorts im Land Bremen über die Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 1 AufenthG ausdrücklich informiert.

Weitergehende Regelungen bestehen im Land Bremen nicht.

Zu 2.:

Nach den Erfahrungen der Ausländerbehörden im Land Bremen erfolgt eine Unterrichtung nach § 87 Abs. 2 AufenthG in Einzelfällen durch die Sozialämter. Zu den anderen in Ihrem Schreiben aufgeführten Behörden und Institutionen liegen keine Erkenntnisse vor.

Zu 3.:

Die Kriminalstatistik für das Land Bremen weist für die Jahre 2004 und 2005 64 bzw. 25 Strafverfahren nach § 92a AuslG bzw. § 96 AufenthG aus.

Nach Angaben der Staatsanwaltschaft wurden im Jahr 2004 16 Personen wegen Straftaten nach § 92a AuslG verurteilt. Daten für das Jahr 2005 liegen der Staatsanwaltschaft noch nicht vor.

Im Auftrag

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

HESSEN

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Bundesministerium des Innern
z. H. Frau [redacted]
Alt-Moabit 101 D

10559 Berlin

Aktenzeichen II 41 - 23 d 01.04.01-01-06/010

Bearbeiter/in [redacted]
Durchwahl [redacted]
Telefax: [redacted]
Email: [redacted]
Ihr Zeichen M I 1 937 106-2/19
Ihre Nachricht 10. Mai 2006

Datum Oktober 2006

nachrichtlich:

Innenministerien/-senatsverwaltungen der Länder

Baden-Württemberg	Hamburg	Sachsen
Bayern	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt
Berlin	Niedersachsen	Schleswig-Holstein
Brandenburg	Nordrhein-Westfalen	Thüringen
Bremen	Saarland	Rheinland-Pfalz

Jeweils per Email

Prüfauftrag „Illegalität"

Ihre Fragen kann ich für Hessen folgendermaßen beantworten:

Zu 1. und 2.:

Den Ausländerbehörden wurden keine über die von Ihnen benannten Verfahrenshinweise hinausgehenden Vorgaben gemacht. Seitens des **hessischen Kultusministeriums** wurden die staatlichen Schulämter mit Erlass vom 12. Oktober 2005 auf die sich aus § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes ergehende **Verpflichtung** für **Schulleiterinnen und Schulleiter** hingewiesen, die zuständige Ausländerbehörde vom Aufenthalt eines Ausländers ohne erforderlichen Aufenthaltstitel zu unterrichten.

Damit vertritt das hessische Kultusministerium insoweit eine andere Auffassung, als sie in dem Gutachten der Max-Traeger-Stiftung der GEW vom Februar 2005 geäußert wird. Dabei stützt es sich auf die Verordnung zum Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache vom 9. April 2003 (ABL. S. 238) und dort die § 4 Abs. 2 (Pflicht zur Vorlage einer Meldebescheinigung) sowie § 3 Abs. 3 (keine Aufnahme von Schülerinnen und Schülern ohne aufenthaltsrechtlichen Status).

Anders als hinsichtlich Schulleiterinnen und Schulleitern öffentlicher Schulen geht das Gutachten hinsichtlich **Leiterinnen und Leitern öffentlicher (kommunaler)** Kindergärten von deren Mitteilungspflicht nach § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes aus.

Diese Auffassung wird von dem hessischen Sozialministerium als dem für den Kindergartenbereich zuständigen Ministerium geteilt, wurde von diesem aber nicht mittels Erlass bekanntgemacht.

Weitere Erkenntnisse, die für Ihre Fragestellung von Interesse wären, liegen hier nicht vor.

Über den Umgang der Kindergartenträger und –leitungen mit statuslosen Kindern in der Praxis hat das Sozialministerium keine Erkenntnisse.

Zu 3.

Ob der hier in Rede stehende Personenkreis nach § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG **wiederholt** oder zugunsten von mehreren Ausländern – hier – zu illegalem Aufenthalt **Hilfe leistet**, also die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm erfüllt, kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern hängt vom jeweiligen Sachverhalt im Einzelfall ab.

Fraglich könnte außerdem sein, ob ohne eine Meldung an die Ausländerbehörden strafbare **Beihilfe** zum illegalen Aufenthalt geleistet wird (§ 27 StGB).

Da hier vorsätzliches Handel vorausgesetzt wird, muss der Beihilfetäter zur Tatbestandsverwirklichung beitragen **wollen**, wobei die Inkaufnahme des Tatbestandserfolges ausreicht. Auch dies hängt wieder von der jeweiligen Fallgestaltung ab, so dass auch solche Ermittlungsverfahren nicht gänzlich auszuschließen sind.
Hier sind bisher keine Ermittlungsverfahren hessischer Strafverfolgungsbehörden bekannt geworden. Auch nicht solche nach § 92 a AuslG.

In dem hessischen Erlass an die staatlichen Schulämter wird im Zusammenhang mit einer unterbliebenen Mitteilung an die Ausländerbehörden auch nur auf die Existenz der Strafvorschrift des § 96 Abs. 1 AufenthG hingewiesen. Ausdrücklich festgestellt wird aber, dass die Schulleiterin oder der Schulleiter durch eine unterlassene Meldung Dienstpflichten verletzt.

Im Auftrag

[redacted]

Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Inneres

Behörde für Inneres, Johanniswall 4, D-20095 Hamburg

Bundesministerium des Innern

nachrichtlich:

Innenministerien/-senatsverwaltungen der Länder

jeweils per E-Mail

Amt für Innere Verwaltung und Planung
Allgemeine Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten
Referat: Grundsatzangelegenheiten des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts
Johanniswall 4
D - 20095 Hamburg
Telefon [redacted]
Telefax [redacted]
Ansprechpartner [redacted]

Geschäftszeichen (bei Antworten bitte angeben)
A 260/038.30-03

Hamburg, 09. Juni 2006

Prüfauftrag „Illegatität"

Ihr Schreiben vom 10. Mai 2006 (M I 1 937 106 2/19)

Zu Ihren Fragen auf S. 2 des Bezugsschreibens teile ich für Hamburg mit:

Zu 1.:

Nein.

Zu 2.:

Entsprechende Mitteilungen finden in der Praxis kaum statt. Ein wesentlicher Grund dürfte dafür allerdings sein, dass sich die Betroffenen den genannten öffentlichen Stellen häufig nicht offenbaren bzw. jedenfalls den Umstand des illegalen Aufenthalts nicht offen legen.
Für den Bereich der Schulen ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Hamburger Schulgesetz für die Schulpflicht maßgeblich auf die meldebehördliche Anmeldung mit Hauptwohnung abzustellen ist, ohne dass es insoweit auf den Aufenthaltsstatus ankommt. Die Schulen lassen sich dementsprechend bei der Anmeldung eine meldebehördliche Meldebescheinigung vorlegen, ohne zusätzlich den Aufenthaltsstatus zu überprüfen. Von einem etwaigen illegalen Aufenthalt erlangen sie danach keine Kenntnis.
Entsprechendes gilt auch für andere öffentliche Stellen, für deren spezifische Aufgabenerfüllung es auf den Aufenthaltsstatus nicht ankommt.
Anders verhält es sich bei Sozialämtern, die nur gegen Vorlage von Identitätspapieren, aus denen sich auch der Aufenthaltsstatus ergibt, Leistungen erbringen. Sozialämter dürften daher von den Betroffenen grundsätzlich gemieden werden.

Zu 3.:

Hierzu hat die hiesige Justizbehörde nach Beteiligung der Staatsanwaltschaft Hamburg mitgeteilt:

Hamburg
2006
FIFA WM-STADT

„Die zur Beantwortung der Frage benötigten Daten (Taten nach § 96 AufenthG bzw. § 92a AuslG aus rein humanitären Gründen) werden von der Staatsanwaltschaft Hamburg nicht gesondert statistisch erfasst. Insoweit konnten Informationen lediglich durch eine Befragung der Dezernenten und Dezernentinnen der Staatsanwaltschaft erlangt werden. Diese hat ergeben, dass hier keine derartigen Verfahren aus den letzten Jahren bekannt sind. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass § 96 AufenthG (und § 92a AuslG) nicht den Fall der Hilfeleistung aus rein humanitären Gründen in einem Einzelfall regelt, ohne dass einer der Tatbestandsalternativen des § 96 Abs. 2 AufenthG erfüllt wurde. Als Tatvorwurf kommt hier eine Beihilfehandlung (§ 27 StGB) zu einem Vergehen nach § 95 AufenthG oder § 92 AuslG in Betracht. Insoweit ergab die Befragung der Dezernenten und Dezernentinnen der Staatsanwaltschaft, dass hier im Jahr 2003 ein solches Verfahren im Zusammenhang mit „Kirchenasyl für einen ausreisepflichtigen Ausländer" bearbeitet und letztlich nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt wurde. Ein weiteres derartiges Verfahren (Tat aus 2004) ist hier noch anhängig. Darüber hinaus wird hier ein Verfahren (Tat aus 2004) geführt, in dem zwei Ärzten vorgeworfen wird, einem ausreisepflichtigen Ausländer wahrheitswidrig eine psychische Erkrankung attestiert zu haben, um dessen Ausreiseunfähigkeit zu belegen."

[redacted]

Innenministerium
Mecklenburg-Vorpommern

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Bundesministerium des Innern
M I 1

Nachrichtlich:
Innenministerien und –senatsverwaltungen der Länder

bearbeitet von: [redacted]
Telefon: [redacted]
Telefax: [redacted]
E-Mail: [redacted]
Az: II 250b – 2171.42-26

Nur per E-Mail

Schwerin, den 06.06

Prüfauftrag „Illegalität"
hier: **Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG**

Ihr Schreiben vom 10.05.06, Az.: M I 1 937 106-2/19

Zu den Fragestellungen im o. g. Schreiben nehme ich wie folgt Stellung:

1. Weiterführende Erlasse zu den Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 AufenthG
Im Land Mecklenburg-Vorpommern gibt es keine Erlasse, die die Übermittlungspflichten im Zusammenhang mit dem illegalen Aufenthalt von Ausländern über die Vorläufigen Anwendungshinweise zum AufenthG hinaus konkretisieren.

2. Praktische Erfahrungen mit den Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 AufenthG
Eine Umfrage bei den hiesigen Ausländerbehörden und dem Landesamt für innere Verwaltung, Amt für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten, hat ergeben, dass die von Ihnen benannten öffentlichen Stellen den Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 AufenthG nur selten bzw. nur auf konkrete Anfrage der Ausländerbehörden nachkommen und in der Mehrzahl der Fälle nicht eigenständig in diese Richtung tätig werden. Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass diese Stellen über ihre Mitteilungspflichten nicht hinreichend informiert sind.

Die meisten Ausländerbehörden geben an, dass sie bislang überhaupt keine Übermittlungen dieser Art erhalten haben oder dass ihnen der illegale Aufenthalt von Ausländern bisher nur durch die Polizeibehörden angezeigt wurde.

Zwei Ausländerbehörden teilen mit, insgesamt gute Erfahrungen hinsichtlich der Wahrnehmung der Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 AufenthG durch öffentliche Stellen gemacht zu haben. Dies betrifft insbesondere die Zusammenarbeit mit den Polizeidienststellen, den Sozialämtern, den Schul- und Jugendämtern und den Krankenhausverwaltungen. Aufgrund der rechtzeitigen Information durch diese Stellen war es diesen Ausländerbehörden fast immer möglich, die entsprechenden ausländerrechtlichen Maßnahmen gegen die illegal aufhältigen Ausländer einzuleiten.

Hausanschrift:
Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
Alexandrinenstr. 1, 19055 Schwerin

Telefon: (0385) 588 - [redacted]
Telefax: (0385) 588 [redacted]
e-mail: poststelle@im.mv-regierung.de

Drei weitere Ausländerbehörden schildern, dass sie in seltenen Fällen von den Krankenhausverwaltungen (z. B. anlässlich nicht beglichener Rechnungen) zum Aufenthaltsstatus eines dort behandelten Ausländers befragt wurden. Aufenthaltsrechtliche Maßnahmen seien jedoch in den meisten Fällen nicht mehr möglich gewesen, da die betreffenden Ausländer die Klinik bereits wieder verlassen hatten und Ausweis- bzw. Passkopien von den dortigen Mitarbeitern in der Regel nicht gefertigt werden.

Weiterhin wird von Einzelfällen berichtet, in denen sich Jugendämter wegen Vaterschaftsanerkennungen, meistens im Nachhinein, nach dem Status der ausländischen Besucher erkundigten oder Standesämter bei Eheschließungen die Ausländerbehörde über das Erscheinen illegal aufhältiger Ausländer informierten.

Vereinzelt hätten Kindertagesstätten und Schulen den illegalen Aufenthalt von Kindern bei den Ausländerbehörden angezeigt. Übermittlungen im Sinne von § 87 Abs. 2 AufenthG durch selbstständige Ärzte erfolgten nicht.

3. Anhängige Ermittlungs- oder Strafverfahren oder Verurteilungen aufgrund von § 96 AufenthG bzw. § 92 AuslG

In Mecklenburg-Vorpommern liegen keine polizeilichen statistischen Angaben zur Differenzierung der Motivlage von Beschuldigten wegen Verstößen gegen § 96 AufenthG bzw. § 92a AuslG vor. Derzeit werden im Landeskriminalamt Mecklenburg-Vorpommern keine Ermittlungsverfahren bearbeitet, bei denen humanitär motiviertes Handeln als Einschleusung von Ausländern verfolgt wird. Laut Mitteilung der Staatsanwaltschaften sind dort derzeit keine Verfahren im Zusammenhang mit Straftaten nach § 96 AufenthG anhängig.
Zu Verurteilungen im Zusammenhang mit den vorgenannten Straftaten liegen keine Erkenntnisse vor.

Im Auftrag

[redacted]

Nds. Ministerium für Inneres und Sport
Postfach 2 21, 30002 Hannover

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

Nur per Email:

Bundesministerium des Innern

Bearbeitet von [redacted]

nachrichtlich:
Innenministerien und
Senatsverwaltungen für Inneres der Länder

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)	Durchwahl Nr. (05 11) 1 20-	Hannover
M I 1 937 106-2/19, 15.05.2006	45.21 - 12230/ 1-8 (§ 87)	[redacted]	07.06.2006

Prüfauftrag „Illegalität"; Mitteilungspflichten gemäß § 87 AufenthG

Zu Ihrem o.a. Schreiben nehme ich wie folgt Stellung:

Zu 1.: In Niedersachsen besteht nur insoweit eine weitergehende Regelung, als in der Nr. 87.2.1.1 der Vorläufigen Anwendungshinweise Ihres Hauses entsprechenden Vorläufigen Niedersächsischen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG ausdrücklich auch die Standesämter aufgeführt worden sind. Da es sich bei dieser Aufzählung übermittlungspflichtiger Behörden ohnehin um keine abschließende handelt, kommt der Erwähnung der Standesämter letztlich kein eigenständiger Regelungsgehalt zu. Der im Bereich der Standesamtsaufsicht ergangene Erlass meines Hauses an die niedersächsischen Standesämter vom 06.01.2006 liegt bei.

Zu 2.: Meine Nachfrage bei einzelnen Ausländerbehörden hat keine weitergehenden Erkenntnisse erbracht. Lediglich in einem Fall ist von Problemen in Zusammenhang mit der Übermittlung (bzw. Nicht-Übermittlung) von Daten durch die Stelle für Amtsvormundschaften/Beistandschaften eines städtischen Jugendamtes berichtet worden. Die geschilderte Problemlage bedarf jedoch noch einer rechtlichen Bewertung und lässt keine allgemeinen Rückschlüsse über das Übermittlungsverhalten öffentlicher Stellen gegenüber den Ausländerbehörden zu.

Zu 3.: Wegen des damit verbundenen Aufwandes habe ich von einer entsprechenden Abfrage bei den Ausländerbehörden abgesehen. Mir selbst liegen keine Erkenntnisse vor.

Im Auftrage
[redacted]

(elektronisch erstellt und daher nicht unterschrieben)

60 Jahre niedersachsen Alles Gute: Niedersachsen.

Dienstgebäude/
Paketanschrift
Lavesallee 6
30169 Hannover
Nebengebäude:
Clemensstraße 17

Telefon
(05 11) 1 20-0
Telefax
(05 11) 1 20[redacted]
Nach Dienstschluss:
(05 11) 1 20[redacted]

Telex
9 23 414-75 ni d

E-Mail
Poststelle@mi.niedersachsen.de

Überweisung an Niedersächsische Landeshauptkasse Hannover
Konto-Nr. 106 035 355
Norddeutsche Landesbank Hannover (BLZ 250 500 00)

Nds. Ministerium für Inneres und Sport
Postfach 2 21, 30002 Hannover

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

Standesämter
Standesamtsaufsichtsbehörden

Bearbeitet von: [redacted]

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)	Durchwahl Nr. (05 11) 1 20-	Hannover
	44.12-120 205/89-1 (alt: 120 252/2)	[redacted]	06.01.2006

Einbehaltung ausländischer Pässe durch den Standesbeamten

Gem. § 48 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ist ein Ausländer grundsätzlich verpflichtet, der Ausländerbehörde seinen Reisepass oder etwaige Ersatzpapiere vorzulegen oder auch kurzfristig zu überlassen, soweit das zur Sicherung von Maßnahmen nach diesem Gesetz erforderlich ist. Gem. § 50 Abs. 6 AufenthG soll der Pass oder Passersatz eines ausreisepflichtigen Ausländers – erforderlichenfalls auch zwangsweise – bis zu dessen Ausreise in Verwahrung genommen werden.

Gem. § 71 Abs. 1 AufenthG sind für Maßnahmen nach diesem Gesetz die Ausländerbehörden sachlich zuständig. Örtlich zuständig ist die Ausländerbehörde, in deren Bezirk der Ausländer seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (§ 3 Nr. 3a VwVfG) oder die Behörde, in deren Bezirk sich die Notwendigkeit des Eingreifens ergibt (Eilzuständigkeit gem. § 100 Abs. 1 S. 3 Nds. SOG; vgl. Nr. 71.1.2.1 Vorl. Nds. VV-AufenthG).

Legt ein Ausländer dem Standesbeamten, z.B. bei der Anmeldung der Eheschließung, einen Pass seines Heimatstaates vor, der weder einen Aufenthaltstitel noch eine Duldung enthält, so muss davon ausgegangen werden, dass er sich entweder illegal oder mit Aliasidentität in Deutschland aufhält und seiner Verpflichtung zur Passvorlage bzw. -überlassung nicht nachgekommen ist.

Gem. § 87 Abs. 2 AufenthG haben öffentliche Stellen u. a. dann unverzüglich die Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie von dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist, Kenntnis erlangen.

Dienstgebäude/
Paketanschrift
Lavesallee 6
30169 Hannover
Nebengebäude:
Clemensstraße 17

Telefon
(05 11) 1 20-0
Telefax
(05 11) 1 20-[redacted]
Nach Dienstschluß:
(05 11) 1 20-[redacted]

Telex
9 23 414-75 nl d

E-Mail
Poststelle@mi.niedersachsen.de

Überweisung an Niedersächsische Landeshauptkasse Hannover
Konto-Nr. 106 035 355 Norddt. Landesbank Hannover (BLZ 250 500 00)

Statt der Ausländerbehörde kann auch die zuständige Polizeibehörde unterrichtet werden, wenn eine der in § 71 Abs. 5 AufenthG (*) bezeichneten Maßnahmen in Betracht kommt; die Polizeibehörde unterrichtet unverzüglich die Ausländerbehörde.

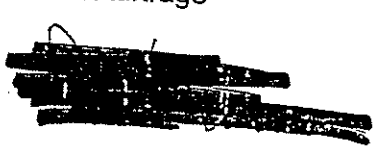
Diese Verpflichtung zur Unterrichtung der Ausländerbehörden gilt auch für den Standesbeamten (vgl. die Aufzählung der verpflichteten Behörden in Nr. 87.2.1 Vorl. Nds. VV-AufenthG).

Ist die Körperschaft, der das Standesamt angehört, zugleich auch Ausländerbehörde (bei kreisfreien und großen selbständigen Städten), so erfüllt die Behörde sowohl die ausländerbehördlichen als auch die standesamtlichen Aufgaben kraft eigener Zuständigkeit. Der Standesbeamte ist dann befugt, den Pass zum Zwecke der Verwahrung einzubehalten. Von dieser Möglichkeit sollte stets Gebrauch gemacht werden, um das Originaldokument als Identitätsnachweis sicherzustellen, da verschiedene Herkunftsstaaten nur Originaldokumente anerkennen.

Ist die Körperschaft, der das Standesamt angehört, nicht zugleich Ausländerbehörde, kann der Standesbeamte den Pass weder aus eigener Zuständigkeit noch im Wege der Amtshilfe einbehalten, da er weder sachlich noch örtlich für die Inverwahrungnahme eines ausländischen Passes zuständig ist. Das Verbot der Amtshilfeleistung besteht nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG. Dem Standesbeamten obliegt jedoch die Unterrichtung der Ausländerbehörde nach § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG. Er sollte in diesen Fällen die zuständige Ausländerbehörde unverzüglich telefonisch informieren, damit geprüft werden kann, ob ein dortiger Bediensteter kurzfristig mit der Einziehung des Passes beauftragt werden kann. Andernfalls fertigt der Standesbeamte eine Ablichtung des Passes, die er der Ausländerbehörde übermittelt. Daneben bleibt die Möglichkeit unberührt, in den Fällen des § 71 Abs. 5 AufenthG die Polizei zu informieren.

Mein Erlass vom 06.01.2003 wird hiermit gegenstandslos.

Im Auftrage



* § 71 Abs. 5 AufenthG: „Für die Zurückschiebung sowie die Durchsetzung der Verlassenspflicht des § 12 Abs. 3 und die Durchführung der Abschiebung und, soweit es zur Vorbereitung und Sicherung dieser Maßnahmen erforderlich ist, die Festnahme und Beantragung der Haft sind auch die Polizeien der Länder zuständig."

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf
Bearbeitung: [redacted]
Durchwahl [redacted]
Fax
Aktenzeichen

Bundesministerium
des Innern
Alt-Moabit 101 D

10559 Berlin

4. Juni 2006

Innenministerien/-senatsverwaltungen
der Länder

Baden-Württemberg	Mecklenburg-Vorpommern
Bayern	Niedersachsen
Berlin	Rheinland-Pfalz
Brandenburg	Saarland
Bremen	Sachsen
	Sachsen-Anhalt
Hamburg	Schleswig-Holstein
Hessen	Thüringen

Ausländerangelegenheiten;

Prüfauftrag „Illegalität"

Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 1 AufenthG

Ihr Schreiben vom 10.05.2006 – M I 1 937 106-2/19; Telefonat vom 13.06.2006

Die im Rahmen des Prüfauftrages zum Thema „Illegalität" von Ihnen gestellten drei Fragen beantworte ich für das Land Nordrhein-Westfalen wie folgt:

Zu 1.
Nein.

Zu 2. und 3.
Nein. Erkenntnisse liegen nicht vor.

Im Auftrag

E-mail: poststelle@im.nrw.de Internet: www.im.nrw.de
Telefon-Zentrale (0211) 871 01 Telefax (0211) [redacted]
Straßenbahnlinien 704, 709 und 719 bis Haltestelle Poststraße

Rheinland-Pfalz

Ministerium des Innern und für Sport · Postfach 3280 · 55022 Mainz

Bundesministerium
des Innern
Alt-Moabit 101

10559 Berlin

Ministerium des Innern
und für Sport

Schillerplatz 3 - 5
55116 Mainz

[redacted]

Innenministerien/Senatsverwaltungen der Länder

Baden-Württemberg
Berlin
Bremen
Hessen
Niedersachsen
Saarland
Sachsen-Anhalt
Thüringen
Bayern
Brandenburg
Hamburg
Mecklenburg-Vorpommern
Nordrhein-Westfalen
Sachsen
Schleswig-Holstein

Datum und Zeichen Ihres Schreibens	Mein Zeichen, Meine Nachricht vom	Bearbeiter	Durchwahl	Datum
10. Mai 2006 M I 1 - 937 106-2/19	316/19-300-8 (D)	[redacted]	3607	9. Juni 2006

Ausländerrecht;
Prüfauftrag "Illegalität" - Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz

Zu Ihrem Schreiben vom 10. Mai 2006 wird wie folgt Stellung genommen:

Zu 1.: In Rheinland-Pfalz existieren keine spezifischen Erlassregelungen zu den gesetzlichen Übermittlungspflichten im Zusammenhang mit illegalen ausländischen Personen. Es gelten somit die in den vorläufigen Anwendungshinweisen getroffenen Regelungen.

Zu 2.: Eine stichprobenartige Erhebung bei einzelnen rheinland-pfälzischen Ausländerbehörden hat ergeben, dass kaum Mitteilungen aus dem Schul- und Kindergartenbereich und auch seitens der Jugendämter über den Umstand des illegalen Aufenthaltshalts an die Ausländerbehörden erfolgen.

Nur in Einzelfällen werden auch von Ärzten beziehungsweise Krankenhäusern

Mitteilungen über die Illegalität an die Ausländerbehörden gerichtet. Häufig steht dabei allerdings die Frage der ungeklärten Kostenträgerschaft für die notwendigen Behandlungskosten im Vordergrund.

Demgegenüber kommen die örtlichen Sozialbehörden durchgängig den ihnen obliegenden Mitteilungspflichten nach.

Zu 3.: In der Praxis treten entsprechende Hilfestellungen in erster Linie im Zusammenhang mit der Aufnahme einer unerlaubten Beschäftigung durch den jeweiligen Arbeitgeber und bei der Eingehung von Scheinehen in Erscheinung. Sofern derartige Vorkommisse bekannt werden, wird auch von den bestehenden strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch gemacht.

Die Strafverfolgungsstatistik für Rheinland-Pfalz weist nach Mitteilung des hiesigen Justizministeriums für Aburteilungen und Verurteilungen zu Straftaten gemäß § 92a AuslG (Einschleusen von Ausländern) nachfolgende Zahlen aus:

	2000	2001	1002	2003	2004
Abgeurteilte	39	47	51	28	43
Verurteilte	30	38	44	22	34

Die Zahl der Abgeurteilten bezieht sich auf diejenigen Personen, denen gegenüber ein Strafbefehl erlassen worden ist oder deren Strafverfahren nach der Eröffnung des Hauptverfahrens mit einem Urteil oder mit einem Einstellungsbeschluss rechtskräftig abgeschlossen wurde. Abgeurteilte sind auch Personen, gegen die zwar das Hauptverfahren eröffnet wurde, die jedoch freigesprochen wurden oder bei denen von einer Strafe abgesehen wurde. Die Zahl der Verurteilten bezieht sich auf diejenigen Personen, die tatsächlich wegen der genannten Straftat verurteilt wurden. Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass in ein und demselben Strafverfahren mehrere Personen abgeurteilt oder verurteilt worden sein können. Aus den Daten sind die Tatzeiträume, auf die sich die Abbeziehungsweise Verurteilungen beziehen, nicht ersichtlich.

Die Strafverfolgungsstatistik für das Jahr 2005 liegt noch nicht vor. Indes ergibt sich allerdings aus der Verfahrensstatistik der Staatsanwaltschaften, dass im Jahr 2005 dem Sachgebiet „Einschleusung von Ausländern" 317 neu eingeleitete Ermittlungsverfahren zugeordnet wurden.

Die Polizeikriminalitätsstatistik (PKS) Rheinland-Pfalz weist nachfolgende Fallzahlen zu dem Straftatbestand Einschleusen von Ausländern gemäß § 92 a AuslG (ab 2005: § 96 AufenthG) aus:

2000	2001	2002	2003	2004	2005
73	78	94	102	254	45

Der Rückgang der Straftaten gegen das Ausländergesetz/Aufenthaltsgesetz und das Asylverfahrensgesetz ist unter anderem auf Veränderungen im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung zurückzuführen. Zu berücksichtigen ist auch, dass infolge der Änderungen der Organisationsstruktur der Finanzbehörden (Zusammenlegung von Finanzverwaltung und Zoll zur gemeinsamen Finanzkontrolle „Schwarzarbeit") seit dem 1. Januar 2004 entsprechende Verstöße

durch die Zollbehörden abschließend bearbeitet werden, wenn diese im Zusammenhang mit Kontrollen durch diese in eigener Zuständigkeit festgestellt wurden. Diese Delikte werden der Polizei nicht zur statistischen Erfassung übermittelt und finden daher auch keine Berücksichtigung in der PKS.

Eine weitere Differenzierung in Bezug unerlaubte Hilfestellungen Dritter ist mangels einer entsprechenden statistischen Erfassung nicht möglich. Den Polizeibehörden des Landes Rheinland-Pfalz sind aus der Erinnerung auch keine Ermittlungs- und Strafverfahren wegen § 96 AufenthG beziehungsweise § 92a AuslG bekannt, die im Zusammenhang mit Hilfen für Illegale erfolgten.

Im Auftrag

Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Innenministerium | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Ergänzung Behördenbezeichnung, ggf. Leerschritt

per e-mail

Bundesministerium des Innern

nachrichtlich:
Innenministerien und
Senatsverwaltungen für Inneres der Länder

Ihr Zeichen: M I 1 937 106-2/19/
Ihre Nachricht vom: 15.05.06 per mail/
Mein Zeichen: IV 607/
Meine Nachricht vom: /

[redacted]
Telefon: [redacted]
Telefax: [redacted]

09. Juni 2006

Prüfauftrag „Illegalität"
Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 1 AufenthG sowie die praktische Relevanz der Strafvorschrift des §96 AufenthG

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu der o. g. Länderumfrage nehme ich bezogen auf die 3 Einzelaspekte wie folgt Stellung:

Zu 1.: Gibt es Erlasse zum Fragenkomplex „Übermittlungspflichten im Zusammenhang mit Illegalen"?

In Schleswig-Holstein sind bisher keine Erlasse zu diesem Themenkomplex ergangen.

Zu 2.: Gibt es Erkenntnisse über die praktische Erfahrung zum Thema „Übermittlungspflichten" in den Kommunen?

Zur Beantwortung dieser Frage ist aktuell eine Umfrage bei allen schleswig-holsteinischen Ausländerbehörden gestartet worden, die zu folgendem Ergebnis geführt hat:

Allgemein berichten die schleswig-holsteinischen Ausländerbehörden, dass Mitteilungen über illegal aufhältige Ausländer nur vereinzelt und eher zufällig durch andere öffentliche Stellen ergehen.
Mitteilungen durch Erzieher, Kindergartenleitungen, Lehrer, Ärzte sind nicht zu verzeichnen.
Vereinzelt kommen Nachfragen von Schulverwaltungen.
Standes-, Jugend- und Sozialämter teilen vereinzelt mit bzw. starten Nachfragen, um Informationen zwecks eigener Sachbearbeitung zu erhalten. Über diesen Informationsaustausch entsteht teilweise die Kenntnis über den illegalen Aufenthalt.

Aus dem Bereich der Krankenhausverwaltungen kommt es vereinzelt zu Rückfragen, wenn Behandlungskosten nicht beglichen werden.

ZU 3.: Sind im Zusammenhang mit Hilfen für Illegale Ermittlungs- oder Strafverfahren oder auch Verurteilungen nach § 96 AufenthG bekannt?

Zur Beantwortung dieser Frage ist aktuell eine Umfrage bei allen schleswig-holsteinischen Ausländerbehörden und beim Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa gestartet worden.

Ausländerbehörden:
Ermittlungs- oder Strafverfahren oder auch Verurteilungen aufgrund von Schleusertätigkeiten bzw. Hilfen für Illegale nach § 96 AufenthG sind in den Ausländerbehörden -mit einer Ausnahme- nicht bekannt.
Durch eine Ausländerbehörde erfolgten in 5 Fällen Ausweisungen wegen Schleusungen, nachdem die Betroffenen nach vorangegangener Untersuchungshaft zu Bewährungsstrafen verurteilt worden sind.

Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa:
Eine Umfrage bei der staatsanwaltlichen und gerichtlichen Praxis hat zu folgendem Ergebnis geführt:

Bei den Staatsanwaltschaften der 4 Landgerichte Schleswig-Holsteins waren bzw. sind seit dem 1. Januar 2005 **insgesamt 152 Verfahren** anhängig, von denen inzwischen 116 Verfahren erledigt sind.
Von den 116 „abgeschlossenen" Verfahren führte es in 6 Fällen zur Erhebung der öffentlichen Klage (davon bisher 1 rechtskräftige Verurteilung) und in 7 Fällen zu Strafbefehlen.

Vom Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgericht wurde berichtet, dass ein Strafsenat bisher lediglich in einer Revision mit § 96 AufenthG befasst war.

Es ist davon auszugehen, dass die genannten Verfahren ausnahmslos aus dem Bereich der organisierten Kriminalität, d. h. gegen Schleuser gerichtet waren.
Verfahren, bis hin zur Erhebung der öffentlichen Anklage, im Zusammenhang mit Hilfen für Illegale hat es in Schleswig-Holstein bisher nicht gegeben.

Mit freundlichen Grüßen

[redacted]

Saarland
Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport

Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport
Postfach 10 24 41 66024 Saarbrücken

Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 101 D

10559 Berlin

Dienstgebäude:
Mainzer Straße 136
66121 Saarbrücken
Tel [redacted]
E-Mail Adresse:
poststelle@innen.saarland.de

12. Juni 2006
Bearbeiter [redacted]
Durchwahl [redacted]
Fax: 068 [redacted]
Az.: B 5 5510/1 AufenthG 87.1

nachrichtlich:

Innenminister/-senatoren der Länder

Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Prüfauftrag "Illegalität";
hier: Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 1 AufenthG

Ihr Schreiben vom 10. Mai 2006, Az.: M I 1 937 106-2/19

Ihre mit o. g. Schreiben gestellten Fragen beantworte ich wie folgt:

Zu Frage 1:

Erlasse zu dem Themenkomplex bestehen im Saarland nicht.

Zu Frage 2:

Eine Umfrage bei den Ausländerbehörden hat ergeben, dass nur in sehr wenigen Fällen durch öffentliche Stellen eine Mitteilung über illegal aufhältige Ausländer erfolgt.

Zu Frage 3:

Eine Ausländerbehörde berichtet mir von drei Fällen, in denen der Ausländerbehörde Ermittlungs- oder Strafverfahren oder auch Verurteilungen wegen § 96 AufenthG bzw. § 92a AuslG bekannt wurden.

Im Auftrag

SÄCHSISCHES
STAATSMINISTERIUM
DES INNERN

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN
01095 Dresden

Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 101 D

10559 Berlin

Dresden, den 30.06.2006
Bearbeiterin: [redacted]
☎ (03 51) 5 64 [redacted]
E-Mail: [redacted]
Aktenzeichen: 24-1343/1
(Bitte bei Antwort angeben)

nachrichtlich:
Innenministerien/-senatsverwaltungen
der Länder

Ausländerrecht;
Prüfauftrag „Illegalität";
Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 1 AufenthG

Ihr Schreiben vom 10.05.2006 - M I 1 937 106-2/19

In den mit o. g. Schreiben von Ihnen gestellten drei Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

Frage 1:

Im Freistaat Sachsen wurden keine speziellen Erlasse zu den gesetzlichen Übermittlungspflichten im Zusammenhang mit illegalen ausländischen Personen durch das Sächsische Staatsministerium des Innern herausgegeben. Erlasse anderer Geschäftsbereiche sind hier nicht bekannt.

Frage 2:

Nach den Erfahrungen der hiesigen Ausländerbehörden kommt es nur vereinzelt zu einer Übermittlung durch die von Ihnen genannten Stellen. Dabei ist eine Übermittlung von Daten bei aufgegriffenen „Illegalen" lediglich durch Polizeidienststellen, der Justiz, Jugend-, Sozial- und Standesämtern festzustellen.
Eine Übermittlung durch Erzieher, aus dem schulischen Bereich und aus Kindertageseinrichtungen erfolgt nicht. Aus dem Bereich der Ärzte und Krankenhausverwaltungen werden nur dann die Ausländerbehörden unterrichtet, wenn niemand die anfallenden Kosten trägt.

Frage 3:

Im Zusammenhang mit Hilfen für Illegale sind Ermittlungs- oder Strafverfahren oder auch Verurteilungen wegen § 96 AufenthG bzw. 92a AuslG hier nicht bekannt.

Die verspätete Beantwortung bitten wir zu entschuldigen.

[redacted]

Referentin

SACHSEN-ANH

Ministerium des Inne

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt • Postfach 3563 • 39010 Magdeburg

Bundesministerium des Innern
Alt Moabit 101D

10559 Berlin

nachrichtlich:
Innenministerien-/Senatsverwaltungen
der Länder

Ausländerrecht;
Prüfauftrag „Illegalität"
Hier: Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG

Bezug: Ihr Schreiben vom 10. Mai 2006, Az.: M I 1 937 106-2/19

13. Juni 2006

Zeichen:
42.32-12231-80

Bearbeitet von:
[redacted]

Durchwah[redacted]

e-mail:
[redacted]

Ihre Nachricht:

vom

Zu den im Bezugsschreiben aufgeworfenen Fragen kann ich für Sachsen-Anhalt folgendermaßen Stellung nehmen:

Zu 1.:

Im Land Sachsen-Anhalt existieren keine Erlasse zum Fragenkomplex Übermittlungspflichten im Zusammenhang mit Illegalen, in denen diese Pflichten über die Vorläufigen Anwendungshinweise bzw. die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften hinaus konkretisiert werden.

Zu 2.:

Die Befragung der kreisfreien Städte und Landkreise des Landes Sachsen-Anhalt ergab eine sehr unterschiedliche Verfahrensweise hinsichtlich der Übermittlungspflichten gem. § 87 Abs. 2 AufenthG in der Praxis. Nur vereinzelt wird über einen guten Informationsaustausch zwischen allen Ämtern berichtet. Zumeist ergibt sich orientierend an den im Bezugsschreiben aufgezählten Situationen folgendes Bild:

- Übermittlung durch Lehrer, Schulleitung, Schulämter und Jugendämter konnte nur in seltenen Fällen verzeichnet werden;

Halberstädter Str. 2 /
am „Platz des 17. Juni"
39112 Magdeburg

Telefon (03 91) 5 67-01
Telefax (03 91) 5 67[redacted]
poststelle@mi.sachsen-anha
www.mi.sachsen-anhalt.de

Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
BLZ: 810 000 00
Konto: 810 015 00

0270115/5
1003

- Übermittlung durch Erzieher, Kindergartenleitung und kommunale Aufsichtsbehörden waren bisher nicht zu verzeichnen;

- Übermittlung durch Ärzte und Krankenhausverwaltungen erfolgte vereinzelt bei ungeklärter Kostentragung;

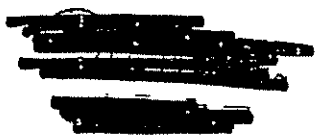
- Übermittlung durch Sozialämter erfolgte in einigen Landkreisen generell und in anderen nur bei ungeklärter Kostentragung.

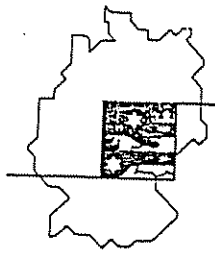
Die Mehrzahl der kreisfreien Städte und Landkreise erteilte grundsätzliche Fehlmeldung.

Zu 3.:

Es ist ein Strafverfahren im Zusammenhang mit Hilfen für Illegale gegen einen indischen Staatsangehörigen bekannt. Hier erfolgte bereits eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe.

Im Auftrag





FREISTAAT THÜRINGEN

Innenministerium

Thüringer Innenministerium /PF 900131 · 99104 Erfurt\

Bundesministerium des Innern

11014 Berlin

nachrichtlich:

Innenministerien und Senatsverwaltungen
Für Inneres der Länder BW, BY, BE, BB, HB
HH, HE, MV, NI, NW, RP, SL, SN, ST, SH

Geschäftszeichen	Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Telefon	Datum
24-2071.00	MI 1 937 106-2/19 Vom 10. Mai 2006	[redacted]	8. Juni 2006

Prüfauftrag „Illegalität"
hier: Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

In Erledigung Ihres o.g. Schreibens nehme ich zu den drei von Ihnen formulierten Themenkomplexen wie folgt Stellung:

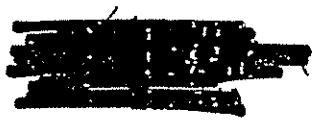
Zu 1.)
Die Möglichkeit des § 76 Abs. 3 Satz 2 Ausländergesetz, dass die Landesregierungen durch Rechtsverordnungen bestimmen können, dass der Ausländerbeauftragte des Landes und die Ausländerbeauftragten von Gemeinden nach den Absätzen 1 und 2 zu Mitteilungen über einen Ausländer, der sich rechtmäßig in einem Land oder der Gemeinde aufhält oder der sich bis zum Erlass eines die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts beenden Verwaltungsaktes rechtmäßig dort aufgehalten hat, nur verpflichtet werden kann, soweit dadurch die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben nicht gefährdet wird, hat die Thüringer Landesregierung mit der Thüringer Verordnung über die Einschränkung der Mitteilungspflicht des Ausländerbeauftragten der Landesregierung und der Ausländerbeauftragten der Landkreise und Gemeinden vom 10. Juni 1993 umgesetzt.
Diese Verordnung befindet sich derzeit in der Überarbeitung.

Zu 2.)
Im Ergebnis der in diesem Zusammenhang erfolgten Abfrage bei den Ausländerbehörden ist festzustellen, dass hinsichtlich der Übermittlung von personenbezogenen Daten eine enge Zusammenarbeit mit den Sozialämtern besteht. Einige Ausländerbehörden gaben an, dass auch vereinzelt von Jugendämtern Angaben über vermeintlich illegal aufhältige Ausländer übermittelt wurden.

Steigerstraße 24 · 99096 Erfurt • Tel: +49 (0) 361 / 37 90 – 0 • Fax: +49 (0) 361 / 37 93 [redacted] poststelle@tim.thueringen.de
Die E-Mail-Adresse dient nicht dem Empfang von elektronischen Dokumenten mit qualifizierter elektronischer Signatur.
Staatshauptkasse Thüringen BLZ 820 000 00 Kto.-Nr. 820 015 00 Deutsche Bundesbank - Filiale Erfurt

Zwei Ausländerbehörden teilten mit, dass in wenigen Fällen im Rahmen von Anfragen von Krankenhausverwaltungen wegen nicht bezahlter Rechnungen entsprechende Daten weitergeleitet wurden.

Zu. 3.)
Zu diesem Themenkomplex wurde lediglich ein Fall an das Thüringer Innenministerium herangetragen.
Eine Deutsche war an der Schleusung Staatsangehöriger aus Sri Lanka mit ihrem späteren ausländischen Ehemann beteiligt. Diesbezüglich wurde ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren eingeleitet, eine strafrechtliche Verurteilung erfolgte jedoch nicht.

Abschließend möchte ich noch darauf hinweisen, dass seitens der Ausländerbehörden darauf aufmerksam gemacht wurde, dass abgesehen von Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten sowie den Sozialämtern, den Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 1 AufenthG nur unzureichend nachgekommen wird.

Im Auftrag