

Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland: Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen; Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk

Haberstroh, Friederike; Kreienbrink, Axel; Lechner, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haberstroh, F., Kreienbrink, A., & Lechner, C. (2022). *Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland: Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen; Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 93). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81274-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland: Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 93

Friederike Haberstroh / Axel Kreienbrink / Claudia Lechner

Forschung

Funded by the EU



Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland: Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Das Europäische Migrationsnetzwerk

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die dauerhafte Rechtsgrundlage des EMN und es wurden nationale Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union, nationale Institutionen und Behörden sowie die Öffentlichkeit mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Die deutsche nationale Kontaktstelle ist beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg angesiedelt. Zu den Hauptaufgaben der nationalen Kontaktstelle gehört die Umsetzung des jährlichen EMN-Arbeitsprogramms. Dies umfasst die Erstellung des jährlichen Politikberichts ‚Migration, Integration, Asyl‘; die Erarbeitung von bis zu vier themenspezifischen Studien, die Beantwortung von an das Netzwerk gestellten Ad-hoc-Anfragen sowie die Informationsvermittlung in unterschiedlichen Foren, z. B. durch die Organisation von eigenen Tagungen und die Teilnahme an Tagungen im In- und Ausland. Darüber hinaus richten die nationalen Kontaktstellen jeweils nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, die im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Im Rahmen des EMN wird in der Regel keine Primärforschung betrieben, sondern es werden bereits vorhandene Daten und Informationen aufbereitet und analysiert; nur bei Bedarf werden diese durch eigenständige Erhebung von Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach einheitlichen Spezifikationen verfasst, um innerhalb der Europäischen Union und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Um auch begriffliche Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde ein Glossar erarbeitet, das über die nationalen und internationalen EMN-Webseiten zugänglich ist.

Nach der Fertigstellung der nationalen Studien wird ein Synthesebericht verfasst, der die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst und so einen europäischen Überblick erlaubt. Dazu kommen themenspezifische Informationsblätter (EMN-Infoms), die knapp und präzise ausgewählte Themen präsentieren. Das EMN-Bulletin liefert vierteljährlich Informationen über die aktuellen Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Mit dem Arbeitsprogramm 2014 wurde des Weiteren die Arbeitsgruppe Return Expert Group (REG) eingerichtet. Diese beschäftigt sich mit Aspekten der freiwilligen Rückkehr, der Reintegration und der Rückführung.

Alle EMN-Publikationen sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar. Die nationalen Studien der deutschen Nationalen Kontaktstelle sowie die Syntheseberichte, Infoms und das Glossar finden sich auch auf der nationalen Webseite:
www.emn-deutschland.de.



Zusammenfassung

Die vorliegende Studie stellt den deutschen Beitrag zur EMN-Studie ‚Responses to Long-Term Irregularly Staying Migrants: Practices and Challenges in EU Member States and Norway‘ dar. Die Studie wird in allen beteiligten EU-Mitgliedstaaten und Norwegen nach gemeinsamen Vorgaben durchgeführt. Die Ergebnisse der nationalen Studie fließen anschließend in einen vergleichenden Synthesebericht ein. Dieser gibt einen gesamteuropäisch vergleichenden Überblick über die Maßnahmen und Herausforderungen im Hinblick auf die Situation unerlaubt aufhältiger Personen, die in einem Land leben.

Rechtliche Rahmenbedingungen und die Anzahl unerlaubt aufhältiger Personen in Deutschland

Um zu vermeiden, dass sich Menschen über einen längeren Zeitraum hinweg ohne Erlaubnis – also unerlaubt – in einem Land aufhalten, verlangt die EU-Rückführungsrichtlinie (RFRL) von den EU-Mitgliedstaaten, dass sie Maßnahmen zur Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht umsetzen, entweder durch eine freiwillige Rückkehr oder zwangsweise Rückführung oder dass den betroffenen Personen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Wenn eine Rückführung nicht möglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis gewährt wird, erteilen Ausländerbehörden eine sogenannte Duldung. Die Duldung ist eine behördliche Bescheinigung über eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung und begründet keinen rechtmäßigen Aufenthalt. Am 31. Dezember 2020 besaßen rund 236.000 Personen eine Duldung, wobei mehr als die Hälfte davon seit über drei Jahren in Deutschland lebten. Neben Personen, die aufgrund einer Duldung zwar nicht rechtmäßig aufhältig sind, jedoch weiterhin im Kontakt zu Behörden stehen, halten sich in Deutschland auch Personen ohne Behördenkontakt unerlaubt auf. Deren Anzahl kann nicht verlässlich bestimmt werden. Auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Daten aus dem Ausländerzentralregister (AZR) ist es nicht möglich, aktuelle und verlässliche Schätzwahlen dieser Personengruppe zu berechnen.

Politische und öffentliche Debatten zu unerlaubtem Aufenthalt

Während das Thema ‚unerlaubter Aufenthalt‘ lange Zeit eine lediglich untergeordnete Rolle in der Migrationsdebatte spielte, hat es im Zuge der starken Zu-

nahme der Asylantragszahlen in den Jahren 2015 und 2016 sowie der Diskussion um die Rückkehr von Personen mit abgelehntem Asylantrag an Intensität gewonnen. In Politik und Öffentlichkeit wird seitdem kontrovers über den Umgang mit Personen, die einer Ausreisepflicht unterliegen, debattiert. Der Schwerpunkt liegt primär auf unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt. Im Fokus der Debatten stehen zum einen Maßnahmen zur Vereinfachung von Rückführungen mit dem Ziel, die Zahl der erfolgreichen Rückführungen zu erhöhen. Zum anderen werden die Notwendigkeit und eventuelle Möglichkeiten der Integration von unerlaubt aufhältigen Personen, die nicht zurückgeführt werden können, diskutiert. Angesichts der unterschiedlichen Situationen der betroffenen Personengruppen wurden rechtliche Maßnahmen getroffen, die einerseits den unerlaubten Aufenthalt sanktionieren und andererseits ein Bleiberecht für länger in Deutschland unerlaubt aufhältige Personen ermöglichen.

Maßnahmen im Umgang mit unerlaubt aufhältigen Personen

Insgesamt lässt sich eine zunehmende Ausdifferenzierung des Rechts bezüglich des Aufenthalts und der gesellschaftlichen Teilhabe von unerlaubt aufhältigen Personen beobachten. Damit zusammenhängend existieren für unerlaubt aufhältige Personen unterschiedlich ausgestaltete Zugänge zu sozialstaatlichen Leistungen, zum Arbeitsmarkt und zu anderen Rechten und Ansprüchen. Unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt, die zur Kooperation mit Behörden bereit sind und deren Ausreise trotzdem nicht realisierbar ist, haben entsprechende Ansprüche. Hingegen ist der unerlaubte Aufenthalt von Personen ohne Behördenkontakt grundsätzlich strafbar. Ein kostenloser Zugang zu medizinischer Versorgung ohne Behördenkontakt ist nur in Notfällen möglich.

Maßnahmen zur Beendigung des unerlaubten Aufenthaltes

Um die Anzahl der unerlaubt aufhältigen Personen zu reduzieren, hat der deutsche Gesetzgeber in den letzten Jahren vermehrt Maßnahmen eingeführt, die darauf abzielen, die Rückkehrzahlen von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen zu erhöhen. Eine abschließende wissenschaftliche Evaluierung ihrer Wirk-

samkeit ist bisher noch nicht erfolgt. Insbesondere im Falle der Verletzung der gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungspflichten hinsichtlich der Identitätsklärung werden Sanktionen (eingeschränkte Bewegungsfreiheit, kein Zugang zum Arbeitsmarkt, eingeschränkte Sozialleistungen) angewendet. Neben sanktionierenden Maßnahmen ist ein weiterer Ansatz zur Reduzierung der Anzahl unerlaubt aufhältiger Personen die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen. So können betroffene Personen unter bestimmten Voraussetzungen einen Aufenthaltstitel erlangen, beispielsweise durch das Erbringen besonderer Integrationsleistungen. Diese Möglichkeiten setzen aber in der Regel eine Duldung voraus und kommen daher für Personen ohne Behördenkontakt grundsätzlich nicht in Betracht.

Herausforderungen beim Umgang mit unerlaubtem Aufenthalt

Halten sich Personen unerlaubt in Deutschland auf, ergeben sich sowohl für sie selbst als auch für die zuständigen Behörden diverse Herausforderungen. Für die zuständigen Behörden ist dies etwa die eingeschränkte Erreichbarkeit der betroffenen Personen für Angebote der Rückkehrberatung, weshalb beispielsweise virtuelle Beratungsmöglichkeiten geschaffen wurden. Ebenso gibt es Herausforderungen bei der kostenlosen staatlichen Gesundheitsversorgung von unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt. Um die Gruppe von unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt zu erreichen, wurden in mehreren Kommunen sogenannte Clearingstellen ein-

gerichtet, in denen eine medizinische Behandlung und gleichzeitig eine Beratung zum aufenthaltsrechtlichen Status angeboten werden.

Die zentrale politisch-rechtliche Herausforderung ist, eine Balance zwischen auf Aufenthaltsbeendigung abzielenden und integrativen Maßnahmen im Umgang mit unerlaubt aufhältigen Personen zu finden. Die teilweise gegensätzlich wirkenden Herangehensweisen – aufenthaltsrechtliche Einschränkungen und Rückkehrberatung auf der einen Seite, um Rückkehrentscheidungen zu befördern, und die Ermöglichung einer gesellschaftlichen Teilhabe bei einem längeren unerlaubten Aufenthalt auf der anderen Seite – beruhen auf zwei verschiedenen Annahmen bezüglich der Wirkung dieser Maßnahmen. Einerseits wird befürchtet, dass das Gewähren von Leistungen Fehlanreize schaffe und damit eine Rückkehr unwahrscheinlicher würde. Andererseits ist aus integrationspolitischer Sicht die Teilhabe von Personen zu ermöglichen, die aus verschiedenen Gründen nicht zurückkehren können. Zudem erweist sich eine langfristige Exklusion unerlaubt aufhältiger Personen, die aus verschiedenen Gründen ‚nicht rückführbar‘ sind, als finanziell kostspielig und aufgrund möglicher Desintegrationserscheinungen wie Kriminalität, Obdachlosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit auch für die Allgemeinheit wenig erstrebenswert. Bei diesem Themenkreis handelt es sich um einen der zentralen politischen Streitpunkte im Migrationsrecht, zwischen den politischen Parteien einerseits, zwischen Bund, Ländern und Kommunen andererseits.

Inhaltsübersicht

	Das Europäische Migrationsnetzwerk	3
	Zusammenfassung	4
1	Inhaltsübersicht	6
2	Inhaltsverzeichnis	7
3	Einleitung	9
4	Rechtliche und politische Rahmenbedingungen	11
5	Situation von unerlaubt aufhältigen Personen	26
6	Maßnahmen zur Beendigung des unerlaubten Aufenthaltes	41
	Herausforderungen beim Umgang mit unerlaubtem Aufenthalt	50
	Fazit	55
	Literaturverzeichnis	57
	Anhang	68
	Abkürzungsverzeichnis	69
	Tabellenverzeichnis	72
	Abbildungsverzeichnis	72
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl	73

Inhaltsverzeichnis

	Das Europäische Migrationsnetzwerk	3
	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	9
2	Rechtliche und politische Rahmenbedingungen	11
	2.1 Definition des unerlaubten Aufenthalts	11
	2.2 Rechtsstellung von unerlaubt aufhältigen Personen	12
	2.3 Umfang der unerlaubt aufhältigen Personen: Statistiken und Schätzungen	13
	2.3.1 Umfang der unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt	15
	2.3.2 Umfang der unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt	17
	2.3.3 Umfang der erteilten Aufenthaltserlaubnisse	20
	2.4 Politische und öffentliche Debatten	20
	2.4.1 Debatten zu unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt	22
	2.4.2 Debatten zu unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt	24
3	Situation von unerlaubt aufhältigen Personen	26
	3.1 Unterbringung und Versorgung von Personen mit Behördenkontakt	26
	3.2 Unterbringung und Versorgung von Personen ohne Behördenkontakt	30
	3.3 Zugang zu Erwerbstätigkeit	32
	3.4 Zugang zu Bildung	33
	3.5 Zugang zum Recht	37
	3.6 Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	38
	3.7 Kooperation zwischen Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene	39
4	Maßnahmen zur Beendigung des unerlaubten Aufenthaltes	41
	4.1 Beendigung des unerlaubten Aufenthalts durch freiwillige Rückkehr	41
	4.2 Gesetzliche Maßnahmen mit eingreifendem Charakter	42
	4.3 Wege zum Bleiberecht	44
	4.4 Beendigung von unerlaubtem Aufenthalt während der COVID-19-Pandemie	49
5	Herausforderungen beim Umgang mit unerlaubtem Aufenthalt	50
	5.1 Herausforderungen bei freiwilliger Rückkehr und Rückführung	50
	5.2 Herausforderungen bei der Gewährung von Aufenthaltserlaubnissen	51
	5.3 Herausforderungen bei der medizinischen Versorgung	51
	5.4 Bewältigung von Herausforderungen: Etablierte Praktiken	52

6	Fazit	55
	Literaturverzeichnis	57
	Anhang	68
	Abkürzungsverzeichnis	69
	Tabellenverzeichnis	72
	Abbildungsverzeichnis	72
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl	73
	Impressum	76

1 Einleitung

In den vergangenen Jahren rückte das Thema ‚unerlaubter Aufenthalt‘ im Zuge der starken Zunahme der Asylantragszahlen 2015 und 2016 sowie der Diskussion um die Rückkehr von Personen mit abgelehntem Asylantrag wieder stärker in den Fokus politischer Debatten. Im Rahmen des sogenannten Migrationspakets von 2019 wurden daraufhin mehrere Maßnahmen getroffen, die darauf abzielen, unerlaubten Aufenthalt entweder durch Rückkehr oder Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu beenden. Dieser Ansatz wurde von Hubertus Heil, Bundesminister für Arbeit und Soziales, während des Gesetzgebungsverfahrens folgendermaßen zusammengefasst: „Ja, es ist richtig, dass Menschen zurückgeführt werden müssen, die kein Recht haben, in diesem Land zu sein. Aber wir brauchen auch Lösungen für Menschen, die ganz lange hier sind, die sich inzwischen integriert haben, die die deutsche Sprache können, die sich nichts haben zuschulden kommen lassen, die in Ausbildung oder in Arbeit sind. Für diese Menschen brauchen wir pragmatische Lösungen“ (Deutscher Bundestag 2019a: 11716).

Um zu vermeiden, dass sich Menschen jahrelang in einer aufenthaltsrechtlichen Grauzone befinden, verlangt die EU-Rückführungsrichtlinie¹ (RFRL) von den EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht, entweder durch eine freiwillige Rückkehr bzw. Rückführung oder zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die betroffenen Personen. Wenn eine Rückführung nicht möglich ist, erhalten Personen mit Ausreisepflicht eine behördliche Bescheinigung über eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung – die sogenannte Duldung. Im Falle einer Aussetzung der Abschiebung schreibt die Richtlinie vor, dass die Grundrechte, die Aufrechterhaltung der Familieneinheit, die Gewährung medizinischer Notfallversorgung und unbedingt erforderlicher Behandlungen von Krankheiten, die Gewährleistung des Zugangs zum Grundbildungssystem für Minderjährige sowie die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen gewahrt werden müssen (Art. 14 RFRL).

Zum 31. Dezember 2020 verfügten rund 236.000 Personen über eine Duldung, wovon mehr als die Hälfte seit über drei Jahren in Deutschland aufhältig war. Etwa 102.000 Personen, die zuvor einen Duldungsstatus hatten, verfügten zu dem Zeitpunkt über einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus. Zur Anzahl von unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt gibt es keine verlässlichen Schätzzahlen. Ziel dieser Studie ist es, die verschiedenen Maßnahmen in Bezug auf Rückkehr und Aufenthalt von unerlaubt aufhältigen Personen in Deutschland näher zu beschreiben.

In Deutschland wird vorrangig zwischen zwei Gruppen unerlaubt aufhältiger Personen unterschieden: Zum einen sind dies Personen, die keinen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus haben, überwiegend eine Duldung besitzen und deren unerlaubter Aufenthalt den Behörden somit bekannt ist (unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt). Zum anderen sind es Personen, deren unerlaubter Aufenthalt den Behörden vormals bekannt war, die im Anschluss aber untergetaucht sind, oder aber auch Personen, die nie in Kontakt mit den Behörden standen (unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt).

Im Folgenden werden in Kapitel 2 zunächst die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, verwendeten Begriffsdefinitionen, Statistiken und Schätzzahlen sowie die politischen Debatten, die in Deutschland in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit dem Thema unerlaubter Aufenthalt geführt wurden, beschrieben. Im Anschluss daran wird in Kapitel 3 näher auf die Situation von unerlaubt aufhältigen Personen eingegangen, insbesondere hinsichtlich ihrer sozialen Rechte (Unterbringung, finanzielle Leistungen, Gesundheitsversorgung, Bildung, Erwerbstätigkeit usw.), sowie auf Maßnahmen, die in den letzten Jahren auf Bundesebene getroffen wurden, um die Länder und Kommunen bei der Versorgung und Unterbringung von unerlaubt aufhältigen Personen zu unterstützen. Darauf folgen in Kapitel 4 die gesetzlichen Maßnahmen zur Beendigung des unerlaubten Aufenthalts – entweder durch Erhöhung der Rückkehrzahlen von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen oder durch Möglichkeiten, eine Aufenthaltserlaubnis zu erlangen. Abschließend werden in Kapitel 5 einige Herausforderungen sowie Praktiken im Umgang mit unerlaubt aufhältigen Personen benannt.

1 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

Da die vorliegende Studie in erster Linie rechtliche Vorgaben dokumentiert, wurden als Quellen vor allem die einschlägigen Gesetzestexte und die dazugehörige Literatur herangezogen. Um die Diskussion um einzelne Maßnahmen zu beleuchten, wurde auf Bundestagsdrucksachen und Presseartikel zurückgegriffen. Diese Studie basiert zum überwiegenden Teil auf öffentlich zugänglichen Quellen, für einzelne Teile wurden jedoch auch Beiträge aus dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Innen- und Integrationsministerien der Länder angefragt. Die Fragen an die Länder bezogen sich auf Maßnahmen zur Unterbringung und Versorgung ausreisepflichtiger Personen auf Landes- und Kommunalebene, bewährte Praktiken im Hinblick auf die Leistungsgewährung an diese Personengruppe, Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung von unerlaubtem Auf-

enthalt sowie Informationsaustausch/Kooperationsnetzwerke. Weiterhin wurde nach möglichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie gefragt. Von den angefragten Ländern haben neun Ministerien einen Fragebogen ausgefüllt (Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen) (siehe Tabelle „Antworten auf die Länderbefragung im Rahmen dieser Studie“ im Anhang). Daneben wurden auch Berichte und Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie wissenschaftliche Studien herangezogen. Die in dieser Studie verwendete Terminologie orientiert sich weitgehend am Glossar des EMN (EMN/KOM 2018). Begriffe, die speziell die Rechtslage in Deutschland betreffen, werden innerhalb des Textes bzw. in Fußnoten erläutert.

2 Rechtliche und politische Rahmenbedingungen

Die individuellen Gründe für einen unerlaubten Aufenthalt sind vielfältig: Personen können sich eine Weile lang erlaubt in Deutschland aufgehalten haben, aber dann ihren Aufenthaltsstatus beispielsweise als Ehepartnerin oder Ehepartner, Studierende, Beschäftigte oder Schutzberechtigte verlieren und sich im Anschluss trotzdem für einen weiteren Aufenthalt in Deutschland entscheiden. Sie können als Touristinnen und Touristen erlaubt eingereist sein und sich nach Ablauf des Kurzaufenthalts ohne die erforderliche Aufenthaltserlaubnis weiterhin in Deutschland aufhalten. Zudem können sie nach einer unerlaubten Einreise untergetaucht oder nach einem abgelehnten Asylantrag trotz Ausreisepflicht weiter in Deutschland geblieben sein (Vogel/Aßner 2011: 6ff.).

In diesem Kapitel werden zunächst verschiedene Begriffe bezüglich des unerlaubten Aufenthalts definiert sowie Statistiken zu unerlaubt aufhältigen Personen in Deutschland aufgeführt. Im Anschluss wird näher auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für unerlaubt aufhältige Personen sowie politischen Debatten rund um das Thema unerlaubter Aufenthalt eingegangen.

2.1 Definition des unerlaubten Aufenthalts

Die oben genannten unterschiedlichen Gründe für einen unerlaubten Aufenthalt weisen bereits darauf hin, dass es sich bei unerlaubt aufhältigen Personen um eine heterogene Gruppe handelt. Für die Definition der Gruppe ist dabei der unerlaubte Aufenthalt auf dem Territorium eines Einwanderungsstaates entscheidend. Die EU-Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)² definiert „illegalen Aufenthalt“ als „die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 des Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzun-

gen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedsstaats“ (Art. 3 Nr. 2 EU-Rückführungsrichtlinie). Für unerlaubt aufhältige Personen existiert in der wissenschaftlichen Literatur eine Vielzahl an Bezeichnungen. Zu den gängigeren gehören „Papierlose“ (Huschke 2013), „Undokumentierte“ (Angenendt 2007: 10), „Klandestine“ (Vogel 2015), „Menschen ohne Papiere“ bzw. „Menschen ohne Aufenthaltsstatus“ (Anderson 2011: 173; Bommes/Wilmes 2007), „Illegalisierte“ (Fleischer 2007; Schreiber 2007), „Sans Papier“ (Mylius 2016) oder „Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität“ (von Manteuffel 2017). Teilweise wird auch der Begriff „Illegale“ bzw. „illegale Einwanderung“ verwendet, wobei die Bezeichnung insbesondere dann kritisiert wird, wenn sie sich auf die Menschen selbst und nicht den Akt der Einwanderung bzw. den unerlaubten Aufenthalt bezieht. Kritisiert wird insbesondere die herabwürdigende Konnotation, wonach sich die Menschen eines Verbrechens schuldig gemacht hätten, das jedoch lediglich darin bestünde, dass sie ohne staatliche Genehmigung international mobil geworden seien bzw. sich ohne Genehmigung für einen Aufenthaltsort in einem Einwanderungsstaat entschieden haben (zur Begriffskritik u. a. Hinterberger 2020: 81; Neue Deutsche Medienmacher 2015: 51; Schneider 2012: 20; Breyer 2011: 25; Angenendt 2007: 10f.; Schönwälder et al. 2004: 6). Aufgrund der Kritik an der stigmatisierenden Wirkung des Begriffs findet die Bezeichnung „Illegale“ immer seltener Verwendung³ und wird auch von politischen Organisationen auf internationaler Ebene seit Langem ausdrücklich abgelehnt.⁴ Diese Studie verwendet den Begriff „unerlaubt aufhältige Personen“.

2 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

3 Im Jahr 2013 kündigte eine der größten Nachrichtenagenturen der Welt, Associated Press (AP), an, künftig in ihrer Berichterstattung auf den Begriff „illegale Migrantinnen“ bzw. „illegale Migranten“ zu verzichten (Monroy 2013).

4 Siehe z. B. Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 3449 vom 9.12.1975; Parlamentarische Versammlung des Europarats, Resolution 1509 vom 27.6.2006: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456&lang=EN>; Europäisches Parlament, Resolution vom 14.1.2009: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0019_DE.html

Diese Studie betrachtet zwei Gruppen der unerlaubt aufhältigen Personen:

1. Unerlaubt aufhältige Personen, deren Aufenthaltsort den Behörden bekannt ist und die im Kontakt mit den Behörden stehen (unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt): Diese Personengruppe umfasst u. a. Schutzsuchende, deren Asylantrag abgelehnt worden ist, sowie Personen, deren Aufenthaltserlaubnis abgelaufen oder widerrufen wurde, deren Abschiebung allerdings aus rechtlichen (z. B. Grundsatz der Nicht-Zurückführung, medizinische oder humanitäre Gründe) oder tatsächlichen Gründen (z. B. fehlende Mitwirkung der Ausreisepflichtigen, fehlende Reisedokumente usw.) auszusetzen ist. Die behördliche Aussetzung der Abschiebung wird im Gesetz als Duldung bezeichnet.
2. Unerlaubt aufhältige Personen, die vormals im Behördenkontakt standen, deren Aufenthaltsort jedoch nicht mehr bekannt ist, sowie unerlaubt aufhältige Personen, deren Aufenthalt den Behörden zu keinem Zeitpunkt bekannt war (unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt): Diese Personengruppe kann beispielsweise Schutzsuchende, die im Zuge der Erstverteilung auf die zuständigen Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer oder nach Ablehnung ihres Asylantrags untergetaucht sind, umfassen. Ferner gehören zu dieser Gruppe Personen, deren Visum oder Aufenthaltstitel abgelaufen und deren Aufenthaltsort den Behörden unbekannt ist (vgl. § 50 Abs. 1 AufenthG). Darüber hinaus umfasst sie all jene, die gemäß § 14 AufenthG unerlaubt nach Deutschland eingereist sind oder geschleust wurden, ohne ihren Aufenthalt bei den Behörden anzumelden oder je mit Behörden in Kontakt zu kommen. Auch unfreiwillig oder unter falschen Versprechungen im Rahmen von Menschenhandel eingeschleuste, für unerlaubte Beschäftigung, für Zwangsprostitution und andere Formen krimineller Geschäftstätigkeit ausgebeutete Personen, deren Aufenthalt den Behörden nicht bekannt ist, werden unter diese Personengruppe gefasst.⁵

2.2 Rechtsstellung von unerlaubt aufhältigen Personen

Die unerlaubte Einreise wird grundsätzlich mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft (§ 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG). Asylsuchende, die sich unverzüglich nach ihrer Einreise bei den zuständigen Stellen melden, sind von der Strafbarkeit ausgenommen (§ 95 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Art. 31 Abs. 1 GFK). Ihnen ist der Aufenthalt zur Durchführung des Asylverfahrens gestattet (§ 55 Abs. 1 S. 1 AufenthG). Die gleiche Strafandrohung mit Freiheits- oder Geldstrafe besteht grundsätzlich für den unerlaubten Aufenthalt im Bundesgebiet, wobei insbesondere die Aussetzung der Abschiebung (Duldung) die Strafbarkeit ausschließt (§ 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Beide Straftatbestände werden durch die Rückführungsrichtlinie, die der Rückkehrentscheidung und deren Vollzug den Vorrang einräumt, eingeschränkt.

Die EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG⁶ (RFRL)) legt gemeinsame EU-Standards für den Umgang mit unerlaubt aufhältigen Personen fest. Sie verfolgt dabei zwei Ansätze: Zunächst verpflichtet sie grundsätzlich alle Mitgliedstaaten, gegen alle in ihrem Hoheitsgebiet unerlaubt aufhältigen Personen eine Rückkehrentscheidung zu erlassen (Art. 6 Abs. 1 RFRL). Die Rückkehrentscheidung ist ein Begriff aus dem EU-Recht und wird definiert als „eine behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der der irreguläre Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen⁷ festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird (Art. 3 Abs. 4 RFRL)“ (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 22). Weiterhin betont die Rückführungsrichtlinie, dass bei Rückführungsmaßnahmen die Grundrechte, einschließlich des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung⁸ (auch ‚non-refoulement‘ genannt), gewahrt werden müssen (Art. 5 RFRL). Infolgedessen dürfen Rückführungen nur in Übereinstim-

6 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

7 Als Drittstaatsangehörige im Sinne des Schengener Grenzkodex gelten alle Personen, die nicht Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates, eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) oder der Schweiz sind.

8 Nicht-Zurückweisung bzw. non-refoulement meint das Verbot „Einzelpersonen in Länder zurückzuführen, in denen sie der tatsächlichen Gefahr ausgesetzt sind, Verfolgung, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder jedwede andere Menschenrechtsverletzung zu erleiden“ (EMN/KOM 2018: 247).

5 Für weitere Differenzierungen der Gruppe siehe Grote 2015: 14.

mung mit europäischen Rechtsvorschriften und den Garantien aus internationalen Menschenrechten erfolgen. Abgesehen von den vorgesehenen Ausnahmen ist es folglich den Mitgliedstaaten „nicht gestattet“, den unerlaubten Aufenthalt „zu tolerieren, ohne entweder ein Rückkehrverfahren einzuleiten oder eine Aufenthaltsberechtigung zu erteilen“ (KOM 2017: 18). Dahinter steht der Gedanke, „Grauzonen“ zu vermeiden, die Ausbeutung von unerlaubt aufhältigen Personen zu verhindern und „die Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu verbessern“ (KOM 2017: 18). Gleichzeitig sieht die Rückführungsrichtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten die Rückführung von unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen in bestimmten Fällen aufschieben können oder sollen (z. B. wegen des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung, aus gesundheitlichen oder technischen Gründe; Art. 9 RFRL).

In Deutschland werden die unionsrechtlichen Regelungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) umgesetzt. Grundsätzlich unterliegen alle in Deutschland unerlaubt aufhältigen Personen der Ausreisepflicht (§ 50 Abs. 1 AufenthG). Ist oder wird der unerlaubte Aufenthalt den Behörden bekannt, werden Maßnahmen getroffen, um die vollziehbare Ausreisepflicht entweder durch eine freiwillige Rückkehr oder eine Rückführung durchzusetzen. In den Fällen, in denen eine Rückführung nicht möglich ist, erhalten betroffene Personen eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (sogenannte Duldung; § 60a AufenthG). Die Mehrheit der unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt verfügt über eine Duldung (siehe Kapitel 2.3.1). Die Dauer einer Duldung und die damit verbundenen Rechte unterscheiden sich je nach Fallkonstellation. Die Abschiebung ist durch eine Duldung jedoch nur vorübergehend für die Dauer des Bestehens der Ausreisehindernisse ausgesetzt. Die Ausreisepflicht besteht somit weiter. Die migrationspolitischen Maßnahmen zielen darauf, diese Form von unerlaubtem Aufenthalt entweder durch Rückführung bzw. freiwillige Rückkehr oder durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu beenden (Bundesregierung 2015).

Eine Duldung wird sowohl in Fällen erteilt, in denen eine Abschiebung aus rechtlichen (z. B. medizinischen oder familiären Gründen) als auch aus tatsächlichen Gründen (z. B. Fehlen eines aufnahmebereiten Staates, Fehlen von Reisedokumenten) nicht möglich ist (§ 60a Abs. 2 und 4 AufenthG). Die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung kann für einige Tage oder aber auch mehrere Monate ausgestellt werden, in der Regel wird sie aber nicht länger als für die Dauer von sechs Monaten erteilt (Dienelt 2016). Sofern die Abschiebung aufgrund der ungeklärten Identität der

Person nicht vollzogen werden kann, wird ihr eine Duldung nach § 60b AufenthG für Personen mit ungeklärter Identität ausgestellt. Dieser Duldungsstatus ist mit Einschränkungen verbunden (z. B. Verbot der Erwerbstätigkeit; siehe Kapitel 4.1). Wenn die Abschiebungshindernisse über längere Zeit bestehen, kann dies zu langfristigen Duldungen führen, die auch als ‚Kettenduldungen‘ bezeichnet werden. Darüber hinaus kann die Ausländerbehörde unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls die gesetzte Frist zur freiwilligen Ausreise angemessen verlängern oder für einen längeren Zeitraum festsetzen (§ 59 Abs. 1 Satz 4 AufenthG).

Die Freizügigkeit von unerlaubt aufhältigen Personen unterliegt nach § 61 AufenthG Einschränkungen, wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig sind. Für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts in Deutschland ist ihr Aufenthalt grundsätzlich auf das Gebiet des jeweiligen Bundeslandes beschränkt (§ 61 Abs. 1 i. V. m. § 61 Abs. 1b AufenthG). Für rechtskräftig verurteilte Straftäterinnen und Straftäter, mit Ausnahme solcher Straftaten, deren Tatbestand nur von Ausländern verwirklicht werden kann, bei Betäubungsmitteldelikten, bei konkret bevorstehenden Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung und bei vorsätzlicher Täuschung über die Identität kann der Aufenthalt auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt werden (§ 61 Abs. 1c AufenthG). Bei fehlender Sicherung des Lebensunterhalts besteht eine gesetzliche Wohnsitzauflage (§ 61 Abs. 1d AufenthG).

2.3 Umfang der unerlaubt aufhältigen Personen: Statistiken und Schätzungen

Verlässliche Angaben zum Umfang der unerlaubt aufhältigen Bevölkerung ohne Behördenkontakt liegen in Deutschland nicht vor.⁹ Es liegt in der Natur der Sache, dass den Behörden nur wenige und oft lediglich indirekte Informationen zu jenen Personen vorliegen, die noch nie im Behördenkontakt standen oder untergetaucht sind. Angaben zu unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt sind daher auf Schätzungen und Hochrechnungen angewiesen. Bei Untergetauchten wird in der Regel zwar das Unter-

9 Die Ausführungen in diesem Abschnitt sind an Ausführungen von Grote (2015: 15ff.) angelehnt.

tauchen selbst dokumentiert (meist durch die Ausländerbehörden und zentral im Ausländerzentralregister (AZR) verzeichnet), jedoch kann nicht verlässlich bestimmt werden, ob die Person auf Dauer in Deutschland unerlaubt aufhältig verbleibt oder aus Deutsch-

land fortzieht. Statistische Angaben zum Umfang der unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt können hingegen näherungsweise angegeben werden (Grote 2015: 15ff.; siehe Infokasten 1).

Infokasten 1: Das Ausländerzentralregister

Das Ausländerzentralregister (AZR) ist eine bundesweite personenbezogene Datei, die Informationen über ausländische Staatsangehörige enthält, die sich nicht nur vorübergehend – sondern länger als drei Monate – in Deutschland aufhalten bzw. aufgehalten haben oder bei denen ein anderer gesetzlich festgelegter Anlass für eine Datenspeicherung vorliegt, wie z. B. eine Asylantragstellung. Registerbehörde des AZR ist das BAMF. In erster Linie übermitteln vor allem die Ausländerbehörden sowie in Asylangelegenheiten das BAMF Daten an das AZR. Darüber hinaus sind auch weitere Stellen (u. a. Landes- und Bundespolizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte) zur Übermittlung von Daten verpflichtet (§ 6 Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZRG)¹⁰). Die genannten Stellen sind auch dazu verpflichtet, Daten, die unrichtig geworden sind oder deren Unrichtigkeit sich nachträglich herausgestellt hat, unverzüglich zu berichtigen oder zu aktualisieren (§ 7 Satz 2 AZRG).

Datenqualität

Im Zusammenhang mit der erhöhten Zuwanderung von Schutzsuchenden kam es insbesondere im Jahr 2015 vermehrt zu Qualitätsproblemen im AZR. Zunächst konnten nicht alle Schutzsuchenden zeitnah nach ihrer Ankunft in Deutschland registriert und im AZR erfasst werden und mussten deshalb mit Verzögerung nacherfasst werden. Aufgrund der Registrierung von Schutzsuchenden in mobilen Erfassungseinheiten oder in provisorischen Ankunftszentren im Jahr 2015 wurden Personendaten teilweise unvollständig erfasst. Darüber hinaus kam es bei einigen Schutzsuchenden im Laufe ihres Asylverfahrens zu Mehrfacherfassungen (z. B. durch uneinheitliche Eingabe arabischer Namen oder auch Falschangaben), da im Laufe des Jahres 2015 noch keine flächendeckende Abnahme von Fingerabdrücken bei der Registrierung im AZR stattfand (StBA 2019).

Mit dem Inkrafttreten des Datenaustauschverbesserungsgesetzes (DAVG) vom 2. Februar 2016 ist das AZR zum Kerndatensystem geworden. Mit dem DAVG wurden die Rechtsgrundlagen für eine zeitlich frühere Speicherung und damit Erweiterung des zu speichernden Personenkreises geschaffen: Asylsuchende sind bereits bei ihrem Erstkontakt mit einer zur Registrierung befugten Behörde und damit zeitlich vor der förmlichen Asylantragstellung zu registrieren und zu speichern. Auch unerlaubt eingereiste/aufhältige Ausländerinnen und Ausländer sind beim Erstkontakt und damit vor einer aufenthaltsrechtlichen Entscheidung im AZR zu erfassen.

Seit 2016 konnte die Datenqualität des AZR durch das BAMF gemeinsam mit dem Bundesverwaltungsamt (BVA) sowie den Ausländerbehörden kontinuierlich gesteigert werden, nicht zuletzt durch Datenbereinigungsmaßnahmen. Die zuständigen Behörden unternehmen seither „erhebliche Bemühungen zur Identifizierung und Bereinigung von Dubletten im AZR“ (StBA 2019).

Gewisse Unklarheiten bestanden jedoch weiterhin fort. So konnten sich Personen z. B. mit einem langfristigen Visum legitim in Deutschland aufhalten, da es aber vor einer Kontaktaufnahme mit der Ausländerbehörde keinen entsprechenden Speichersachverhalt im AZR gibt (nur in der AZR-Visadatei), werden sie statistisch als ohne Aufenthaltsrecht ausgewiesen. Hierbei handelt es sich allerdings weniger um ein Datenqualitätsproblem als um eine Frage der Vollständigkeit der Speichersachverhalte. Im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters¹¹, das am 14. Juli 2021 im Bundesgesetzblatt verkündigt wurde, wurde diese Unvollständigkeit behoben. Es ist nunmehr so, dass ein neuer Speichersachverhalt zur Verfügung stehen wird.

¹⁰ Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz) vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265).

¹¹ Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 9. Juli 2021 (BGBl. S. 2467).



Zum 31. Dezember 2020 war bei 301.333 Datensätzen im AZR keine eindeutige Angabe zum aufenthaltsrechtlichen Status registriert. Diese Datenunsicherheit betrifft auch Auswertungen zu Personen mit Ausreisepflicht im AZR: Wenn sich unter den Datensätzen ohne Eintrag zum aufenthaltsrechtlichen Status gehäuft Personen befinden, deren Ausreise den Behörden nicht gemeldet wurde, führt dies zu einer Überhöhung dieser Zahlen.

Wie wird die Anzahl an Personen mit Ausreisepflicht aus dem AZR ermittelt?

Um die Zahl der ausreisepflichtigen Personen in Deutschland zu ermitteln, wird die Zahl aller Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit beachtet, die laut ihres Meldestatus in Deutschland aufhältig sind und bei denen mindestens ein aktueller Speichersachverhalt zu aufenthaltsbeendenden Maßnahmen (Abschiebung, Ausweisung, Zurückweisung, Zurückschiebung und/oder Duldung) registriert ist. Nicht berücksichtigt werden dürfen Datensätze, die die genannten Kriterien erfüllen, jedoch gleichzeitig einen aktuelleren Eintrag in der Dimension Aufenthaltsrecht besitzen. Darüber hinaus ist weder der Beginn noch die Dauer der Ausreisepflicht (und somit auch nicht der Duldung) im AZR automatisiert ermittelbar. Aus technischen Gründen kann nur das letzte im AZR gespeicherte Datum zu einer Ausreisepflicht automatisiert statistisch ausgewertet werden. Daher kann bei Personen mit Ausreisepflicht allenfalls die Dauer des Aufenthalts, nicht jedoch die Dauer der Ausreisepflicht automatisiert statistisch ausgewertet werden. Bei der Interpretation derartiger Daten muss ggf. beachtet werden, ob die zugrunde liegende Auswertung eine Aufenthaltsdauer seit der ersten oder seit der letzten Einreise berücksichtigt. Bei den meisten Auswertungen wird die Aufenthaltsdauer seit der letzten Einreise zugrunde gelegt.

2.3.1 Umfang der unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt

Die Anzahl der als ausreisepflichtig verzeichneten Drittstaatsangehörigen im AZR ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen (siehe Tabelle 1). Zum 31. Dezember 2015 waren insgesamt 193.438 Drittstaatsangehörige mit Ausreisepflicht im AZR registriert. Darunter waren 154.167 Personen mit Duldung. Zum 31. Dezember 2020 betrug die Zahl der Drittstaatsangehörigen mit Ausreisepflicht 270.877, wovon 234.666 eine Duldung hatten. Zum 31. Dezember 2020 hatten etwa 13,4 % aller im AZR registrierten Drittstaatsangehörigen mit Ausreisepflicht keine Duldung. Unter dieser Gruppe sind vor allem Personen erfasst, deren

Ausreisefrist noch nicht abgelaufen ist und die in der gesetzten Frist möglicherweise noch ausreisen werden, sowie Personen, deren Abschiebung bevorsteht. Da Personen, die im AZR als mit „Ausreisepflicht ohne Duldung“ registriert sind, teilweise ohne Kenntnisnahme der Ausländerbehörden aus Deutschland ausreisen, erscheinen diese Personen temporär – bis zur Nacherfassung der Behörden – weiterhin im AZR, obwohl sie tatsächlich nicht mehr in Deutschland aufhältig sind.

Solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist, erhalten Personen eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG. Tabelle 2 zeigt, aus welchen tatsächlichen oder rechtlichen Gründen die Duldung jeweils ausgesprochen

Tabelle 1: Drittstaatsangehörige mit vollziehbarer Ausreisepflicht (2015–2020)

Stichtag	Ausreisepflichtige mit Duldung	Ausreisepflichtige ohne Duldung ¹⁾	Insgesamt
31.12.2015	154.167	39.271	193.438
31.12.2016	151.855	44.229	196.084
31.12.2017	164.974	52.382	217.356
31.12.2018	178.960	45.016	223.976
31.12.2019	201.324	38.391	239.715
31.12.2020	234.666	36.211	270.877

Quelle: AZR.

1) Umfasst vollziehbar Ausreisepflichtige, deren Ausreisefrist noch nicht abgelaufen ist, sowie Personen, deren Abschiebung bevorsteht. Aufgrund von fehlenden oder ausstehenden (Nach-)Erfassungen können darunter bereits ausgereiste Personen sein.

wurde. Zum 31. Dezember 2019 waren beispielsweise 83.725 von 201.324 der bestehenden Duldungen aufgrund fehlender Reisedokumente, 72.580 Duldungen aus sonstigen Gründen und 15.400 Duldungen wegen familiärer Bindungen in Deutschland erteilt worden. Um die Duldungsgründe besser auswerten zu können und die hohe Anzahl der unspezifischen Angaben von Duldungen aus sonstigen Gründen zu vermeiden, wurden im Jahr 2019 im AZR mehrere Speichersachverhalte mit weiteren Duldungsgründen eingeführt (siehe ‚Zweite Verordnung zur Änderung der AZRG-Durchführungsverordnung‘¹²).

Der Anteil an Drittstaatsangehörigen mit Duldung, die weniger als ein Jahr in Deutschland leben, ist in den Jahren 2015 und 2016 von 31,5 % auf 11,9 % stark ge-

sunken und blieb in den Folgejahren auf dem Niveau von rund 10,2 bis 11,8 %. Im Jahr 2020 beträgt der Anteil nur noch 7,2 % (siehe Abbildung 1). Der Anteil an Personen mit Duldung und einer Aufenthaltsdauer von ein bis drei Jahren ist zunächst von 31,4 % im Jahr 2015 auf 45,4 % im Jahr 2016 angestiegen, sank jedoch auf 19,7 % im Jahr 2020. Stark angestiegen ist hingegen der Anteil an Personen mit Duldung, die seit über drei Jahren in Deutschland leben: von 37,1 % in 2015, 42,6 % in 2016, 46,5 % in 2017, 64,2 % in 2018, 70,0 % in 2019 auf 72,9 % in 2020 (jeweils am 31. Dezember). Es ist somit eine Verstärkung des Aufenthalts von Personen mit Duldung in den letzten Jahren zu beobachten, die insbesondere Personen betrifft, die in den Jahren 2015 und 2016 im Zuge der Asylwanderung nach Deutschland kamen und nach negativem Ausgang des Asylverfahrens eine Duldung erlangten. So stieg in den letzten Jahren der Anteil an Perso-

¹² Zweite Verordnung zur Änderung der AZRG-Durchführungsverordnung vom 11. Dezember 2018, BGBl 2018 I Nr. 45 S. 2424.

Tabelle 2: Anzahl an Personen mit Duldung, bei denen die Rückführung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist (2015–2019)

Gründe für Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020
Fehlende Dokumente	36.511	39.970	65.170	74.450	83.725	86.646
Sonstige Gründe	93.540	90.570	71.205	72.530	72.580	75.809
Familiäre Bindung	2.096	4.260	9.510	11.190	15.400	20.488
Medizinische Gründe	260	3.090	4.295	3.840	3.735	3.449
Konkrete bevorstehende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung	-	-	-	-	2.025	3.357
Asylfolgeantrag	-	-	-	-	2.065	2.920
Abschiebungshindernis nach § 60 Abs. 1–5, 7 AufenthG	-	-	-	-	835	2.565
Unbegleitete Minderjährige	-	-	-	-	485	849
Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO	-	-	-	-	100	197
Stattgegebener Eilantrag	-	-	-	-	70	120
Fehlendes Einvernehmen der Staatsanwaltschaft oder Zeugenschutzdienststelle	-	-	-	-	30	48
Fehlendes Absehen von einer Strafvollstreckung nach § 456a StPO	-	-	-	-	15	28
Ohne Angabe	2.444	1.510	785	360	265	282
Gesamt	134.851	139.400	150.965	162.370	181.330	196.758

Quelle: AZR, StBA.

Anmerkung: Zum 14. Mai 2019 wurden im AZR weitere Duldungsgründe als Speichersachverhalte eingeführt, weshalb für diese Kategorien in den Jahren 2015 bis 2018 keine Zahlen vorliegen.

nen mit abgelehntem Asylantrag¹³ unter den Personen mit Ausreisepflicht insgesamt an (2017: 51,9 %; 2018: 55,9 %; 2019: 60,8 %; 2020: 65,3 %; Zahlen jeweils zum 31. Dezember des Jahres; Deutscher Bundestag 2018a: 34, 39; Deutscher Bundestag 2019b: 33, 41; Deutscher Bundestag 2020a: 46; Deutscher Bundestag 2021a: 50).

Dies bedeutet nicht, dass diese Personen für die Gesamtdauer ihres Aufenthalts eine Duldung bzw. keinen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus hatten, da in den vorliegenden Auswertungen nur der letzte AZR-Status erfasst ist. Eine Person, die im Jahr 2015 eingereist ist, einen Asylantrag gestellt hat und der nach Ablehnung des Asylantrags eine Duldung erteilt wurde, wird beispielsweise zum 31. Dezember 2019 als geduldete Person mit einer Aufenthaltsdauer von vier Jahren erfasst, auch wenn sie während ihres Asylverfahrens zunächst über eine Aufenthaltsgestattung verfügte (Deutscher Bundestag 2017a: 8; siehe auch Infokas-

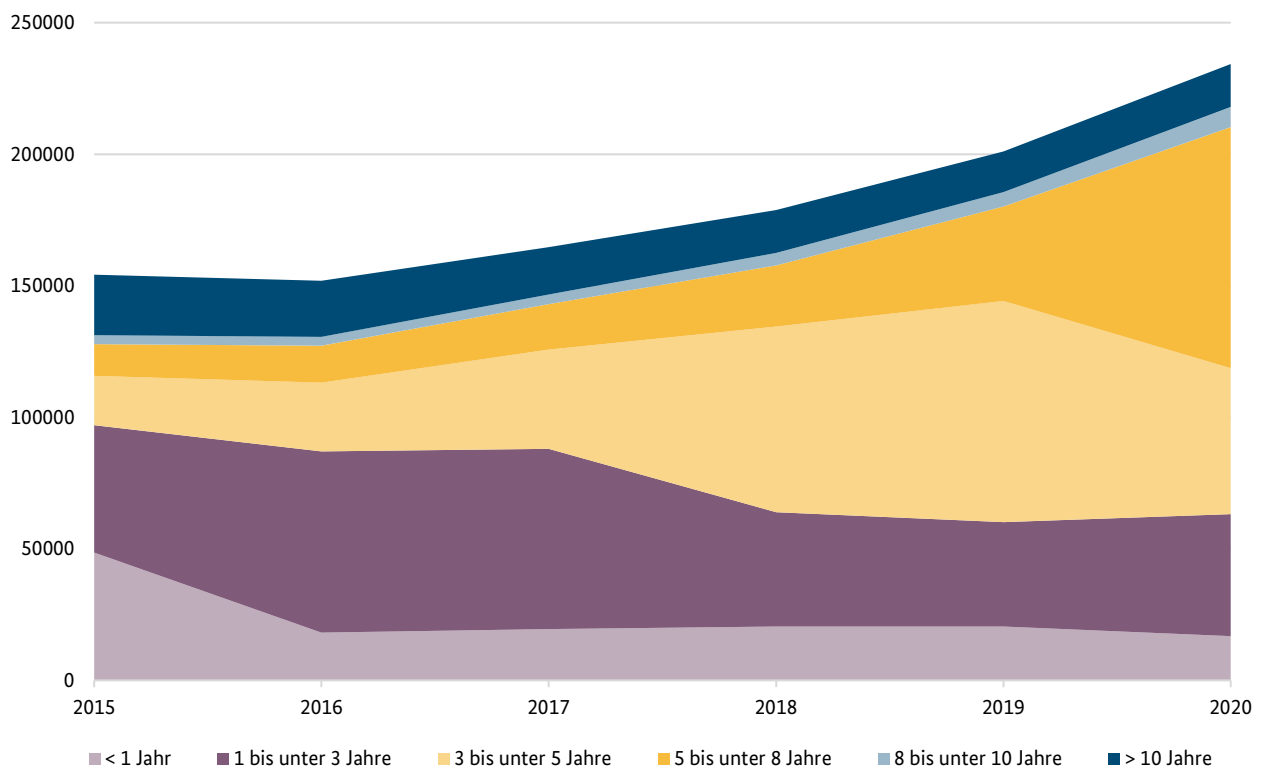
13 Die im AZR gespeicherte Asylablehnung ist nicht zwingend für die bestehende Ausreisepflicht ursächlich, da sie bereits längere Zeit zurückliegen kann (Deutscher Bundestag 2021a: 50).

ten 1). Gerade in den letzten Jahren hat die Dauer der Asylverfahren bis zur abschließenden verwaltungsgerichtlichen Entscheidung in erheblichem Umfang zur Gesamtdauer des Aufenthalts beigetragen. So erhöhte sich die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren bis zur abschließenden verwaltungsgerichtlichen Entscheidung sukzessive von 13,2 Monaten im Jahr 2017 auf 17,6 Monate im Jahr 2018, 21,3 Monate im Jahr 2019 und 25,9 Monate im Jahr 2020 (BAMF 2018: 57; BAMF 2019a: 61; BAMF 2020a: 61; Deutscher Bundestag 2021b: 4).

2.3.2 Umfang der unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt

Wie bereits dargestellt, lässt sich der Umfang der unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt nicht verlässlich bestimmen. Dies betrifft sowohl Personen, die keinen gültigen Aufenthaltstitel mehr haben und aufgrund dessen ‚untergetaucht‘ sind, als auch Personen, die auf unerlaubtem Wege nach Deutsch-

Abbildung 1: Personen mit Duldung nach Aufenthaltsdauer seit der letzten Einreise (2015–2020)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des AZR.

Anmerkung: Die Angaben beziehen sich auf die Stichtage 31. Dezember 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 und 2020. Es können weder der Beginn noch die Dauer der Ausreisepflicht automatisiert im AZR abgefragt werden, weshalb die Ausreisepflicht nur im Zusammenhang mit der gesamten Aufenthaltsdauer in Deutschland (inklusive eventueller legaler Aufenthaltsstatus) angegeben werden kann (Deutscher Bundestag 2017a: 8). Die Zahlen beziehen sich auf Drittstaatsangehörige.

land eingereist sind und nicht erfasst wurden. Zu jenen Personen, die nicht (mehr) im Behördenkontakt stehen, liegen den Behörden nur wenige und oft indirekte Informationen vor. Eine Annäherung an die tatsächliche Anzahl kann nur durch Schätzungen und Hochrechnungen erfolgen (Grote 2015: 15ff). Dabei gibt es verschiedene methodische Vorgehensweisen, die je nach vorhandener Datenlage gewählt werden können: die Multiplikatormethode, die Residualmethode, die Demografische-Komponenten-Methode, die Regularisierungsmethode und die Proportionalmethode (siehe Infokasten 2; Vogel/Aßner 2011: 11; Connor/Passel 2019: 20).

Eine Schätzung über den Umfang der in Deutschland unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen (ohne Personen mit Duldung) wurde vor mehreren Jahren durch das CLANDESTINO-Projekt anhand der Multiplikatormethode vorgenommen (Vogel/Kovacheva 2008). Mit dem dort verwendeten Schätzverfahren konnte so letztmalig für das Jahr 2014 die Anzahl der unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen ohne Behördenkontakt auf 180.000 bis 520.000 geschätzt werden. Aufgrund der stark gestiegenen Anzahl an Schutzsuchenden in Deutschland ab dem Jahr 2015 und den damit einhergegangenen geänderten behördlichen Erfassungs- und Registrierungsmethoden sowie möglichen Doppelerfassungen in den Statistiken sahen sich die Forschenden seither nicht in der Lage, ihre Schätzungen verlässlich fortzuführen (Vogel 2016: 5ff.). Aufgrund der Untererfassungen von unerlaubt aufhältigen Personen in der Bevölkerungsstatistik und Übererfassungen im AZR konnten bisher nur unplausible Ergebnisse generiert werden, weshalb weiterhin keine verlässlichen Schätzungen möglich sind (Düvell 2021).¹⁴

Eine aktuellere Untersuchung, die die Anzahl von unerlaubt aufhältigen Personen (mit und ohne Behördenkontakt) in Europa in den Jahren 2014 bis 2017 anhand der Residualmethode schätzt, wurde im Jahr 2019 durch das US-amerikanische Pew Research Center veröffentlicht. Der Studie zufolge sollen im Jahr 2017 schätzungsweise 1,0 bis 1,2 Millionen Menschen in Deutschland ‚unerlaubt aufhältig‘ gewesen sein (Connor/Passel 2019). Diese Schätzzahlen sind jedoch aus mehreren methodischen Gründen fehlerhaft, da

das Forschungsteam unter ‚unerlaubtem Aufenthalt‘ auch Personen fasst, die nach der deutschen Rechtsprechung einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus haben (beispielsweise Asylantragstellende, Personen, die einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt haben, Personen mit befristetem Aufenthaltstitel, von der Aufenthaltstitelpflicht befreite Personen wie z. B. Diplomatinen und Diplomaten). Abzüglich der Asylantragstellenden betragen die Schätzzahlen zu unerlaubt aufhältigen Personen laut den Forschenden für das Jahr 2014 300.000 bis 400.000 Personen, für das Jahr 2015 200.000 bis 800.000 Personen, für das Jahr 2016 500.000 bis 800.000 Personen und für das Jahr 2017 600.000 bis 700.000 Personen (Connor/Passel 2019: 44). Obwohl diese Zahlen – zumindest für das Jahr 2014 – den Zahlen des CLANDESTINO-Projekts ähneln, sind sie aufgrund schwerwiegender konzeptioneller und methodischer Fehler inkorrekt (Hosner 2020). Die verwendeten Datenquellen (Bevölkerungsstatistik, AZR, Mikrozensus) eignen sich nicht für die Residualmethode, da die Daten nicht gleichermaßen bereinigt sind und aus rechtlichen Gründen nicht harmonisiert werden können. Damit die Residualmethode funktioniert, müssten mehr ausländische Personen in der Bevölkerungsstatistik registriert sein als im AZR. Tatsächlich ist es aber so, dass im AZR deutlich mehr ausländische Personen als in der Bevölkerungsstatistik registriert sind, obwohl in der Bevölkerungsstatistik alle Personen, unabhängig von der Aufenthaltsdauer, enthalten sind und im AZR hauptsächlich Personen ab dreimonatigem Aufenthalt (Bevölkerungsstatistik 2017: 9.679.000 Personen; AZR 2017: 10.623.940 Personen). Bereinigt man diese Fehler und wendet man die Residualmethode in Deutschland an, kommt man also sogar auf ein negatives Ergebnis von -196.000 unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt, was noch einmal verdeutlicht, dass die Anwendung dieser Methode im deutschen Kontext keinen Sinn ergibt (für Details siehe Hosner 2020: 5).

Tatverdächtige eines unerlaubten Aufenthalts nach der Polizeilichen Kriminalstatistik

Weil es für die vergangenen Jahre keine verlässlichen Schätzzahlen zur Größe der unerlaubt aufhältigen Bevölkerung ohne Behördenkontakt gibt, können Statistiken der Ordnungsbehörden, beispielsweise der Polizei, Informationen über diejenigen unerlaubt aufhältigen Personen liefern, die den Behörden im Vollzug ihrer Aufgaben bekannt geworden sind. So werden in der PKS auch Feststellungen wegen unerlaubten Aufenthalts erfasst. Wie in Tabelle 3 zu sehen ist, ist die Anzahl an Personen, die des unerlaubten Aufenthalts verdächtigt werden, von 2015 bis 2018 stetig ge-

14 Im DeZIM wurde ein Forschungsprojekt zum Thema ‚Schätzmethoden und Surveyansätze zur Erforschung Irregulärer Migration‘ durchgeführt. Ziel war unter anderem eine verlässliche Schätzmethode für die in Deutschland sich unerlaubt aufhaltende Bevölkerung zu finden. Aufgrund der Datenlage konnten keine Schätzzahlen veröffentlicht werden (Projektlaufzeit 1.2.2019 bis 31.1.2021; Vortrag bei der Jahrestagung Illegalität 2021).

Infokasten 2: Schätzmethode zum Umfang unerlaubt aufhältiger Personen

Multiplikatormethode

Bei dieser Methode, die im Rahmen des CLANDESTINO-Projekts für die Schätzung der unerlaubt aufhältigen Bevölkerung in Deutschland angewendet wurde, werden z. B. aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) die Daten zu den Tatverdächtigen mit unerlaubtem Aufenthalt einerseits zur deutschen Bevölkerung (Obergrenze) und andererseits zur ausländischen rechtmäßig aufhältigen Bevölkerung (Untergrenze) ins Verhältnis gesetzt. Dann wird anhand einfacher Multiplikation mit der jeweiligen Bevölkerungsgruppe die Größe der unerlaubten Bevölkerung geschätzt (Vogel/Aßner 2011: 15ff.). Aufgrund von Problemen mit der Datenqualität wurde diese Schätzungsmethode von den Forschenden seit 2014 nicht wieder durchgeführt.

Residualmethode

Die Residualmethode folgt einer simplen Annahme. Die Anzahl der unerlaubt aufhältigen Personen ist die Differenz zwischen allen ausländischen Staatsangehörigen, die in einem Land aufhältig sind, und der Anzahl derer, die sich erlaubt mit einem Aufenthaltstitel im Land aufhalten. Wichtig ist dabei, dass für die Gesamtzahl der aufhältigen ausländischen Staatsangehörigen eine Datengrundlage verwendet wird, von der angenommen werden kann, dass sie auch unerlaubt aufhältige Personen beinhaltet, so wie beispielsweise Bevölkerungshochrechnungen (in Deutschland wäre das die Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamts). Die Anzahl der rechtmäßig aufhältigen Personen wird dann aus Behördenregistern, beispielsweise dem AZR, entnommen (Connor/Passel 2019: 22f.).

Wie die DeZIM-Reproduktion der Pew Research Centers-Schätzzahlen zeigt, ist diese Rechnung jedoch nicht so einfach, wie sie auf den ersten Blick erscheint. Entgegen der Annahme des Forschungsteams des Pew Research Centers können die deutschen Statistiken aufgrund der ungenügenden Datenqualität nicht für diese Schätzmethode verwendet werden, da die Anzahl der im AZR registrierten ausländischen Staatsangehörigen höher ist als ihre Anzahl nach der Bevölkerungsfortschreibung und man deshalb keine schlüssigen Erkenntnisse über den Umfang an unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt gewinnen kann (Hosner 2020).

Demografische-Komponenten-Methode

Wenn aufgrund stark angestiegener Zuwanderung keine aktuellen verlässlichen Registerdaten und Bevölkerungshochrechnungen zur Verfügung stehen, können als Alternative vergangene verlässliche Schätzzahlen anhand verschiedener demografischer Techniken (Einwanderung, Auswanderung, Abschiebungen, Regularisierungen, Sterbefälle und Geburten) auf die Folgejahre hochgerechnet werden, um aktuelle Schätzzahlen zu erhalten (Connor/Passel 2019: 25).

Regularisierungsmethode

In Ländern, in denen es unerlaubt aufhältigen Personen systematisch ermöglicht wird, nach einer bestimmten unerlaubten Aufenthaltsdauer einen Aufenthaltstitel zu beantragen, kann damit die Untergrenze an sich unerlaubt aufhaltenden Personen ohne Behördenkontakt rückwirkend festgestellt werden (Connor/Passel 2019: 26). Da es in Deutschland für Personen, die sich ohne Behördenkontakt unerlaubt in Deutschland aufhalten, keine direkten Möglichkeiten für eine Regularisierung des Aufenthalts gibt, kann diese Methode nicht angewandt werden.

Proportionalmethode

Bei dieser Methode wird das Verhältnis von unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen zu rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen in anderen Ländern, die ähnliche Migrationsmuster aufzeigen und für die Schätzzahlen verfügbar sind, auf das Land übertragen, für das die Zahlen geschätzt werden sollen. Diese Methode wird angewandt, wenn aus Datengründen keine anderen Methoden angewandt werden können (Connor/Passel 2019: 27).

sunken, im Jahr 2019 gering angestiegen und im Jahr 2020 um 15,4 % gesunken. Dabei ist jedoch festzustellen, dass die PKS eine Ausgangsstatistik ist, in der nur die der Polizei bekannt gewordenen und von ihr bearbeiteten Straftaten abgebildet sind, die bei Abgabe an die Staatsanwaltschaft statistisch erfasst werden. Da sie erst zum Abschluss der polizeilichen Ermittlungen eingetragen werden, können auch Straftaten erfasst werden, die schon vor dem jeweiligen Berichtsjahr begangen wurden. Weiterhin ist zu beachten, dass in den Statistiken neben anderen unerlaubt aufhältigen Personen ebenfalls unerlaubte Einreisen von aufgegriffenen Personen erfasst sind, die in Deutschland um Asyl ersuchen (BMI/BAMF 2020: 189f.). Diese Verfahren werden jedoch wegen des Bestrafungsverbots der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)¹⁵ eingestellt (Art. 31 Abs. 1 GFK) und die Antragstellenden erhalten für die Dauer des Asylverfahrens eine Aufenthaltsgestattung (siehe auch Kapitel 2.2).

Untergetauchte

Für eine Annäherung der Entwicklung der unerlaubt aufhältigen Bevölkerung, die untergetaucht ist, wird häufig der AZR-Speichersachverhalt ‚Fortzug nach unbekannt‘ verwendet. Jedoch eignen sich diese Zahlen nicht zur Beantwortung der Fragestellungen der vorliegenden Studie, da darunter alle im AZR gespeicherte ausländische Staatsangehörige fallen, deren Aufenthalt ab einem bestimmten Zeitpunkt den Behörden nicht mehr bekannt und wo eine Kontaktaufnahme gescheitert war. „Aus den Daten des AZR geht nicht hervor, ob die Personen, die einen Aufenthaltstitel besaßen und nach unbekannt verzogen waren, kurz vor einem Entzug oder Auslaufen ihres Aufenthaltstitels standen, so dass keine Aussage getroffen werden kann, ob ein bevorstehender Verlust des Aufenthaltstitels zum Untertauchen oder Fortzug ohne Abmeldung geführt hat.“ (Grote 2015: 16)

¹⁵ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 22. April 1954.

2.3.3 Umfang der erteilten Aufenthaltserlaubnisse

Das deutsche Aufenthaltsrecht eröffnet einem eingeschränkten Kreis der unerlaubt aufhältigen Personen Möglichkeiten eines rechtmäßigen Aufenthalts. Zentrale Voraussetzung für die Erteilung eines solchen Aufenthaltstitels ist, dass diese Personen Behörden bekannt sind und beispielsweise eine Duldung besitzen (siehe Kapitel 4.2). Unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt stehen hingegen grundsätzlich keine Optionen zur Verfügung, einen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland zu erlangen. Wie Tabelle 4 zu entnehmen ist, verfügten am 31. Dezember 2020 insgesamt 102.385 ehemals unerlaubt aufhältige Personen über eine Aufenthaltserlaubnis. Der Großteil der Aufenthaltstitel wurde aus humanitären Gründen erteilt (§§ 25 Abs. 4 und 5, 23a AufenthG: 80.981 Personen). Darauf folgen als zweitgrößte Gruppe, aber in weitaus geringerem Umfang, unerlaubt aufhältige Personen, die aufgrund erbrachter Integrationsleistungen einen Aufenthaltstitel erhalten haben (§§ 25a, 25b AufenthG: 17.815 Personen). Weitaus weniger Aufenthaltserlaubnisse betreffen qualifizierte Personen mit Duldung zum Zweck der Beschäftigung (§ 19d AufenthG: 2.930). Zuletzt sind die Aufenthaltstitel basierend auf der im Jahr 2007 eingeführten Altfallregelung zum Stichtag am 1. Juli 2007 zu benennen (§ 104a AufenthG: 659). Die genannten Aufenthaltserlaubnisse berechtigen zur Aufnahme einer Beschäftigung. Lediglich im Fall von § 25 Abs. 4 AufenthG bedarf es dazu einer gesonderten behördlichen Erlaubnis (siehe Kapitel 4.3)

2.4 Politische und öffentliche Debatten

Anfang der 2000er-Jahre wurde das Thema ‚unerlaubte Einreise und Aufenthalt‘, das zuvor eher wenig Beachtung fand, Teil der politischen und öffentlichen

Tabelle 3: Nicht-deutsche Tatverdächtige eines unerlaubten Aufenthalts in der PKS (2015–2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Unerlaubter Aufenthalt § 95 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Abs. 2 Nr. 1b AufenthG	228.427	217.683	110.951	98.458	98.970	83.726

Quelle: PKS.

Anmerkung: Gemäß der PKS ist jede Person tatverdächtig, die nach dem polizeilichen Ermittlungsergebnis aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte verdächtig ist, eine rechtswidrige (Straf-)Tat begangen zu haben. Dazu zählen auch Mittäterinnen und Mittäter, Anstifterinnen und Anstifter und Gehilfinnen und Gehilfen.

Tabelle 4: Anzahl an ehemals unerlaubt aufhältigen Personen mit Aufenthaltstitel

Aufenthaltstitel	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020
Aufenthalt aus humanitären Gründen (§§ 25 Abs. 4 und 5, 23a AufenthG)						
Vorübergehende Aufenthaltserlaubnis aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen (§ 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG)	13.831	13.525	12.406	11.744	10.818	9.053
Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis wegen außergewöhnlicher Härte (§ 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG)	10.498	10.429	10.077	10.168	10.042	9.442
Unmögliche Ausreise aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen (§ 25 Abs. 5 AufenthG)	49.297	49.407	51.055	53.219	55.527	53.584
Härtefallaufnahme durch Länder (§ 23a AufenthG)	6.135	6.240	6.941	8.065	8.717	8.902
Zwischensumme	79.761	79.601	80.479	83.196	85.104	80.981
Aufenthaltsgewährung bei Integration (§§ 25a, 25b AufenthG)						
Jugendliche/Heranwachsende	3.333	3.870	4.239	4.817	6.464	9.247
Deren Ehe-/Lebenspartnerin bzw. -partner	-	5	6	20	19	21
Deren minderjähriges lediges Kind	-	16	35	59	80	115
Deren Eltern	503	559	581	649	894	1.224
Deren Geschwister	316	341	354	376	430	557
Erwachsene	-	792	1.780	2.623	3.594	4.449
Deren Ehe-/Lebenspartnerin bzw. -partner	-	97	166	260	348	475
Deren minderjähriges lediges Kind	-	195	502	790	1.222	1.727
Zwischensumme	4.152	5.875	7.663	9.594	13.051	17.815
Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Personen mit Duldung zum Zweck der Beschäftigung (§ 19d AufenthG*)						
Qualifizierte Geduldete mit Abschluss in Deutschland	119	129	168	379	1.003	2.218
Anerkannter oder vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss, seit zwei Jahren ununterbrochen beschäftigt	11	12	10	14	64	40
Qualifizierte Fachkraft, seit drei Jahren ununterbrochen beschäftigt	21	23	17	16	34	59
Qualifizierte Geduldete im Anschluss an eine Ausbildungsduldung	-	-	-	-	176	613
Zwischensumme	151	164	195	409	1.277	2.930
Altfallregelung (§§ 104a, 23 Abs. 1 i. V. m. 104a Abs. 2 Satz 2 AufenthG)						
Aufenthaltserlaubnis auf Probe	80	61	50	40	32	42
Aufenthaltserlaubnis bei eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts	1.299	1.137	957	771	680	598
Altfallregelung für volljährige Kinder von Personen mit Duldung	47	39	33	26	23	15
Altfallregelung für unbegleitete Minderjährige	10	8	9	2	3	4
Zwischensumme	1.436	1.245	1.049	839	738	659
Insgesamt	85.500	86.885	89.386	94.038	100.170	102.385

Quelle: AZR; eigene Berechnung.

*) Ehemals § 18a AufenthG.

Debatte (Sinn et al. 2006). Dabei zielten die Diskussionen primär auf die Gruppe unerlaubt aufhältiger Personen ohne Behördenkontakt (Sinn et al. 2006: 30). Das Interesse an dem Thema flachte gegen Ende der 2000er-Jahre jedoch deutlich ab und spielte eine Zeit lang eine lediglich untergeordnete Rolle in den Debatten über Migration. Vor dem Hintergrund des starken Anstiegs der Asylantragszahlen im Herbst 2015 und im Zuge der Diskussion um die Rückkehr von Personen mit abgelehntem Asylantrag in ihre Herkunftsländer hat das Thema unerlaubter Aufenthalt zuletzt erneut an Brisanz gewonnen (Hanewinkel/Oltmer 2017). So rückte der Umgang mit Personen, die einer Ausreisepflicht unterliegen, in den Fokus, wobei es primär um unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt ging.

Wie bereits verschiedene Studien zum Thema unerlaubter Aufenthalt herausgearbeitet haben, existieren mehrere Perspektiven auf das Thema, die sich auch in den jüngeren öffentlichen und politischen Debatten wiederfinden. Im öffentlich-politischen Diskurs wurden und werden unerlaubte Einreise und unerlaubter Aufenthalt meist stark mit Fragen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verknüpft. Die ordnungsrechtliche Sichtweise, die vom BMI und den Innenministerien der Länder vertreten wird, betont, dass die Bestimmungen zur Regulierung der Einreise und Aufenthalte von Personen ausländischer Staatsangehörigkeit durchzusetzen sind. Dieser Perspektive steht eine menschenrechtliche Sichtweise gegenüber. Sie wird primär von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Institutionen (Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Unterstützerorganisationen) vertreten. Diese weisen darauf hin, dass Menschenrechte unabhängig vom Aufenthaltsstatus Gültigkeit haben (Vogel/Cyrus 2018; Cyrus 2013). Neben diesen Grundsatzstandpunkten existieren pragmatische Ansätze zum Thema unerlaubter Aufenthalt, die sich insbesondere in den Kommunen zeigen (Schneider 2012: 27f.; Sinn et al. 2006: 32; Cyrus 2004: 40ff.). So eröffnen Kommunen und Gemeinden häufig situativ Zugänge zu sozialen Leistungen im Falle von humanitären und gesundheitlichen Problemlagen und Risiken.

2.4.1 Debatten zu unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt

Die Debatten zu unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt verliefen in den letzten Jahren grob in zwei Richtungen: Einerseits sind die Debatten von der Frage geprägt, wie Rückführungen von Personen

mit vollziehbarer Ausreisepflicht vereinfacht und so unerlaubte Aufenthalte von Personen mit abgelehntem Asylantrag konsequent beendet werden können. Andererseits beziehen sich die Debatten auf Möglichkeiten, wie sich unerlaubt aufhältige Personen, die nicht rückkehren bzw. rückgeführt werden können, ‚integrieren‘ lassen. So werden vor dem Hintergrund eines Fachkräftemangels Diskussionen über die Vor- und Nachteile eines sogenannten ‚Spurwechsels‘ geführt (siehe Kapitel 2.3.3, 3.3 und 4.3). Ergebnis dieser scheinbar gegensätzlichen Debatten waren verschiedene Gesetzesänderungen, die sowohl sukzessive das Asyl- und Aufenthaltsrecht verschärften als auch Erleichterungen für länger in Deutschland unerlaubt aufhältige Personen umsetzten.

Bereits in den Debatten zu dem im August 2015 in Kraft getretenen ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘¹⁶ wurden diese beiden Ziele deutlich. Das Gesetz ermöglicht zum einen, dass diejenigen, denen kein Aufenthaltsrecht zusteht und die vollziehbar ausreisepflichtig sind, schneller zurückgeführt werden können. Zum anderen sollten mit einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung die Rechte von sogenannten Langzeitgeduldeten gestärkt werden, die zwar keinen rechtmäßigen Aufenthalt besitzen, jedoch Integrationsleistungen erbracht haben oder schutzbedürftig sind (Deutscher Bundestag 2015a: 1). Der damalige Bundesminister des Innern Thomas de Maizière fasste die „zwei Botschaften“ des Gesetzes so zusammen: „Gut integrierte Ausländer erhalten ein dauerhaftes Bleiberecht. [...] Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere Seite der Medaille ist: Nicht schutzbedürftige Ausländer müssen schneller in ihre Heimatländer zurückkehren. Beides gehört zusammen“ (Deutscher Bundestag 2015b: 11154). Der Fokus der Parlamentsdebatten zu dem Gesetz richtete sich dabei darauf, wie unerlaubter Aufenthalt in Deutschland entweder durch Rückkehr oder durch Integration und Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen möglichst reduziert bzw. beendet werden könnte.

Noch im selben Jahr folgten zahlreiche weitere Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts, die auch unerlaubt aufhältige Personen betrafen: So trat im Oktober 2015 das sogenannte Asylpaket I („Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz“¹⁷) in Kraft sowie kurz darauf das Asylpaket II („Gesetz zur Einführung be-

¹⁶ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015, BGBl. I vom 31. Juli 2015.

¹⁷ Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, BGBl. I vom 23. Oktober 2015.

schleunigter Asylverfahren¹⁸). Ziele der Gesetzespakete waren, die Asylverfahren zu beschleunigen, die Rückführungen von Personen mit vollziehbarer Ausreisepflicht zu vereinfachen und Fehlanreize zu beseitigen, die zu einem weiteren Anstieg von Asylanträgen von Personen mit geringer Chance auf einen Schutzstatus führen könnten (Deutscher Bundestag 2015c: 25). Opposition, Zivilgesellschaft und Verbände äußerten scharfe Kritik an den angedachten Leistungskürzungen. Kritik wurde zudem an dem verlängerten Verbleib unter anderem von Geflüchteten aus sicheren Herkunftsstaaten¹⁹ in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder geäußert. Weiterhin monierten zivilgesellschaftliche und kirchliche Organisationen wie der Deutsche Caritasverband den erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildung für Geduldete (Deutscher Caritasverband 2015).

Gleichzeitig zu diesen Verschärfungen verabschiedete die Bundesregierung im Mai 2016 das Integrationsgesetz²⁰, welches u. a. regelt, dass abgelehnten Asylsuchenden oder geduldeten Auszubildenden eine Duldung für die Gesamtdauer der Berufsausbildung sowie ein halbes Jahr für den anschließenden Berufseinstieg gewährt werden kann, um ihnen und den Ausbildungsbetrieben mehr Rechtssicherheit zu geben (Bundesregierung 2015). Damit ging der Gesetzgeber auf die Argumente der Unternehmer ein, welche den Verlust von guten Arbeitskräften beklagten, wenn deren Duldung nicht verlängert werde (Parusel 2018: 1).

Der im Dezember 2016 verübte Terroranschlag auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz in Berlin rückte die Debatte um die öffentliche Sicherheit stärker in den Vordergrund (BMI 2018). Insbesondere der Umstand, dass der Attentäter ausreisepflichtig war, unter unterschiedlichen Identitäten mehrere Asylgesuche geäußert hatte und aufgrund fehlender Papiere nicht

in sein Herkunftsland abgeschoben werden konnte, führte dazu, dass in den Debatten ein Zusammenhang zwischen den Themen Terrorismusgefahr und unerlaubt aufhältigen Personen sowie ihrer Abschiebung hergestellt wurde (Hanewinkel/Oltmer 2017). Als Konsequenz wurden Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht beschlossen (Deutscher Bundestag 2017b).²¹ Unter anderem wurden die Länder „gesetzlich ermächtigt, die Verpflichtung für Asylsuchende ohne Bleibeperspektive, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, zu verlängern“ (BMI 2017: 1). Vor diesem Hintergrund forderten die Kommunen, dass diese Gruppe erst gar nicht auf die Städte und Gemeinden verteilt werden sollte. Sie plädierten daher für die Schaffung von zentralen Ausreisereinrichtungen in allen Bundesländern beziehungsweise die Rückführung von ausreisepflichtigen Personen direkt aus den Aufnahmeeinrichtungen der Länder (DStGB 2017; Kapitel 3.7.1).

Im Rahmen des im Jahr 2018 geschlossenen Koalitionsvertrages einigte sich die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD im Hinblick auf unerlaubt aufhältige Personen unter anderem auf zusätzliche Maßnahmen zur Förderung freiwilliger Rückkehr sowie „konsequente Abschiebung von vollziehbar Ausreisepflichtigen“ (CDU/CSU/SPD 2018: 16). Außerdem einigte man sich nach dem Grundsatz ‚Fordern und Fördern‘ auf „Verbesserungen und Vereinfachungen für den Aufenthalt“ sowie „bei der Ausbildung und Arbeitsmarktintegration für langjährig Geduldete“, die ‚gut integriert‘ sind (CDU/CSU/SPD 2018: 16; 106ff.).

In der Folge legte die große Koalition im Jahr 2019 ein umfangreiches Migrationspaket vor, darunter das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht – das sogenannte Geordnete-Rückkehr-Gesetz²² – sowie die Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)²³. Unter anderem beinhalten diese gesetzlichen Regelungen Sanktionen für Personen ungeklärter Identität mit Duldung wie beispielsweise ein Erwerbstätigkeitsverbot sowie eine Wohnsitzauflage. Außerdem wurden durch eine Änderung des AsylbLG Leistungskürzungen für einzelne Tatbestände eingeführt (siehe Kapitel 4.1.). In der Debatte betonte der für Innenpolitik zuständige stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Thorsten Frei, dass unerlaubter Aufenthalt mit dem Paket deut-

18 Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016, BGBl. I vom 16. März 2016.

19 Das Gesetz definiert solche Länder als ‚sichere Herkunftsstaaten‘, von denen „aufgrund des demokratischen Systems und der allgemeinen politischen Lage davon ausgegangen werden kann, dass dort generell keine staatliche Verfolgung zu befürchten ist und dass der jeweilige Staat grundsätzlich vor nichtstaatlicher Verfolgung schützen kann. Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung bedeutet zum Beispiel, dass Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Bevölkerung existieren und diese auch zugänglich gemacht und angewendet werden. In Bezug auf sichere Herkunftsstaaten gilt die Regelvermutung, dass keine Verfolgungsgefahr vorliegt. [...] In Deutschland gelten derzeit folgende Länder als sichere Herkunftsstaaten: die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Nordmazedonien, ehemalige jugoslawische Republik, Montenegro, Senegal, Serbien“ (BAMF 2019b).

20 Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, BGBl. I vom 5. August 2016.

21 Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017, BGBl. I vom 28. Juli 2017.

22 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, vom 15. August 2019, BGBl. I vom 20. August 2019.

23 Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019, BGBl. I vom 20. August 2019.

lich eingedämmt würde. „Zur Durchsetzung der Ausreisepflicht werde durch die neue und sanktionsbewährte ‚Duldung mit ungeklärter Identität‘ der Druck auf Täuscher und Mitwirkungsverweigerer erhöht“ (Zeit Online 2019: 1). Oppositionsparteien und zivilgesellschaftliche Organisationen kritisierten die getroffenen Regelungen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte bemängelte, dass damit „weitreichende Einschnitte in die Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten und Migranten“ einhergingen (Deutsches Institut für Menschenrechte 2019: 1). Der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat, Horst Seehofer, verteidigte das Gesetz damit, dass Menschen ohne Bleiberecht das Land verlassen müssten. „Einer Pflicht zur Ausreise muss auch eine tatsächliche Ausreise folgen“, so Seehofer. Die Regierungskoalition wolle verhindern, „dass Personen während oder nach einem Asylverfahren untertauchen oder ihre wahre Identität verschleiern“ (Deutscher Bundestag 2019c: 12874). Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßte das Gesetz, das den Ländern zusätzliche Möglichkeiten gebe, die Rückführung durchzusetzen (DStGB 2019). Personen ohne Bleiberecht müssten konsequent abgeschoben werden, da nur so eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz für die Integration hergestellt werden könne und die Unterbringung dieser Personen „erhebliche finanzielle und personelle Mehrbelastungen“ mit sich brächte (DStGB 2019).

Weiterhin wurde 2019 diskutiert, wie die Rechtsstellung derjenigen gestärkt werden könnte, die auch ohne einen rechtmäßigen Aufenthalt anerkanntswerte Integrationsleistungen erbracht haben oder besonders schutzbedürftig sind. Vor diesem Hintergrund wurde 2019 das ‚Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung‘²⁴ verabschiedet, das darauf abzielt, bei langfristigen Duldungen für bestimmte Gruppen ausländischer Staatsangehöriger einen rechtssicheren Aufenthalt zu ermöglichen „und eine Bleibeperspektive auf[zuz]eigen“ (siehe Kapitel 4.2). Im Zusammenhang mit der Beratung im Ausschuss für Inneres und Heimat über den Gesetzesentwurf nahm die Fraktion CDU/CSU wie folgt Stellung: Mit dem Gesetz schaffe man „auf der einen Seite eine Bleibeperspektive für Personen, die während der Flüchtlingskrise nach Deutschland gekommen und besonders gut integriert seien und komme auf der anderen Seite Handwerksbetrieben und Unternehmen entgegen, die sich in dieser Zeit ganz besonders engagiert hätten, indem sie entsprechende [Mitarbeiterinnen und] Mitarbeiter eingestellt hätten“ (Deutscher Bundestag 2019d: 13).

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung weist weiterhin darauf hin, dass die Regelung „mit ihrer Anreizwirkung“ dazu beitrage, dass Schutzsuchende ihren Lebensunterhalt eigenständig bestreiten und dadurch die Länder und Kommunen finanziell entlastet werden würden (Deutscher Bundestag 2019e: 2). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund betonte, „dass man den vielen Menschen, die derzeit nicht zurückgeführt werden könnten, eine Perspektive eröffnen müsse“ (Deutscher Bundestag 2019f: 1). Würde man ihnen die Integration in den Arbeitsmarkt verwehren, würden sie weiterhin von Sozialleistungen abhängig sein (Deutscher Bundestag 2019f). Da die Realität zeige, dass trotz Ausreisepflicht „viele Geduldete aus unterschiedlichen Gründen langfristig in Deutschland“ leben, sei der Zugang zu alltagsstrukturierenden Angeboten bzw. ein regulärer Zugang zu Bildung und Beschäftigung notwendig, um das Zusammenleben zu ermöglichen und den „gesellschaftlichen Frieden zu sichern“ (Deutscher Städtetag 2020: 6). Aus der Zivilgesellschaft und von Verbänden kam jedoch dahingehend Kritik an den neuen Regelungen auf, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung so hoch seien, dass sie in der Praxis nur wenig zum Zuge kommen würden (z. B. Der Paritätische Gesamtverband 2019).

2.4.2 Debatten zu unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt

Wie dargelegt fokussierten die Debatten der letzten Jahre meist auf unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt. Dennoch gab es einige Medienberichte über die Lage von unerlaubt aufhältigen Personen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen. Diese Berichterstattung drehte sich primär um den Gesundheitszustand sowie die Gesundheitsversorgung von unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt (u. a. Grunau 2020; Bass 2019; Rüffer 2019). Ein zentraler Diskussionspunkt war dabei, dass auch diese Personen ein Recht auf Zugang zu kostenloser medizinischer Versorgung im Notfall haben, sie dies in der Praxis jedoch aus Sorge vor Aufdeckung durch bestehende Übermittlungspflichten (§ 87 AufenthG) kaum in Anspruch nehmen. Dies wird als Hürde beim Zugang zur kostenlosen medizinischen Versorgung kritisiert, beispielsweise durch die Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität, ein Zusammenschluss von unter anderem zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsorganisationen, in ihrem Forderungspapier zur Notfallhilfe im Krankenhaus für unerlaubt aufhältige Personen (BAG Gesundheit/Ille-

24 Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 8. Juli 2019, BGBl. I vom 15. Juli 2019.

galität 2019). Während Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Unterstützungsorganisationen hier einen Handlungsbedarf sahen, hat die Bundesregierung in Bezug auf die Notfallhilfe betont, dass die Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zu den Gesundheitsleistungen (§§ 4 und 6 AsylbLG) eine „angemessene gesundheitliche Versorgung auch dieses Personenkreises“ erlaube und dieser „Leistungsanspruch auf Gesundheitsleistungen nach den §§ 4 und 6 AsylbLG [...] unabhängig davon [sei], ob ein Leistungsberechtigter im Bundesgebiet über gültige Papiere verfügt“ (Deutscher Bundestag 2018b: 3). Die Bundesregierung betonte weiter, dass Übermittlungspflichten für öffentliche Stellen „erforderlich [seien], weil sich im Bundesgebiet aufhaltende Personen ohne Aufenthaltstitel oder Duldung und ohne Kenntnis der Behörden ansonsten dem rechtsstaatlichen Verwal-

tungshandeln der mit der Durchführung des Aufenthaltsgesetzes betrauten Behörden entziehen könnten“ (Deutscher Bundestag 2018b: 4). Ein Teil der Diskussion, z. B. vertreten durch die Oppositionsparteien Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen, drehte sich um die flächendeckende Einführung eines anonymisierten Krankenscheins, wie es ihn bereits auf lokaler Ebene vereinzelt gibt. So haben einzelne Länder wie Niedersachsen, Thüringen und Berlin²⁵ einen ‚Anonymen Krankenschein‘ eingeführt bzw. erprobt, was jedoch regional und bundesweit kontrovers diskutiert wurde (Kapitel 3.2 und 5.1.3). Die Bundesregierung verwies in diesem Zusammenhang lediglich darauf, dass die konkrete Ausgestaltung der als ausreichend angesehenen bestehenden Regelungen des AsylbLG in die Verantwortung der Länder falle (Deutscher Bundestag 2018b: 6).

25 ‚Anonyme Krankenscheine‘ wurden bereits in Niedersachsen, Thüringen sowie Berlin umgesetzt, während sich die Länder Rheinland-Pfalz, Hessen und die Stadt Bonn noch in der Verhandlungsphase befinden (siehe Kapitel 3.2).

3 Situation von unerlaubt aufhältigen Personen

Aufgrund verfassungsrechtlicher Grundsätze haben alle in Deutschland aufhältigen Personen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, Zugang zu grundlegenden Rechten und somit auch einen Anspruch auf staatliche Leistungen. Die staatliche Leistungserbringung setzt jedoch voraus, dass die unerlaubt aufhältigen Personen den Kontakt zu bestimmten Behörden aufnehmen bzw. halten.

Unerlaubt aufhältige Personen (bspw. Personen mit einer Duldung), haben i. d. R. Anspruch auf staatliche Leistungen nach dem AsylbLG.²⁶ Die Leistungen nach dem AsylbLG umfassen insbesondere die Unterbringung, Gesundheitsversorgung sowie Leistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs und des notwendigen persönlichen Bedarfs. Zudem kann unerlaubt aufhältigen Personen mit einer Duldung unter Umständen auch die Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden. Unerlaubt aufhältigen Personen, die untergetaucht sind, oder Personen, die sich ohne jede Kenntnis der Behörden ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland aufhalten, haben zwar Anspruch auf die genannten staatlichen Leistungen, müssen zur Inanspruchnahme jedoch Kontakt zu den Behörden aufnehmen. Ohne Behördenkontakt kann de facto von den staatlichen Leistungen also nur die medizinische Notfallversorgung in Anspruch genommen werden. Eine selbstfinanzierte Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen ohne Behördenkontakt ist jedoch möglich. Darüber hinaus gewähren nichtstaatliche Akteure Personen ohne Behördenkontakt Unterstützung, auf die im Weiteren exemplarisch eingegangen wird (siehe Kapitel 3.2). Inwiefern dadurch der Straftatbestand der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt (§ 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i. V. m. § 27 StGB) erfüllt ist, ist jeweils im Einzelfall zu bewerten (siehe u. a. BGH, Beschluss vom 2. September 2009; Kretschmer 2013;

OLG Hamm, Beschluss vom 1. Juni 2010).²⁷ Unabhängig vom Kontakt mit den Behörden haben unerlaubt aufhältige Kinder ein Recht auf Bildung.

3.1 Unterbringung und Versorgung von Personen mit Behördenkontakt

Bevor Leistungen nach dem AsylbLG gewährt werden, prüfen die zuständigen Behörden, ob die betroffenen Personen leistungsberechtigt sind. Dabei prüfen sie in Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden die aufenthaltsrechtliche Situation und fragen die Bedürftigkeit ab (§§ 1 und 7 AsylbLG). Ausnahmen bestehen bei der Versorgung medizinischer Notfälle, da eine vorherige Prüfung in diesen Fällen unmöglich ist (§ 6a AsylbLG), sowie beim Zugang zur Schulausbildung für unerlaubt aufhältige Kinder.

Bezüglich der Gewährung sozialstaatlicher Leistungen – wie etwa der Unterbringung, medizinischen Versorgung oder Deckung der notwendigen Bedürfnisse des täglichen Lebens – lässt sich die Gruppe der unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt in vier Untergruppen unterteilen. Eine Gruppe bilden Personen mit Ausreisepflicht, die Grundleistungen nach dem AsylbLG erhalten. Die zweite Gruppe betrifft Personen, deren Anspruch auf Leistungen eingeschränkt ist, da sie einer Leistungsminderung unterliegen, etwa weil

- sie nicht fristgerecht ausgereist sind, obwohl für sie ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen, es sei denn, die Ausreise konnte aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht durchgeführt werden (§ 1a Abs. 1 AsylbLG),
- sie sich nach Deutschland begeben haben, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen (§ 1a Abs. 2 AsylbLG),

²⁶ Davon ausgenommen sind vollziehbar ausreisepflichtige Personen, denen bereits von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder von einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat internationaler Schutz gewährt worden ist, wenn der internationale Schutz fortbesteht. Bei Hilfebedürftigkeit wird ihnen bis zur Ausreise, jedoch längstens für einen Zeitraum von zwei Wochen, einmalig innerhalb von zwei Jahren nur eingeschränkte Hilfe gewährt (sog. Überbrückungsleistungen).

²⁷ BGH, Beschluss vom 2. September 2009 – 5 StR 266/09; OLG Hamm, Beschluss vom 1. Juni 2010 – 3 RVs 310/09.

- eine Rückführung aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann (§ 1a Abs. 3 AsylbLG) oder
- für sie im Rahmen des Dublin-Verfahrens (§ 1a Abs. 7 AsylbLG) bzw. aufgrund einer Relocation-Entscheidung (§ 1a Abs. 4 AsylbLG) ein anderer Staat zuständig ist.

Sie erhalten grundsätzlich nur noch eingeschränkte Asylbewerberleistungen (§ 1a AsylbLG) bis zur Ausreise bzw. bis die fehlende Mitwirkungshandlung erbracht wird.

Die dritte Personengruppe unterliegt einer weiteren Sonderregelung des AsylbLG. Letztere sind Leistungsberechtigte, die sich seit 18 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten. Haben sie die Dauer ihres Aufenthaltes nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst, erhalten sie sozialstaatliche Leistungen, die den regulären Sozialhilfeleistungen aus dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)²⁸ entsprechen (sogenannte Analogleistungen; § 2 AsylbLG). Im Folgenden werden sie als Analogleistungsberechtigte bezeichnet.

Aufgrund des nicht nur vorübergehenden Aufenthalts geht der Gesetzgeber von einem größeren Bedarf der Analogleistungsberechtigten aus, da unter anderem „nunmehr Bedürfnisse anzuerkennen [sind], die auf eine stärkere Angleichung an die hiesigen Lebensverhältnisse und auf bessere soziale Integration gerichtet sind“ (Deutscher Bundestag 1993: 15). Die Mindestaufenthaltsdauer für den Bezug der Analogleistungen ist laut Bundesregierung an die durchschnittliche Dauer eines Asylverfahrens sowie weiterhin an die Dauer der Verpflichtung zum Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen angelehnt, da während dieser Zeit das physische Existenzminimum mit Sachleistungen gedeckt werden sollte und dadurch auch die Integrationsmöglichkeiten eingeschränkt seien (Deutscher Bundestag 2014: 19; Deutscher Bundestag 2019g: 17f.).

Analogleistungsberechtigte werden jedoch nicht zu Bezieherinnen und Beziehern von Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII und sind damit auch nicht Sozialhilfeberechtigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit gleichgestellt (Korff 2020: AsylbLG § 2 Rn. 17). Vielmehr sind bei der Prüfung einer entsprechenden Anwendung des SGB XII die Regelungen des AsylbLG zu

berücksichtigen (so zum Beispiel eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, siehe im folgenden Abschnitt). Die Hilfe zum Lebensunterhalt (einschließlich Mehrbedarfe; §§ 27 ff. SGB XII), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff. SGB XII), die Hilfe zur Gesundheit (§§ 47 ff. SGB XII) sowie die Vorschriften über die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen (§§ 82 ff. SGB XII) entsprechen hingegen den Regelungen des SGB XII (Korff 2020: AsylbLG § 2 Rn. 17).

Bei der vierten Personengruppe handelt es sich um vollziehbar ausreisepflichtige Personen, die keinen Anspruch auf Asylbewerberleistungen haben. Nach § 1 Abs. 4 AsylbLG erhalten vollziehbar Ausreisepflichtige, denen bereits von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder von einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat internationaler, fortbestehender Schutz gewährt worden ist, lediglich Überbrückungsleistungen. Bei Hilfebedürftigkeit wird ihnen bis zur Ausreise, jedoch längstens für einen Zeitraum von zwei Wochen, einmalig innerhalb von zwei Jahren nur eingeschränkte Hilfe gewährt. Darüber hinaus können in Härtefällen Leistungen über den Zeitraum von zwei Wochen hinaus oder dem Umfang nach weitergehende Leistungen erbracht werden.

Unterbringung

Die Unterbringung von unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt obliegt den Ländern. In der Regel sind sie zentral in Sammelunterkünften (Aufnahmeeinrichtungen bzw. Gemeinschaftseinrichtungen) untergebracht (z. B. Art. 4 Abs. 1 Bayerisches AufnG²⁹ i. V. m. § 1 Abs. 1 AsylbLG). Die Länder sind dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen in Aufnahmeeinrichtungen sowie Gemeinschaftsunterkünften zu treffen, um den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten (§§ 44 Abs. 1 und 53 Abs. 3 AsylG). Die Länder können darüber hinaus spezielle Ausreisereinrichtungen für Personen mit vollziehbarer Ausreisepflicht schaffen (siehe Kapitel 4.2). An die Unterbringungsform knüpft das AsylbLG an und deckt damit den Bedarf an Unterkunft (§ 3 AsylbLG). Analogleistungsberechtigte haben keinen grundsätzlichen Anspruch auf Übernahme von Mietkosten in einer eigenen Wohnung und können weiterhin angehalten sein, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen (Korff 2020: AsylbLG § 2 Rn. 17). Entsprechend dem AufenthG, dem AsylG und dem AsylbLG haben

28 Sozialhilfeleistungen des SGB XII werden Personen gewährt, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, insbesondere aus ihrem Einkommen und Vermögen, bestreiten können (§ 19 Abs. 1 SGB XII).

29 Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Aufnahmegesetz – AufnG) vom 24. Mai 2002 (GVBl. S. 192).

die zuständigen Länder und Kommunen einen gewissen Ermessensspielraum, was die Arten der Leistungserbringung bei unerlaubt aufhältigen Personen angeht, wodurch Unterschiede in der Art der Unterbringung entstehen können.

Gesundheitsversorgung

Unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt haben zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände Anspruch auf die Gewährung der erforderlichen ärztlichen und zahnärztlichen Behandlung, einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln, sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG). Um Gesundheitsleistungen nach dem AsylbLG beziehen zu können, sind diese grundsätzlich vor der Inanspruchnahme der AsylbLG-Leistungsbehörde zu beantragen. Damit die betroffenen Personen eine Ärztin bzw. einen Arzt aufsuchen können, benötigen sie zunächst grundsätzlich einen sogenannten Berechtigungs- oder Behandlungsschein, welcher von der zuständigen Behörde ausgehändigt wird. Durch den Behandlungsschein wird die medizinische Behandlung bewilligt und deren Umfang festgelegt. Diesbezüglich ist die Gültigkeitsdauer des Behandlungsscheins zu beachten, wobei die Behörden diese oftmals für die Dauer eines Quartals ausgeben. Werden Arzneimittel verschrieben, können die betroffenen Personen diese bei der Apotheke erhalten und müssen dafür keine Zahlungen entrichten (Verbraucherzentrale 2020).

Einige Bundesländer haben für Asylbewerberleistungsberechtigte, die die Aufnahmeeinrichtungen der Länder verlassen haben und den Gemeinden zugewiesen wurden – darunter auch unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt –, eine elektronische Gesundheitskarte (eGK) eingeführt. Die eGK wurde bisher in Berlin, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen flächendeckend eingeführt. Die übrigen Bundesländer haben eine entsprechende Rahmenvereinbarung mit den Krankenkassen abgelehnt, oder eine Rahmenvereinbarung mit bestimmten Krankenkassen geschlossen, der die Kommunen, kreisfreien Städte oder Landkreise beitreten können [Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz]. In den Bundesländern mit dieser Option sind nur in einem begrenzten Maße Beitritte erfolgt (Verbraucherzentrale 2020). In Nordrhein-Westfalen führt dies beispielsweise dazu, dass 22 von 396 Kommunen die eGK eingeführt haben, während es in Brandenburg 17 von 18 Landkreisen bzw. kreisfreien Städten sind. Verfügt eine unerlaubt aufhältige Person mit

Behördenkontakt über eine eGK, wird kein Behandlungsschein mehr von der Behörde ausgestellt. In Einzelfällen ist die medizinische Behandlung weiterhin vorab bei der Sozialbehörde zu beantragen (Verbraucherzentrale 2020). Der gewährte Leistungsumfang wird orientiert am AsylbLG im jeweiligen Rahmenvertrag des Landes mit der Krankenkasse festgelegt (Gesundheit für Geflüchtete o. J.).

Der Anspruch nach § 4 Absatz 1 AsylbLG umfasst die zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder Linderung von Krankheiten und Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen. Welche Behandlung geboten ist, ist im Einzelfall unter medizinischen Gesichtspunkten zu entscheiden. Zur Verhütung und Früherkennung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen werden amtlich empfohlene Schutzimpfungen und die medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen erbracht. Zahnersatz kann nur in Ausnahmefällen gewährt werden, wenn dies aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist. Werdende Mütter und Wöchnerinnen haben nach § 4 Abs. 2 AsylbLG Anspruch auf ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung, Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmittel.

Der Anspruch nach § 4 Absatz 1 AsylbLG wird ergänzt durch die Öffnungsklausel des § 6 Absatz 1 AsylbLG: Nach dieser Vorschrift können „sonstige Leistungen“ insbesondere gewährt werden, wenn dies zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich oder zur Deckung der besonderen Bedürfnisse von Kindern geboten ist. Diese Regelung ermöglicht den zuständigen Leistungsbehörden damit, besonderen Bedarfen im Einzelfall gerecht zu werden.

Die Länder sind für die Ausführung des AsylbLG und somit auch für die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung nach dem AsylbLG zuständig. Hierzu zählt auch die Entscheidung über die medizinische Erforderlichkeit einer konkreten Behandlung – soweit notwendig unter Zuhilfenahme von medizinischem Sachverstand.

Deckung der notwendigen Bedürfnisse des täglichen Lebens

Unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt erhalten bei Hilfebedürftigkeit Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Heizung, Kleidung, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts (not-

Infokasten 3: Studien zu Umfang und Kosten der gesundheitlichen Leistungen

Im Zusammenhang mit der Frage nach Umfang und Kosten der gesundheitlichen Leistungen wurden Untersuchungen der Versorgungsformen von unerlaubt aufhältigen Personen durchgeführt und ihre Effizienz analysiert. Vornehmlich ging die Forschung dabei der Frage nach, inwiefern die Gesundheitskosten steigen, wenn Asylbewerberleistungsberechtigten ein großzügigerer Zugang zur Gesundheitsversorgung gewährt wird, wie es zum Beispiel bei Analogleistungsberechtigten der Fall ist.

Erste Forschungsergebnisse entstanden im Jahr 2015 und deuten darauf hin, dass der begrenztere Zugang zur Gesundheitsversorgung für Asylbewerberleistungsberechtigte zu höheren Gesundheitskosten im Vergleich zu Analogleistungsberechtigten führe. Die höheren Kosten seien dabei nicht allein mit umfangreicheren Bedarfen Ersterer zu erklären, sondern ließen sich auf den begrenzteren Zugang zurückführen, der zu verzögerter Versorgung von Krankheiten und damit auch zu höheren Kosten führe. Teilweise seien die höheren Gesundheitskosten auch damit zu begründen, dass Asylbewerberleistungsberechtigte im Vergleich zu Analogleistungsberechtigten öfter in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht seien und dies insgesamt mit schlechteren Gesundheitszuständen in Verbindung stehe (Bozorgmehr/Razum 2015: 10f., s. a. Bozorgmehr et al 2018).

Im Jahr 2018 stellte eine Befragung von Leistungsberechtigten fest, dass Leistungsberechtigte mit eGK öfter medizinische Behandlung aufsuchen würden als Leistungsberechtigte ohne eGK (Claassen/Jäger 2018). Gleichzeitig würden Asylbewerberleistungsberechtigte zwar insgesamt seltener medizinische Behandlungen in Anspruch nehmen als regulär Versicherte (Jäger et al. 2019), jedoch häufiger Krankenhäuser und Notaufnahmen aufsuchen. Laut den Forschenden könnten die Behandlungen in Krankenhäusern und Notaufnahmen durch Präventionsmaßnahmen und ambulante Versorgung vermieden werden. Auch seien die damit verbundenen Kosten insgesamt höher als bei regulär Versicherten (Bauhoff/Göppfart 2018). Ähnliche Befunde zeigen sich in weiteren Studien (z. B. Wenner et al. 2022).

wendiger Bedarf; § 3 Absatz 2 AsylbLG). Auch werden ihnen Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt (notwendiger persönlicher Bedarf; § 3 Abs. 1 AsylbLG). Personen, die in Aufnahmeeinrichtungen³⁰ der Länder untergebracht sind, erhalten Leistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs und sofern möglich auch des notwendigen persönlichen Bedarfs in Form von Sachleistungen (§ 3 Abs. 2 AsylbLG). Nach dem gesetzlich vorgesehenen Aufenthalt in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder (§ 47 AsylG), der maximal 18 bzw. 24 Monate beträgt,³¹ werden unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt entweder in Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral in Wohnungen untergebracht (§ 53 Abs. 1 AsylG). Diesen Personen werden vorrangig Geldleistungen zur Deckung der Bedarfe gewährt. Bei

Personen, die in Gemeinschaftsunterkünften wohnen, kann vom Geldleistungsprinzip abgesehen werden und der notwendige persönliche Bedarf im Ermessen der Leistungsbehörde soweit wie möglich auch durch Sachleistungen gedeckt werden (§ 3 Abs. 3 AsylbLG). Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn in der Unterkunft bereits vorrangig Sachleistungen gewährt werden (Decker 2021: § 3 AsylbLG Rn. 30). Gesetzlich ist es vorgesehen, dass Geldleistungen persönlich ausgehändigt werden sollen (§ 3 Abs. 5 AsylbLG). In Ausnahmefällen können die Leistungen auch auf das Konto der Leistungsberechtigten überwiesen werden (Deutscher Bundestag 2017c: 5). Ob unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt vorrangig Geld- oder Sachleistungen erhalten, hängt von ihrer Aufenthaltsdauer, ihrem Aufenthaltsstatus und der damit verbundenen Unterbringungsart ab.

30 Aufnahmeeinrichtungen der Länder für die Unterbringung Asylsuchender (§ 44 Abs. 1 AsylG).

31 Ausnahmen betreffen 1. Personen, die ihre Mitwirkungspflichten nach § 15 Abs. 2 AsylG verletzen (§ 47 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1, 2 AsylG); 2. vollziehbar ausreisepflichtige Personen, die über ihre Identität täuschen oder die zumutbaren Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllen (§ 47 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3, 4 AsylG); Personen aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a AsylG), deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt wurde (§ 47 Abs. 1a AsylG).

Gekürzte Leistungen nach § 1a AsylbLG zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege sollen als Sachleistungen erbracht werden. Soweit im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, können auch andere Leistungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG gewährt werden.

Analogleistungsberechtigte erhalten höhere Regelbedarfe, höhere Einkommens- und Vermögensfreibeträge sowie Mehrbedarfe (Voigt 2019: 16). Diese Leistungen werden i. d. R. als Geldleistungen erbracht. Gleichzeitig ist die zuständige Behörde dazu ermächtigt, unter Berücksichtigung der lokalen Bedingungen eine einheitliche Regelung für die Leistungen von Analogleistungsberechtigten, die in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnen, zu finden (§ 2 Abs. 2 AsylbLG). So kann die Behörde nach Ermessen entscheiden, ob aufgrund der örtlichen Umstände den Analogleistungsberechtigten, die in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind, Sach- anstelle von Geldleistungen zu erbringen sind. Behörden haben somit die Möglichkeit, die Form der Leistungserbringung anzupassen, um potenzielle Konflikte unter den Bewohnerinnen und Bewohnern zu vermeiden, die durch unterschiedliche Formen der Leistungserbringung entstehen könnten (Deutscher Bundestag 1995: 5635ff.; Deutscher Bundestag 1996a: 3ff.; Deutscher Bundestag 1996b: 7586ff.; Bundesrat 1996: 63ff.; Deibel 2020: § 2 AsylbLG Rn. 340; Oppermann 2020: § 2 AsylbLG Rn. 221). Grundsätzlich soll jedoch bei der Versorgung der Analogleistungsberechtigten dem Geldleistungsprinzip Vorrang gegeben werden (Oppermann 2020: § 2 AsylbLG Rn. 229).

3.2 Unterbringung und Versorgung von Personen ohne Behördenkontakt

Der Status als unerlaubt aufhältige Person ohne Behördenkontakt bringt es zwangsläufig mit sich, dass dieser Personenkreis i. d. R. keine staatlichen Leistungen beansprucht, da kein Anspruch auf Anonymität besteht. Geben sich diese Personen bei Behörden zu erkennen, sind regelmäßig Polizei und Ausländerbehörden zu informieren, die zur Strafverfolgung und Aufenthaltsbeendigung verpflichtet sind. Eine Leistungsgewährung erfolgt dann wie in Kapitel 3.1 beschrieben. Nur in wenigen Ausnahmefällen sind Beratungs- bzw. Dienstleistungsstellen von Übermittlungspflichten an die Ausländerbehörden befreit.

Öffentliche Stellen mit Ausnahmen von Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen unterliegen Übermittlungspflichten und müssen daher der Ausländerbehörde melden, wenn sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis über einen unerlaubten Aufenthalt eines Ausländers, dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist, erlangen (§ 87 AufenthG). Von dieser Übermitt-

lungspflicht wird abgesehen, soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen entgegenstehen (§ 88 Abs. 1 AufenthG). Gesundheitsbezogene Daten dürfen nur in Ausnahmefällen übermittelt werden (unter anderem wenn erhebliche Gefahren für Leib und Leben bestehen, bei Gebrauch von Heroin, Kokain oder vergleichbar gefährlichen Betäubungsmitteln) (§ 88 Abs. 2 AufenthG). Nichtöffentliche Stellen hingegen unterliegen in der Regel keiner Übermittlungspflicht.

Zudem gibt es Besonderheiten für Personen, die in öffentlichen Stellen beruflich tätig sind oder einem Ehrenamt nachgehen. So ist in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz³² (AufenthG-AVwV) klargestellt, dass „Handlungen von Personen³³, die im Rahmen ihres Berufes oder ihres sozial anerkannten Ehrenamtes tätig werden“, in der Regel keine Beteiligung an einer aufenthaltsrechtlichen Straftat darstellen, „soweit die Handlungen sich objektiv auf die Erfüllung ihrer rechtlich festgelegten bzw. anerkannten berufs-/ehrenamtsspezifischen Pflichten beschränken.“ Dazu kann auch die „soziale Betreuung und Beratung aus humanitären Gründen gehören, mit dem Ziel Hilfen zu einem menschenwürdigen Leben und somit zur Milderung von Not und Hilflosigkeit der [B]etroffenen“ zu leisten (AufenthG-AVwV vor 95.1.4). Diese Personen machen sich also regelmäßig nicht strafbar, wenn sie den Aufenthalt von unerlaubt aufhältigen Personen nicht an die Ausländerbehörde weitergeben.

Jede Person, die bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not nicht Hilfe leistet, macht sich wegen unterlassener Hilfeleistung (§ 323c StGB) strafbar. In medizinischen Notfällen von unerlaubt aufhältigen Personen, die nach dem AsylbLG leistungsberechtigt sind (§ 4 AsylbLG), werden die durch ärztliche Hilfe entstandenen Kosten ggf. direkt durch die Krankenhausverwaltung mit der AsylbLG-Leistungsbehörde abgerechnet (§ 6a AsylbLG), wodurch der sogenannte verlängerte Geheimnisschutz gilt. Dabei wird die ärztliche Schweigepflicht in die öffentliche Stelle verlängert, weshalb das Sozialamt dem ihm dadurch bekannt gewordenen Aufenthaltsstatus der behandelten Person nicht an die Ausländerbehörde weitergeben darf (AufenthG-AVwV 88.Off.). Die aufenthaltsrechtliche Meldepflicht im Bereich der gesundheitlichen Ver-

32 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009 (AufenthG-AVwV).

33 A. d. A.: Insbesondere Apothekerinnen und Apotheker, Ärztinnen und Ärzte, Hebammen, Angehörige von Pflegeberufen, Psychiaterinnen und Psychiater, Seelsorgerinnen und -sorger, Lehrerinnen und Lehrer, Sozialarbeiterinnen und -arbeiter, Richterinnen und Richter sowie Rechtsanwältinnen und -anwälte.

sorgung jenseits der Notfallregelung wird von einem Bündnis aus über 60 zivilgesellschaftlichen Organisationen (u. a. Ärzte der Welt, Amnesty, Diakonie, Pro Asyl, AWO, GFF) dennoch weiter kritisiert, mit dem Argument, dass unerlaubt aufhältige Personen ihren Anspruch auf Gesundheitsversorgung nicht wahrnehmen würden. Mit der Kampagne #GleichBeHandeln³⁴ fordern sie, § 87 AufenthG dahingehend zu ändern, dass eine Ausnahme bei der Inanspruchnahme des Gesundheitssystems gelte. Die Parteien der neuen Bundesregierung haben Ende 2021 in ihrem Koalitionsvertrag das Vorhaben formuliert, „Meldepflichten von Menschen ohne Papiere [zu] überarbeiten, damit Kranke nicht davon abgehalten werden, sich behandeln zu lassen“ (SPD/Bündnis90/DIE GRÜNEN/FDP 2021: 139).

Grundsätzlich anonyme und kostenfreie Leistungen, unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Person, werden im Rahmen des Leistungsspektrums des § 19 Infektionsschutzgesetz (IfSG)³⁵ durch die örtlichen Gesundheitsämter angeboten. Dazu gehören Untersuchungen auf sexuell übertragbare Krankheiten oder Infektions-

krankheiten wie Tuberkulose. Je nach Kommune ist das Leistungsspektrum unterschiedlich ausgestaltet (von Manteuffel 2017: 43). Ferner besteht bei der Gesundheitsversorgung die Möglichkeit, die Leistungen (auch außerhalb von Notfällen) selbst zu zahlen, wodurch keine Informationen an das Sozialamt weitergeleitet werden würden.

Darüber hinaus existieren lokal gemeinnützige Organisationen, die Gesundheitsleistungen unentgeltlich oder zu einem verminderten Preis anbieten bzw. vermitteln. Im Weiteren werden solche Angebote exemplarisch dargestellt, sie operieren zum Teil in einer rechtlichen Grauzone. In diversen Großstädten wurden Clearingstellen zur Krankenversicherung gegründet, die Menschen ohne Krankenversicherung hinsichtlich der Kostenübernahme für medizinische Behandlungen beraten, unabhängig ob es sich um Deutsche oder Migrantinnen bzw. Migranten handelt. Entsprechend können sich auch unerlaubt aufhältige Personen an diese Clearingstellen wenden, ohne dass ihre Daten an die Ausländerbehörde weitergegeben werden. Die erste Clearingstelle wurde 1998 in München eröffnet. Köln, Berlin, Bremen, Hamburg, Frankfurt am Main und Wiesbaden, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Münster, Mainz, Leipzig sowie Erfurt und Jena folgten über die letzten Jahre (Gleichbehandlungs-

34 <https://gleichbehandeln.de/> (22.04.2022).

35 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045).

Infokasten 4: Die Hamburger Clearingstelle

Seit der Eröffnung der Hamburger Clearingstelle 2012 sind die Zahlen der Klientinnen und Klienten sowie die Anzahl an Behandlungen stetig angestiegen; zwischen 2012 und 2018 wurden 8.656 Beratungsgespräche für 3.082 Klientinnen und Klienten geführt (siehe Tabelle). Seit 2015 wird die Clearingstelle unbefristet mit einem jährlichen Budget von 250.000 Euro von der Stadt Hamburg gefördert (Flüchtlingszentrum Hamburg 2019: 3).

Jahr	Beratungsgespräche	Klientinnen und Klienten*)
2012	730	251
2013	1.061	451
2014	1.308	492
2015	1.314	493
2016	1.197	421
2017	1.608	460
2018	1.438	514
Summe	8.656	3.082

Quelle: Flüchtlingszentrum Hamburg 2019: 2.

*) Mehrfachzählungen über die Kalenderjahre hinweg; Einfachzählung innerhalb der Kalenderjahre.

Mehr als ein Drittel aller Clearingverfahren betraf die Behandlung von schwangeren Klientinnen. In 2018 wurden rund 447 Personen aus 59 verschiedenen Drittstaaten behandelt (Flüchtlingszentrum Hamburg 2019: 12; 14).

stelle EU 2020). Die Clearingstellen beraten Migrantinnen und Migranten zum Aufenthaltsstatus, dem Sozialleistungssystem und Krankenversicherungsschutz. Insofern kein Krankenversicherungsschutz hergestellt werden kann, verweist die Clearingstelle an Ärztinnen und Ärzte, bei denen die Behandlungskosten über einen dafür eingerichteten Notfallfonds gedeckt werden können.

Ähnlich ausgerichtet (Beratung, Vermittlung an Ärztinnen und Ärzte, Kostenübernahme) sind regionale Modellprojekte für einen „Anonymen Krankenschein“. Das erste Modellprojekt wurde Ende 2015 von der niedersächsischen Landesregierung (SPD/Bündnis 90/Die Grünen) mit einem Budget von 1,5 Mio. Euro gestartet (Maestro 2018; Sarti 2018). Nach einer dreijährigen Testphase wurde das Projekt am 30. November 2018 unter der neuen von SPD und CDU geführten Landesregierung nicht verlängert (Maestro 2018). Das niedersächsische Modellprojekt gab Anstoß für ähnliche Initiativen in weiteren Bundesländern. So wurden entsprechende Projekte in Thüringen 2017³⁶, in Berlin seit 2020 (Grunau 2020) und in Bonn seit Ende 2021³⁷ umgesetzt, während sich die Länder Rheinland-Pfalz und Hessen noch in der Verhandlungsphase befinden (Medinetz Mainz o. J.; Rippengather 2019).

3.3 Zugang zu Erwerbstätigkeit

Personen, die keinen Aufenthaltstitel besitzen (darunter auch Personen mit Duldung), dürfen eine Erwerbstätigkeit³⁸ nur ausüben, wenn sie aufgrund eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung auch ohne Aufenthaltstitel hierzu berechtigt sind oder deren Ausübung ihnen durch die zuständige Behörde erlaubt wurde (§ 4a Abs. 4 AufenthG). Unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt dürfen somit keine legale Beschäftigung aufnehmen.

Für Personen, die aufgrund eines abgelehnten Asylantrags einer Ausreisepflicht unterliegen und weiterhin dazu verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, besteht grundsätzlich ein Arbeitsverbot

(§ 61 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Sind die Personen seit mindestens sechs Monaten in Besitz einer Duldung, kann ihnen die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, auch wenn sie noch in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen (§ 61 Abs. 1 Satz 2 AsylG). Personen, die nicht dazu verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, kann die Ausländerbehörde mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Beschäftigung nach dreimonatigem Aufenthalt erlauben. Wenn eine Person vor Erteilung der Duldung sich erlaubt oder mit Aufenthaltsgestattung in Deutschland aufgehalten hat, wird diese Aufenthaltszeit auf die Wartezeit von drei Monaten angerechnet (§ 61 Abs. 2 Satz 2 AsylG).

Die Beschäftigungserlaubnis unterliegt dabei mehreren Voraussetzungen: Geduldeten Personen darf die Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden, wenn sie sich erstens nach Deutschland begeben haben, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen, oder zweitens aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihnen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden können. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführen. Drittens darf eine Erwerbstätigkeit Personen nicht erlaubt werden, die Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates (§ 29a AsylG) sind und deren nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt oder zurückgenommen wurde – es sei denn, die Rücknahme erfolgte aufgrund einer Beratung nach § 24 Abs. 1 AsylG beim BAMF – oder wenn kein Asylantrag gestellt wurde³⁹ (§ 60a Abs. 6 AufenthG). Personen mit Duldung mit dem Zusatz ‚für Personen mit ungeklärter Identität‘ darf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden (§ 60b Abs. 5 Satz 2 AufenthG).

Unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt, die weitere Voraussetzungen erfüllen, haben in der Regel Anspruch auf die Erteilung einer Beschäftigungsduldung (Anwendungshinweise des BMI zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung⁴⁰ Nr. 60d.0.2). Im Gegensatz zur Duldung wird die Beschäftigungsduldung für eine Dauer von 30 Monaten erteilt und ermöglicht im Anschluss die Erteilung eines Aufenthaltstitels (§ 60d AufenthG).

36 Anonymer Krankenschein Thüringen. Online: <https://www.website.aks-thueringen.de/> (22.4.2022).

37 Anonymer Krankenschein Bonn e. V. Online: https://aks-bonn.de/?page_id=251 (22.4.2022).

38 Unter Erwerbstätigkeit fallen selbstständige Tätigkeit, Beschäftigung in einem Arbeitsverhältnis sowie auch im Rahmen einer betrieblichen Berufsausbildung (§ 2 Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 7 SGB IV).

39 Gilt nicht bei unbegleiteten Minderjährigen, wenn die Rücknahme oder der Verzicht auf die Asylantragstellung im Interesse des Kindeswohls erfolgte (§ 60a Abs. 6 Satz 3 AufenthG).

40 Anwendungshinweise des BMI zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021).

Personen mit einer Duldung sowie ihre Ehe- bzw. Lebenspartnerinnen oder -partner, die bis zum 1. August 2018 nach Deutschland eingereist sind, erhalten in der Regel die Beschäftigungsduldung, wenn

- ihre Identitäten innerhalb der im Gesetz benannten Fristen geklärt sind oder sie die erforderlichen und ihnen zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben,
- sie seit mindestens zwölf Monaten geduldet sind,
- sie seit mindestens 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden pro Woche ausüben⁴¹,
- ihr Lebensunterhalt innerhalb der letzten zwölf Monate vor Beantragung der Beschäftigungsduldung durch ihre Beschäftigung gesichert war⁴² und weiterhin gesichert ist,
- sie über hinreichende mündliche Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen,
- weder sie noch ihre Ehe- bzw. Lebenspartnerinnen oder -partner wegen einer in Deutschland begangenen vorsätzlichen Straftat⁴³ verurteilt wurden,
- weder sie noch ihre Ehe- bzw. Lebenspartnerinnen oder -partner Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen haben oder diese unterstützen,
- gegen sie keine Ausweisungsverfügung und keine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG besteht,
- die mit ihnen lebenden minderjährigen ledigen Kinder im schulpflichtigen Alter tatsächlich die Schule besuchen und die Kinder auch nicht vorbestraft⁴⁴ sind,
- und sie sowie ihre Ehe- bzw. Lebenspartnerinnen oder -partner einen Integrationskurs, soweit sie zu einer Teilnahme verpflichtet wurden, erfolgreich abgeschlossen haben oder den Abbruch nicht zu vertreten haben.

41 Bei Alleinerziehenden gilt eine regelmäßige Arbeitszeit von mindestens 20 Stunden pro Woche (§ 60d Abs. 1 Nr. 3 AufenthG). Unberücksichtigt bleiben kurzfristige Unterbrechungen, die die Person nicht zu vertreten hat (§ 60d Abs. 3 Satz 2 AufenthG).

42 Unberücksichtigt bleiben kurzfristige Unterbrechungen, die die Person nicht zu vertreten hat (§ 60d Abs. 3 Satz 2 AufenthG).

43 Grundsätzlich davon ausgenommen sind Verurteilungen i. S. v. § 32 Abs. 2 Nr. 5 lit. A des Bundeszentralregistergesetzes, wegen Straftaten, die nach dem AufenthG oder AsylG nur von ausländischen Staatsangehörigen begangen werden können (§ 60d Abs. 1 Nr. 7 AufenthG).

44 Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten, zu einer Jugendstrafe von mindestens einem Jahr ohne Bewährung (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG) und Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 BtMG).

Personen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, weil sie beispielsweise erst nach dem Stichtag eingereist sind, kann weiterhin aus persönlichen Gründen, darunter auch aus Gründen einer Beschäftigung, eine Duldung erteilt werden (§ 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG). Die Beschäftigungsduldung wird widerrufen, wenn eine der genannten Voraussetzungen nicht mehr erfüllt ist. Nach Ablauf von 30 Monaten im Besitz der Beschäftigungsduldung soll eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25b AufenthG erteilt werden, wenn die Voraussetzungen nach § 60d AufenthG erfüllt sind und der Ausländer bzw. die Ausländerin über hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse verfügt (§ 25b Abs. 6; siehe Kapitel 4.2). Diese wird auch an die Ehe- bzw. Lebenspartnerinnen oder -partner sowie an die in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen Kinder dieser Personen erteilt.

3.4 Zugang zu Bildung

Frühkindliche Bildung

Unerlaubt aufhältige Kinder mit Behördenkontakt haben Anspruch auf den Besuch einer Kindertageseinrichtung, wobei ein gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland gegeben sein muss (§ 6 Abs. 2 SGB VIII). Ein gewöhnlicher Aufenthalt besteht dann, „wenn die Umstände erkennen lassen, dass die betreffende Person in diesem Zuständigkeitsbereich nicht nur vorübergehend verweilt, wozu ein zukunftsöffener Verbleib genügt“ (Beckmann/González Méndez de Vigo 2017). Es gelten die gleichen Regelungen wie für aufenthaltsberechtigter Kinder. Wenn die Kosten der Elternbeiträge für den Besuch einer Kindertageseinrichtung nicht zuzumuten sind, was bei Asylbewerberleistungsberechtigten der Fall ist, werden die Beiträge erlassen oder vollständig übernommen (§ 90 Abs. 4 SGB VIII). Forschungsergebnisse zeigen, dass sich trotz der gesetzlichen Regelungen verschiedene Zugangshindernisse ergeben. Dies sei unter anderem darauf zurückzuführen, dass den Eltern „die deutschen Strukturen, Angebote und Verfahrensvorgaben wie Antragserfordernisse oder Behördenzuständigkeiten regelmäßig nicht bekannt sind“ und bei der oftmals herrschenden Platzknappheit die Eltern sich in einer „strukturell schwächeren Position“ befinden und es deshalb unwahrscheinlich sei, „dass sie die Durchsetzung ihrer Ansprüche aktiv betreiben“ (Beckmann/González Méndez de Vigo 2017).

Bei unerlaubt aufhältigen Kindern ohne Behördenkontakt besteht weder ein Anspruch auf den Besuch einer Kindertageseinrichtung, noch gibt es staatliche Förderung. Darüber hinaus bestehen auch Ängste vor Aufdeckung seitens der Eltern (Manteuffel 2017: 25ff.). Es gibt jedoch Fälle, in denen die Kosten entweder von den freien oder auch öffentlichen Trägern übernommen werden bzw. auf die Beiträge verzichtet wird. Die Clearingstelle Hamburg bietet zum Beispiel die Vermittlung von Plätzen an Kindertageseinrichtungen für ein- bis sechsjährige Kinder ohne Behördenkontakt für je fünf Stunden an fünf Wochentagen, inklusive Mittagessen, an. Die Vereinbarung mit den jeweiligen Kindertageseinrichtungen gilt zunächst für ein Jahr, kann jedoch bei anhaltendem Bedarf verlängert werden (Flüchtlingszentrum Hamburg o. J.).

Schulausbildung

Die Bundesregierung nahm im Mai 2010 die Vorbehalte gegenüber dem ‚Übereinkommen über die Rechte des Kindes‘ (UN-Kinderrechtskonvention)⁴⁵ zurück. Seither gilt die Verpflichtung des unentgeltlichen Zugangs zur Grundschule gegenüber allen Kindern, die in Deutschland leben, und somit auch gegenüber Kindern, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten (ob mit oder ohne Behördenkontakt) (Bundesrat 2010). Seit Inkrafttreten der Gesetzesänderung des AufenthG am 26. November 2011 sind somit Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, wie bereits in Kapitel 3.2 ausgeführt, von der Übermittlungspflicht an die Ausländerbehörden ausdrücklich ausgenommen (§ 87 Abs. 1 AufenthG).

Aufgrund der Zuständigkeit der Bundesländer ist die Art und Weise, wie unerlaubt aufhältige Kinder und Jugendliche Zugang zu einer Schulausbildung bekommen können, unterschiedlich geregelt. So besteht keine flächendeckende Schulpflicht.⁴⁶ Trotzdem ist in jedem Bundesland ein Schulzugangsrecht für unerlaubt aufhältige Kinder und Jugendliche entweder ausdrücklich geregelt oder lässt sich aus anderen landesgesetzlichen Regelungen ableiten (von Manteuffel 2017: 15). Dies bedeutet, dass unerlaubt aufhältige Kinder und Jugendliche nicht überall in Deutschland die Schule besuchen müssen, dies aber in allen Bundesländern (ausdrücklich) dürfen. Wie Tabelle 6 zu entnehmen ist, ist in Bayern, Nordrhein-Westfa-

len, Rheinland-Pfalz und im Saarland die Schulpflicht auch ausdrücklich für alle unerlaubt aufhältigen Kinder und Jugendlichen geregelt. In Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Thüringen sind nur unerlaubt aufhältige Kinder und Jugendliche mit Duldung schulpflichtig. In den weiteren Bundesländern ist die Schulpflicht an den ‚Wohnsitz‘ beziehungsweise den ‚gewöhnlichen Aufenthalt‘ oder die ‚Wohnung‘ gekoppelt. Ob darunter alle unerlaubt aufhältigen Kinder, also auch solche ohne Behördenkontakt zu verstehen sind, hängt davon ab, welcher dieser Begriffe verwendet wird. Die Begriffe ‚Wohnsitz‘ und ‚gewöhnlicher Aufenthalt‘ setzen voraus, dass das Kind wahrscheinlich mindestens für die Dauer des kommenden Schuljahres an diesem Ort leben wird. Da unerlaubt aufhältige Kinder ohne Behördenkontakt jederzeit abgeschoben werden können, sind sie nicht unter der Schulpflicht gefasst (in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt) (von Manteuffel 2017: 14). Wenn der Begriff ‚Wohnung‘ hingegen im melderechtlichen Sinne als Ort, in dem gewohnt und geschlafen wird, verstanden wird, besteht die Schulpflicht (in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) (von Manteuffel 2017: 15). Ob tatsächlich unerlaubt aufhältige Kinder ohne Behördenkontakt am Unterricht teilnehmen, ist nicht bekannt. Regelmäßig dürfte auch hier die Angst der Eltern vor Aufdeckung der Teilnahme entgegenstehen.

Des Weiteren ist unterschiedlich geregelt, welche Dokumente (u. a. Geburtsurkunde, Meldebescheinigung, Ausweispapiere der Eltern) für eine Schulanmeldung vorzulegen sind, wodurch der Schulbesuch erschwert wird (von Manteuffel 2017: 15). Im Caritas-Beratungshandbuch wird deshalb vorgeschlagen, vor der Anmeldung des Kindes bzw. Jugendlichen das Gespräch mit der Schulleitung zu suchen, um diese darauf hinzuweisen, dass unerlaubt aufhältigen Kindern und Jugendlichen ohne Behördenkontakt der Schulbesuch zu ermöglichen ist (von Manteuffel 2017: 18).

Forschungsergebnisse aus dem Jahr 2015 deuten darauf hin, dass damals in der Mehrzahl der Fälle die befragten Grundschulverwaltungen keine Einschulungsmöglichkeit für unerlaubt aufhältige Kinder und Jugendliche ohne Behördenkontakt sahen und in manchen Fällen auch die Übermittlung des Aufenthaltsstatus an die Polizei, Melde- oder Ausländerbehörde vorgesehen war, auch wenn dies 2011 gesetzlich ausgeschlossen wurde (Funck/Karakaşoğlu/Vogel 2015: 43). Laut den Forscherinnen beeinflussten landesrechtliche Regelungen, inwiefern Schulen Möglichkeiten für die Einschulung von unerlaubt aufhältigen Kindern und Jugendlichen ohne Behördenkontakt sahen:

⁴⁵ Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) vom 2. September 1990.

⁴⁶ Die Dauer der Schulpflicht in Deutschland beträgt zwölf Jahre (davon neun Jahre Vollzeitschulpflicht und drei Jahre Teilzeitschulpflicht) (BpB 2015).

Tabelle 5: Regelungen zum Schulbesuch von unerlaubt aufhältigen Kindern und Jugendlichen

	Schulpflicht	Schulzugangsrecht
Baden-Württemberg	Nur für Kinder und Jugendliche mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung (§ 72 SchG)	Ja (Art. 11 Abs. 1 Landesverfassung Baden-Württemberg und § 1 Abs. 1 SchG)
Bayern	Auch für ausreisepflichtige Kinder und Jugendliche (Art. 35 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BayEUG)	Keine ausdrückliche Regelung, aber ableitbar aus Verfassungs- und Völkerrecht
Berlin	Nur für Kinder und Jugendliche mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung (§ 41 Abs. 2 SchulG)	Ja (§ 9 Abs. 1 Satz 3 AV Schulbesuchspflicht)
Brandenburg	Nur für Kinder und Jugendliche mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung (§ 36 Abs. 2 BbgSchulG)	Ja (Art. 29 Abs. 1 Landesverfassung Brandenburg und § 3 Abs. 1 Satz 3 BbgSchulG)
Bremen	Alle Kinder und Jugendlichen, die in Bremen ihre Wohnung haben (§ 52 BremSchulG)	Ja (Art. 27 Abs. 1 Landesverfassung Bremen)
Hamburg	Alle Kinder und Jugendlichen, die in Hamburg ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben (§ 37 Abs. 1 HmbSG)	Ja (§ 1 HmbSG)
Hessen	Alle Kinder und Jugendlichen, die in Hessen ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben und eine gültige Aufenthaltsgenehmigung oder Aufenthaltsgestattung besitzen (§ 56 Abs. 1 HSchG und § 3 Abs. 1 Verordnung zum Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache)	Ja (§ 3 Abs. 1 Verordnung zum Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache)
Mecklenburg-Vorpommern	Alle Kinder und Jugendlichen, die in Mecklenburg-Vorpommern ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben (§ 41 Abs. 1 SchulG M-V)	Ja (§ 1 Abs. 1 SchulG M-V)
Niedersachsen	Alle Kinder und Jugendlichen, die sich in Niedersachsen tatsächlich aufhalten (§ 63 Abs. 1 NSchG)	Ja (Art. 4 Landesverfassung Niedersachsen)
Nordrhein-Westfalen	Auch für ausreisepflichtige Kinder und Jugendliche (§ 34 Abs. 6 SchulG NRW)	Ja (§ 1 Abs. 1 SchulG NRW)
Rheinland-Pfalz	Auch für ausreisepflichtige Kinder und Jugendliche (§ 56 Abs. 2 SchulG RP)	Keine ausdrückliche Regelung, aber ableitbar aus Verfassungs- und Völkerrecht
Saarland	Auch für ausreisepflichtige Kinder und Jugendliche (§ 1 Abs. 3 SchulPflG)	Ja (Art. 24a Landesverfassung Saarland und § 1 Abs. 1 SchoG Saarland)
Sachsen	Alle Kinder und Jugendlichen, die in Sachsen ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben (§ 26 Abs. 1 SchulG)	Ja (§ 1 Abs. 1 SchulG Sachsen)
Sachsen-Anhalt	Alle Kinder und Jugendlichen, die in Sachsen-Anhalt wohnen (§ 36 Abs. 1 SchulG LSA)	Ja (§ 1 Abs. 1 Satz 2 SchulG LSA und Art. 25 Landesverfassung Sachsen-Anhalt)
Schleswig-Holstein	Alle Kinder und Jugendlichen, die in Schleswig-Holstein ihre Wohnung haben (§ 20 Abs. 1 SchulG SH)	Keine ausdrückliche Regelung, aber ableitbar aus Verfassungs- und Völkerrecht
Thüringen	Nur für Kinder und Jugendliche mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung (§ 17 Abs. 1 Satz 2 ThürSchulG)	Ja (Art. 20 Landesverfassung Thüringen und § 1 Abs. 1 ThürSchulG)

Quelle: Angelehnt an von Manteuffel 2017: 21.

In Bundesländern, in denen das Schulbesuchsrecht von unerlaubt aufhältigen Kindern und Jugendlichen ausdrücklich im Schulgesetz geregelt ist, hielten mehr Schulen eine Einschulung für möglich als in solchen Bundesländern, in denen der Anspruch auf Bildung nur vom Völkerrecht abzuleiten ist (Funck/Karakaşoğlu/

Vogel 2015: 43). Im Zuge der erhöhten Fluchtzuwanderung der Jahre 2015 und 2016 dürften die Schulen eine stärkere Sensibilisierung für unerlaubt aufhältige Kinder und Jugendliche erfahren haben. Aktuelle Forschungserkenntnisse bzw. Daten liegen zu diesem Thema jedoch (noch) nicht vor.

Berufsausbildung

Unter anderem Personen, die eine Duldung nach § 60a AufenthG besitzen und eine qualifizierte Berufsausbildung oder eine Assistenz- oder HelferIn- bzw. HelferInausbildung⁴⁷ in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufgenommen haben, wird eine Ausbildungsduldung und damit auch eine Beschäftigungserlaubnis erteilt (§ 60a Abs. 2 Satz 3 i. v. m. § 60c AufenthG). Unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt können somit grundsätzlich keine Ausbildungsduldung erhalten. In Bezug auf die Erteilung einer Ausbildungsduldung gelten die bereits genannten Ausschlussgründe (§ 60a Abs. 6 AufenthG). Darüber hinaus kann eine Ausbildungsduldung nicht erteilt werden, wenn die Person

- noch keine drei Monate im Besitz einer Duldung ist⁴⁸,
- die Identität innerhalb der angegebenen Fristen nicht geklärt ist, außer die Person hat die ihr zuzumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen,
- Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hat oder diese unterstützt, wegen einer in Deutschland begangenen vorsätzlichen Straftat⁴⁹ verurteilt wurde, oder gegen sie eine Ausweisungsverfügung oder eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG besteht,
- oder wenn gegen die Person zum Zeitpunkt der Antragstellung konkrete Maßnahmen⁵⁰ zur Aufenthaltsbeendigung, die in einem hinreichenden sach-

lichen und zeitlichen Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung stehen, bevorstehen.

Die Ausbildungsduldung erlischt, wenn das Ausbildungsverhältnis vorzeitig beendet oder abgebrochen wird (§ 60c Abs. 4 2. Alternative AufenthG). In diesem Fall wird der Person einmalig eine Duldung für sechs Monate zum Zweck der Suche nach einem weiteren Ausbildungsplatz zur Aufnahme einer Berufsausbildung erteilt (§ 60c Abs. 6 AufenthG). Weiterhin erlischt die Ausbildungsduldung, wenn die Person Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hat oder diese unterstützt, wegen einer in Deutschland begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wird, oder gegen sie eine Ausweisungsverfügung oder eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG vorliegt (§ 60c Abs. 4, 1. Alternative AufenthG). Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung besteht die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung nach § 19d Abs. 1a AufenthG zu beantragen (siehe Kapitel 4.2).

Zukünftig sind hier Veränderungen zu erwarten, da die Parteien der neuen Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag Ende 2021 das Vorhaben formuliert haben, „Geduldeten in der Ausbildung und ihren Betrieben mehr Rechtssicherheit durch eine Aufenthaltserlaubnis (§ 60 c AufenthG) [zu] verleihen.“ (SPD/Bündnis90/DIE GRÜNEN/FDP 2021: 110).

Integrations- und Berufssprachkurse

Der Integrationskurs bildet das Kernangebot des Bundes zur sprachlichen und politischen Bildung für zugewanderte Personen. Er umfasst in der Regel 700 Unterrichtseinheiten und ist in einen Sprachkurs sowie einen Orientierungskurs unterteilt. Darüber hinaus bestehen gesonderte Angebote für spezielle Zielgruppen, beispielsweise für Frauen, Eltern, Jugendliche oder Analphabetinnen und Analphabeten. Personen mit Duldung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder erheblichem öffentlichen Interesse) können, sofern ausreichend Kursplätze vorhanden sind, an einem Integrationskurs teilnehmen (§ 44 Abs. 4 Nr. 2 AufenthG). Auf Antrag erfolgt ihre Befreiung von dem Kostenbeitrag zu den Kurskosten (§9 Abs. 2 IntV). Darüber hinaus gibt es ein staatliches Angebot zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung (sogenannte Berufssprachkurse). Personen mit Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG oder wenn sie seit mindestens sechs Monaten in Deutschland mit Duldung leben und bei der Agentur für Arbeit als ausbildungssuchend, arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet sind, beschäftigt

47 Sofern an diese eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf, für den die Bundesagentur für Arbeit einen Engpass festgestellt hat, anschlussfähig ist und dazu eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt (§ 60c Abs. 1 Nr. 1 lit. b AufenthG).

48 Das gilt nicht, wenn die qualifizierte Berufsausbildung oder eine Assistenz- oder HelferIn- bzw. HelferInausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf bereits während des Asylverfahrens aufgenommen wurde und nach Ablehnung des Asylantrags fortgesetzt werden möchte.

49 Grundsätzlich davon ausgenommen sind Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem AufenthG oder AsylG nur von ausländischen Staatsangehörigen begangen werden können (§ 19d Abs. 1 Nr. 7 AufenthG).

50 Konkrete Maßnahmen sind: Veranlassung einer ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit, Stellung eines Antrags zur Förderung einer freiwilligen Ausreise mit staatlichen Mitteln, Einleitung der Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung, Einleitung anderer vergleichbarer konkreter Vorbereitungsmaßnahmen, es sei denn, es ist von vornherein absehbar, dass diese nicht zum Erfolg führen, oder ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates gemäß Art. 20 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 eingeleitet wurde.

sind oder sich in einer Ausbildung befinden, können an diesen Kursen teilnehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV)⁵¹).

3.5 Zugang zum Recht

Rechtsberatung und Prozesskostenhilfe

In Deutschland ist eine Rechtsberatung für Menschen mit niedrigem Einkommen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – gegen eine Eigenleistung von 15 Euro, die aber auch erlassen werden kann, grundsätzlich anzubieten (BMJV 2020: 8ff.; Caritas o. J.). Die Beratungshilfe umfasst eine juristische Beratung und gegebenenfalls auch die Vertretung in allen rechtlichen Angelegenheiten (z. B. Zivilrecht, Arbeitsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht, Steuerrecht, Verfassungsrecht). In strafrechtlichen Sachen kann man sich im Rahmen der Beratungshilfe beraten lassen, erhält aber keine Vertretung oder Verteidigung, da diese speziell in der Strafprozessordnung geregelt ist. Der Antrag auf Beratungshilfe wird beim Amtsgericht gestellt. Anrecht auf Beratung haben Personen, die lediglich begrenzte finanzielle Mittel zur Verfügung haben. Das sind Personen, die „so wenig Geld zur Verfügung [haben], dass [sie] Prozesskostenhilfe nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung erhalten würde[n], ohne Raten aus [ihrem] Einkommen oder etwas aus [ihrem] Vermögen dazu bezahlen zu müssen“ (BMJV 2020: 10.). Kommt es zu einem Prozess, können Personen mit geringem Einkommen zusätzlich Prozesskostenhilfe beantragen (BMJV 2020: 15ff.).

Während unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt Beratungspersonen oder ein Amtsgericht aufsuchen und Beratungs- bzw. Prozesskostenbeihilfe beantragen können, stellt dies für unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt keine Option dar. Aus diesem Grund bieten beispielsweise zivilgesellschaftliche Organisationen und freie Träger der Wohlfahrtspflege in ihren Beratungsstellen – zum Teil in Kooperation mit den Ausländerbehörden in den sogenannten Clearingstellen – oftmals vertrauliche Rechtsberatung an, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus aufgesucht werden kann (von Manteuffel 2017: 45). Auch für unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt dürfte sich die Beantragung von Bera-

tungs- und Prozesskostenhilfe aufgrund sprachlicher Barrieren und fehlender Kenntnisse über das deutsche Rechtssystem jedoch in der Praxis häufig schwierig gestalten. Darüber hinaus ist das Rechtsberatungsangebot – wie etwa zivilgesellschaftlich durch Refugee Law Clinics und Flüchtlingsräte oder die Rechtsberaterkonferenz – im Bereich des Migrationsrechts stark überlastet, was den Zugang zu Rechtsberatung ebenfalls einschränkt.

Rechte als Opfer oder Zeuginnen und Zeugen von strafbaren Handlungen

Wenn unerlaubt aufhältige Personen Opfer oder Zeugin bzw. Zeuge von strafbaren Handlungen werden, können sie je nach Art der strafbaren Handlung ihre Rechte geltend machen. Da Staatsanwaltschaft und Polizei dem Legalitätsgrundsatz unterliegen, dürften für unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt Aufdeckung und Strafverfolgung unvermeidbare Folgen sein. Werden unerlaubt aufhältige Personen Opfer von Arbeitsausbeutung, können sie dies vor Gericht einklagen. Für unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt dürfte auch hier die Aufdeckung unvermeidbar sein. Ausländischen Staatsangehörigen, die Opfer von Straftaten nach dem Schwarzarbeiterbekämpfungsgesetz geworden sind, kann für die Dauer des Strafverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis nach der Sonderregelung in § 25 Abs. 4b AufenthG erteilt werden.

Werden unerlaubt aufhältige Personen Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution, kann ihnen nach der humanitären Sonderregelung ein Aufenthaltstitel gewährt werden (§ 25 Abs. 4a AufenthG).⁵² Für unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt bedeutet dies zwangsläufig das Offenlegen des Status gegenüber der Ausländerbehörde. Voraussetzung für die Erteilung eines solchen Aufenthaltstitels ist, dass die Anwesenheit der betroffenen Person für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht erachtet wird, dass sie jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und sie ihre Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeugin bzw. Zeuge auszusagen. Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt bei der erstmaligen Erteilung ein Jahr und kann nach Beendigung des Strafverfahrens aus humanitären oder persönlichen Gründen verlängert werden (§ 25 Abs. 4a Satz 3

51 Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (Deutschsprachförderverordnung – DeuFöV) vom 4. Mai 2016 (Banz AT 04.05.2016 V1).

52 Den Opfern von Menschenhandel kann ein Aufenthaltstitel auch nach § 25 Abs. 3 AufenthG i.V.m. § 60 Abs. 7 AufenthG gewährt werden (BT-Drs. 16/5065), 170.

AufenthG). Zudem wird Opfern von Menschenhandel eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist von mindestens drei Monaten gewährt, innerhalb derer sie nicht mit aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen rechnen müssen, unabhängig davon, ob sie später tatsächlich als Zeuginnen bzw. Zeugen vor Gericht auftreten (§ 59 Abs. 7 AufenthG).

3.6 Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Nach § 1 Absatz 1 der Coronavirus-Impfverordnung (CoronaImpfV) haben u. a. Personen, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort in der Bundesrepublik Deutschland haben, im Rahmen der Verfügbarkeit der vorhandenen Impfstoffe Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2. Damit gilt der Anspruch für alle o. g. Personen, für die es einen zugelassenen Impfstoff gibt, unabhängig von ihrem Versichertenstatus. Den gewöhnlichen Aufenthalt hat eine Person dort, wo sie sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass sie an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt. Auf die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts kommt es dabei nicht an. Die CoronaImpfV setzt nicht voraus, dass vor Erhalt einer Schutzimpfung ein Lichtbildausweis vorgelegt werden muss. Zudem sind impfende Ärzte keine „öffentlichen Stellen“ im Sinne des § 87 AufenthG, sodass unerlaubt aufhältige Personen keine Unterrichtung der zuständigen Ausländerbehörden fürchten müssen. Menschen ohne Aufenthaltsstatus haben somit grundsätzlich Zugang zu Corona-Impfungen, sofern sie ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort in Deutschland haben.

Die tatsächliche Ermöglichung von Impfungen erfolgt in Zuständigkeit der Bundesländer. Die zuständigen Behörden vor Ort stellen sicher, dass Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG frühzeitig die notwendigen Schutzimpfungen angeboten werden. So wird gewährleistet, dass auch dieser Personenkreis frühzeitig einen mit der Allgemeinbevölkerung vergleichbaren Impfschutz aufweist.

Im Rahmen der Kampagne ‚Gemeinsam gegen Corona‘ stellt das Bundesministerium für Gesundheit auf der Internetseite www.zusammengegencorona.de verschiedenen Zielgruppen ein breites Spektrum an Informationen zum Coronavirus in 22 verschiedenen Sprachen zur Verfügung. Die im Rahmen einer Förderung des Bundesministeriums für Gesund-

heit entwickelte App ‚aidminutes.rescue (COVID-19)‘ unterstützt das medizinische Personal in Impfstellen dabei, nicht deutschsprachige Menschen über die COVID-19-Impfung und Impfstoffe zu informieren, und ermöglicht eine rechtssichere Aufklärung und Anamneseerhebung.

Unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt, die in den Gemeinschaftsunterkünften leben, haben durch das enge Zusammenleben vieler Menschen ein erhöhtes Infektionsrisiko. Das Robert-Koch-Institut hat dementsprechend Empfehlungen für Gesundheitsämter zu Prävention und Management von COVID-19-Erkrankungen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Schutzsuchende (im Sinne von §§ 44, 53 AsylG) veröffentlicht.⁵³ Die Bundesregierung hat zudem Personen, die in Gemeinschaftsunterkünften wohnen, in die zweithöchste Priorisierungsgruppe (Gruppe 2, Anspruchsberechtigte mit hoher Priorität) der CoronaImpfV aufgenommen, um diesem Risiko Rechnung zu tragen. Laut der befragten Innenministerien der Länder wurden Vorkehrungen getroffen, um das Infektionsrisiko zu minimieren. Dazu gehört das Testen bzw. Isolieren neuer Bewohnerinnen und Bewohner und das Aushängen von mehrsprachigen Informationen zur Ansteckungsvorbeugung sowie die Versorgung mit Schutzmasken durch den Bund. Ferner wurde die Coronavirus-Testverordnung (TestV) dahingehend angepasst, dass neben der Kostenübernahme für Tests bei Auftreten des Coronavirus in einer Sammelunterkunft auch die Kosten für präventive Tests bei asymptomatischen Personen in Sammelunterkünften durch den Bund übernommen werden. Des Weiteren wurde durch die Testverordnung geregelt, dass Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG die kostenfreie Bürgertestung nach § 4a TestV in Anspruch nehmen können bzw. nach der Reform der TestV im September 2021 grundsätzlich alle asymptomatischen Personen. Auch bei der Weiterleitung in die kommunalen Unterkünfte werden Tests vorgenommen und/oder die Personen isoliert sowie die Hygienestandards eingehalten.

Kommunale Stellen bieten flächendeckend COVID-19-Tests für die gesamte Bevölkerung an. Sie unterliegen dabei wie das Sozialamt und die Gesundheitsämter, die ansonsten auch Anlaufstellen für COVID-19-Tests sind, der Übermittlungspflicht. Es ist davon auszugehen, dass die Angst vor der Aufdeckung

⁵³ Siehe https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/AE-GU/Aufnahmeeinrichtungen.html (26.04.2022). Siehe auch zum Übertragungsrisiko virusbedingter Erkrankungen der Atemwege in Aufnahmeeinrichtungen (AE) und Gemeinschaftsunterkünften (GU) Bozorgmehr et al. 2020.

des unerlaubten Aufenthalts dazu führt, entsprechende Testangebote nicht wahrzunehmen (Medien-dienst Integration 2020). Grundsätzlich gilt, dass im Fall einer Erkrankung in Notfällen alle Menschen behandelt werden müssen (siehe Kapitel 3.1 und 3.2).

In den Bundesländern wurde die Leistungsgewährung an die Pandemielage angepasst, um die Einhaltung von Hygienestandards sicherzustellen, Kontakte zu verringern und so die Gefahr einer Ansteckung bei Behördengängen zu minimieren (MIBS SL 2020; MI ST 2020; SenIAS BE 2020). In Sachsen-Anhalt entschied das Ministerium für Inneres und Sport beispielsweise, dass Geldleistungen auch durch Überweisungen auf die Bankkonten von Leistungsempfängerinnen und -empfängern erbracht werden können, um soziale Kontakte sowie das Ansteckungsrisiko in Behörden zu reduzieren (MI ST 2020). Zur Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie hat die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen auch für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG ergriffen. Im Mai 2021 erhielten erwachsene Leistungsberechtigte einmalig 150 Euro (Sozialschutzpaket III), im August 2021 erhielten leistungsberechtigte Kinder einmalig 100 Euro (Kinderfreizeitbonus). Zur Versorgung von Schülern mit digitalen Endgeräten zur Teilnahme am Distanzunterricht wurden bis zu 350 Euro je Schüler gewährt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat die Länder dazu aufgefordert, die Versorgung mit FFP-II-Masken über § 6 AsylbLG sicherzustellen.

3.7 Kooperation zwischen Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene

Da in Deutschland die Zuständigkeiten im Migrationsbereich insgesamt und somit auch in Bezug auf unerlaubt aufhältige Personen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt sind, birgt dieses Thema insbesondere in Zeiten von höherer Zuwanderung ein gewisses Konfliktpotenzial durch unterschiedliche Interessen dieser Ebenen. Während der Bund die Gesetzgebung verantwortet, sind die Bundesländer grundsätzlich für Rückführungen zuständig. Auch Unterbringung und Versorgung sind Aufgabe der Länder,

deren Durchführung aber in der Regel ganz oder teilweise auf die Kommunen übertragen ist.⁵⁴

Für die Länder und insbesondere die Kommunen stellt die Unterbringung und Versorgung von Personen mit Ausreisepflicht eine Herausforderung dar: So bedeutet die „Unterbringung und Versorgung von Menschen mit unklarer oder fehlender Bleibeperspektive erhebliche finanzielle und personelle Mehrbelastungen [...]“ und „[n]ur wenn diejenigen, die kein Bleiberecht in Deutschland haben, auch konsequent abgeschoben werden“, könne „eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz für die Integration hergestellt werden“ (DStGB 2019). Gleichzeitig vertreten die Kommunen auch die Position, dass „Lösungen für diejenigen gefunden werden [sollen], die zwar ausreisepflichtig sind, sich aber gut in die Gesellschaft integriert haben“ (Deutscher Bundestag 2019h: 59).

Unter Berücksichtigung von Forderungen der Bundesländer und Kommunen wurden in den letzten Jahren verschiedene Maßnahmen auf Bundesebene getroffen, um sie in ihrer Aufgabenerfüllung stärker zu unterstützen. Diese Maßnahmen betreffen vorrangig den Umgang mit unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt. Auch haben sich auf regionaler und lokaler Ebenen Akteursnetzwerke gegründet, die sich mit der Situation unerlaubt aufhältiger Personen mit und ohne Behördenkontakt befassen.

Finanzielle Ausgleichsmaßnahmen

Seit 2015 beteiligt sich der Bund an den Kosten, die den Ländern und Kommunen im Zusammenhang mit der gestiegenen Fluchtmigration entstehen, da die Länder bzw. Kommunen für die Ausführung des AufenthaltG und insbesondere des AsylbLG zuständig sind.⁵⁵ Die bisher bis Ende 2021 befristete finanzielle Unterstützung des Bundes fließt zunächst an die Länder, die dann bestimmen, in welchem Ausmaß die Gelder an die Kommunen weitergeleitet werden. Durch verschiedene Maßnahmen beteiligt sich der Bund auf diese Weise an den Ausgaben für Schutzsuchende von der Registrierung bis zur Bescheidung, einschließlich einer pauschalen Zahlung von 670 Euro je abgelehnter Per-

54 Die Länder bestimmen die für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Behörden und Kostenträger (vgl. § 10 AsylbLG).

55 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1.12.2016, BGBl. I 2016, 2755 und Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 vom 9.12.2019, BGBl. I 2019, 2051.

son (Deutscher Bundestag 2015c: 57; Deutscher Bundestag 2017d: 5; BMF 2019).

Grundsätzlich regelt jedes Bundesland die Kostenverteilung zwischen Land und Kommunen bezüglich der Unterbringung und Versorgung der Schutzsuchenden nach dem AsylbLG in einem eigenen Aufnahmegesetz, durch das die kommunalen Kosten in unterschiedlichem Umfang ausgeglichen werden. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund dringt in diesem Zusammenhang auf eine umfassende Weiterleitung der vom Bund bereitgestellten Gelder durch die Länder an die Kommunen (DStGB 2018). Nachdem die Verpflichtung, in einer Landesaufnahmeeinrichtung zu wohnen, für bestimmte Personengruppen über 18 Monate hinaus verlängert wurde und die Versorgung und Unterbringung dort wohnender Personen durch das Land getragen wird, ist davon auszugehen, dass die Kommunen in Zukunft weniger Kosten im Zusammenhang mit unerlaubt aufhältigen Personen tragen werden müssen.

Kooperationsplattformen

In der Länderarbeitsgemeinschaft für Migration und Flüchtlingsfragen (ArgeFlü) und der ‚Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales‘ (ASMK) tauschen sich die Länder regelmäßig unter Beteiligung des Bundes und anderer Stellen zu Themen von Migration und Asyl aus und stimmen sich in wichtigen Fragen untereinander ab. Die ArgeFlü befasst sich unter anderem auch mit Fragen der Aufnahme, Verteilung und Versorgung von Asylbewerberleistungsberechtigten und somit auch mit unerlaubt aufhältigen Personen mit Duldung (ASMK 2019: 93ff.).

Eine weitere Kooperationsplattform stellt die Arbeitsgruppe (AG) ‚Integriertes Rückkehrmanagement‘ der ‚Ständigen Konferenz der Innenministerinnen bzw. -minister und -senatorinnen bzw. -senatoren der Länder‘ (IMK) dar. Sie wurde im Jahr 2017 durch das Zusammenschließen der Arbeitsgruppen ‚Rückführung‘ sowie ‚Freiwillige Rückkehr‘ gegründet. Die AG ‚Integriertes Rückkehrmanagement‘ fungiert als strategisches Steuerungsgremium des ZUR und „befasst sich dabei mit strategischen Angelegenheiten der freiwilligen Rückkehr und der Rückführung“ (IMK 2017: 8).

Des Weiteren unterstützen zivilgesellschaftliche Organisationen den Austausch. Das ‚Katholische Forum Leben in der Illegalität‘ übernimmt zum Beispiel eine wichtige Rolle als Diskussionsplattform zum Thema unerlaubter Aufenthalt. Ziel des Forums ist, bei seinen Veranstaltungen sowohl kirchliche als auch zivilgesellschaftliche Migrationsexpertinnen und -experten, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Politikerinnen und Politiker und Verwaltungsexpertinnen und -experten zusammenzubringen, um „an politischen Problemlösungen zu arbeiten“ (Katholisches Forum Leben in der Illegalität o. J.). Eine weitere Austauschplattform für zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure ist die BAG Gesundheit/Illegalität, die im März 2006 gegründet wurde. In der BAG Gesundheit/Illegalität finden sich „Sachverständige aus Wissenschaft, der medizinischen Praxis, aus Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Kommunen und verschiedenen nichtstaatlichen Organisationen“ zusammen (Diakonie 2017). Sie sieht es unter anderem als ihre Aufgabe, die Hindernisse, die einer gesundheitlichen Versorgung von unerlaubt aufhältigen Personen entgegenstehen, zu untersuchen und im Anschluss praxisrelevante Vorschläge auszuarbeiten sowie den Informationsaustausch zwischen den relevanten Akteurinnen und Akteuren zu unterstützen (Diakonie 2017).

4 Maßnahmen zur Beendigung des unerlaubten Aufenthaltes

In Deutschland zielen die gesetzgeberischen und behördlichen Maßnahmen primär darauf ab, unerlaubte Einreisen zu verhindern und eine bestehende Ausreisepflicht durchzusetzen (BMI o. J.). Halten sich Personen unerlaubt in Deutschland auf, wird ihre Ausreise in das Herkunftsland oder in einen anderen aufnahmebereiten Staat neben Abschiebungen und Zurückschiebungen primär durch Maßnahmen zur Förderung einer freiwilligen Rückkehr⁵⁶ sowie durch weitergehende Einschränkungen der Rechtsstellung angestrebt. Neben Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung bestehen rechtliche Regelungen, die unter bestimmten Voraussetzungen unerlaubt aufhältigen Personen einen Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe (bspw. zur Beschäftigung) und unter bestimmten Voraussetzungen ein Bleiberecht ermöglichen (vor allem §§ 19d, 23a, 25 Abs. 5, 25a und 25b, 104a AufenthG; § 39 Abs. 5 AufenthV). Diese Ansätze werden im Folgenden beschrieben.

4.1 Beendigung des unerlaubten Aufenthalts durch freiwillige Rückkehr

Um eine bestehende Ausreisepflicht durchzusetzen, werden in Deutschland neben der Rückführung durch

Zurückschiebung⁵⁷ oder Abschiebung⁵⁸ mit erster Priorität Maßnahmen angewandt, die eine freiwillige Rückkehr fördern. Der freiwilligen Ausreise wird der Vorrang eingeräumt, wie sich schon aus der vom Gesetz regelmäßig eingeräumten Ausreisefrist ergibt. Sie gilt als die humanere und kostengünstigere Form der Rückkehr von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen (Schneider/Kreienbrink 2010: 47).

In Deutschland existieren verschiedene staatliche sowie nichtstaatliche Programme zur Rückkehrförderung, die sowohl von unerlaubt aufhältigen Personen mit als auch ohne Behördenkontakt in Anspruch genommen werden können (Grote 2015: 19). Seit Anfang 2019 gibt es im Rahmen des Bund-Länder-Rückkehrförderprogramms REAG/GARP⁵⁹ eine spezifische Maßnahme für sogenannte Langzeitgeduldete: So können Personen, die mit dem REAG/GARP-Programm in ihr Herkunftsland zurückkehren und seit mindestens zwei Jahren in Deutschland geduldet sind, in einigen Ländern⁶⁰ eine einmalige finanzielle Unterstützung sowie Reintegrationsleistungen in den Bereichen Wohnen

56 Der Begriff der ‚freiwilligen Rückkehr‘ wird häufig mit der Begründung kritisiert, dass Personen mit Ausreisepflicht meist keine legale Alternative zur Ausreise haben und ihre Rückkehr somit streng genommen nicht freiwillig erfolgt (SVR 2017: 7). Aus staatlicher Perspektive erfolgt die Rückkehr ‚freiwillig‘, da hierzu keine Zwangsmittel eingesetzt werden und den Betroffenen eine Frist zur selbstständigen Ausreise gesetzt wird, anstatt die Ausreisepflicht sofort zu vollstrecken (SVR 2017: 7). Da der Begriff der freiwilligen Rückkehr sich in der aufenthaltsrechtlichen Diskussion, sofern es um Ausreisepflichtige geht, als Gegenstück zur zwangsweisen Rückführung (Abschiebung) etabliert hat, wird er so auch im vorliegenden Bericht verwendet.

57 Die Zurückschiebung (§ 57 AufenthG) ist die unverzügliche Aufenthaltsbeendigung einer irregulär eingereisten Person, die im Grenzgebiet aufgegriffen wurde (SVR 2017: 10). Eine Zurückschiebung darf nur dann erfolgen, wenn kein Asylantrag gestellt wurde und keine Abschiebungsverbote vorliegen. Ist die unerlaubte Einreise aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erfolgt, soll die betreffende Person dorthin zurückgeschoben werden. Im Gegensatz zur Abschiebung bedarf es für den Vollzug der Zurückschiebung keiner Androhung und Fristsetzung (Hailbronner 2017: 359), zudem haben Rechtsmittel in der Regel keine aufschiebende Wirkung.

58 Die Abschiebung (§ 58 AufenthG) ist die Durchsetzung der Ausreisepflicht mit Zwang. Sie setzt insbesondere voraus, dass die Ausreisepflicht vollziehbar und die freiwillige Ausreise in der eingeräumten Frist nicht erfolgt ist oder eine Überwachung der Ausreise als nötig erachtet wird.

59 REAG: Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany; GARP: Government Assisted Repatriation Program: REAG/GARP ist „das zahlenmäßig wichtigste Rückkehrförderprogramm in Deutschland“, das unter Umständen die Reisekosten und -beihilfen (REAG) und Starthilfen zur Wiedereingliederung (GARP) übernimmt (REAG/GARP-Programm 2018; Grote 2015: 19). In Ergänzung zum REAG/GARP-Programm können Rückkehrende mit dem Programm ‚StarthilfePlus‘ in bestimmten Zielländern eine zusätzliche finanzielle Unterstützung bzw. Sachleistungen als Reintegrationsunterstützung erhalten (IOM/BAMF 2020).

60 Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Republik Nordmazedonien, Montenegro, Serbien und Republik Moldau.

und Gesundheit erhalten (IOM/BAMF 2020). Daneben gibt es zahlreiche transnationale, europäische, bundes- und landesweite sowie kommunale Projekte, die die Rückkehr und Reintegration bestimmter Zielgruppen, zum Beispiel Personen mit spezifischen Staatsangehörigkeiten, fördern. Diese Projekte gewähren über REAG/GARP hinaus besondere Förderleistungen und Rückkehrvorbereitungsmaßnahmen (siehe Rietig/Günnewig 2020; SVR 2017; Grote 2015). Weiterhin werden in den meisten Bundesländern Beratungen zur freiwilligen Rückkehr unter anderem durch das BAMF, durch die Ausländerbehörden sowie durch nichtstaatliche Rückkehrberatungsstellen, beispielsweise durch Wohlfahrtsverbände, angeboten.⁶¹ Da lediglich nichtstaatliche Rückkehrberatungsstellen Anonymität garantieren, ist davon auszugehen, dass unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt diese bevorzugen und ihnen dementsprechend eine Rückkehrberatung nicht flächendeckend zur Verfügung steht.

Um die Länder hinsichtlich der Durchsetzung der Ausreisepflicht zu unterstützen, wurde auch der gegenseitige Austausch intensiviert. Seit März 2017 fungiert das Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) als „Kooperationsplattform zwischen Bund und Ländern“ in den Bereichen der freiwilligen Rückkehr und Rückführung. ZUR fungiert als ständige Informations- und Auskunftsstelle, übernimmt die Passersatzbeschaffung, operative Angelegenheiten der Rückführung sowie optimiert Informationsaustausch zu bewährten Praktiken im europäischen Kontext (Deutscher Bundestag 2018c: 4; Deutscher Bundestag 2020b: 5). Im ZUR sind Mitarbeitende des BAMF, der Bundespolizei und auch der Bundesländer beschäftigt. Die Leitung obliegt dem BMI.

4.2 Gesetzliche Maßnahmen mit eingreifendem Charakter

Maßnahmen, die die Rechtsstellung einschränken, betreffen vor allem unerlaubt aufhältige Personen, die den Behörden bekannt sind und das Ausreisehindernis selbst zu vertreten haben. Darunter fallen unter anderem Personen mit einer Duldung mit dem Zusatz ‚für Personen mit ungeklärter Identität‘ (§ 60a i. V. m. § 60b AufenthG). Dies sind Personen, deren „Abschie-

bung aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil sie das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführen oder sie zumutbare Handlungen zur Erfüllung ihrer Passbeschaffungspflicht nicht vornehmen“ (Deutscher Bundestag 2019i: 2).⁶² Im Folgenden werden mögliche Maßnahmen und Restriktionen wie die Einschränkung der Bewegungsfreiheit, des Zugangs zum Arbeitsmarkt, zu Sozialleistungen sowie bezüglich der Möglichkeiten, eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen, kurz beschrieben.

Eingeschränkte Bewegungsfreiheit: Residenzpflicht und Wohnpflicht in einer Aufnahmeeinrichtung

Ausländer, die den Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben (§ 14 Abs. 1 AsylG), sind verpflichtet⁶³, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, längstens jedoch bis zu 18 Monate, bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern längstens jedoch bis zu sechs Monate, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG).⁶⁴ Abweichend davon sind bestimmte Personengruppen verpflichtet, über 18 Monate hinaus in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Abs. 1 Satz 3 AsylG). Das betrifft bspw. Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind und fortgesetzt über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuschen und nicht an der Beseitigung von Ausreisehindernissen, zum Beispiel der Pass(ersatz-)beschaffung, mitwirken. Das gilt nicht bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern. Unbegleitete Minderjährige werden nicht in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 AsylG untergebracht, sondern in Obhut des Jugendamts genommen und auf Einrichtungen der Jugendhilfe oder Pflegefamilien verteilt.

61 Eine Übersicht zu den Beratungsangeboten und Förderprogrammen findet sich auf der Website www.returningfromgermany.de.

62 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“) vom 15. August 2019, BGBl. I 2019, 1294.

63 Im Hinblick auf die Schutzverpflichtung des § 44 Abs. 2a AsylG ist zudem ein zwingender Beendigungsgrund nach § 49 Abs. 2 AsylG gegeben, sofern bei Frauen und anderen besonders vulnerablen Personen der Schutz in der Aufnahmeeinrichtung nicht gewährleistet werden kann (Giesler 2021: Rn. 6).

64 Die vormalige generelle Höchstdauer von sechs Monaten gilt jetzt nur noch für minderjährige Kinder und ihre Eltern oder andere Sorgeberechtigte sowie ihre volljährigen, ledigen Geschwister.

Personen aus sicheren Herkunftsstaaten müssen bis zur Entscheidung des BAMF über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zu ihrer Ausreise oder Abschiebung in einer solchen Einrichtung leben. Die Ausgestaltung der Aufnahmeeinrichtungen obliegt dabei dem jeweiligen Bundesland. Die Bundesländer können beispielsweise die Dauer der Wohnpflicht auf bis zu 24 Monate ausdehnen, gleichermaßen können die einzelnen Länder die Personen auch schon vor den gesetzlich festgelegten Aufenthaltszeiten in andere Einrichtungen verteilen (§ 48 AsylG). Weiterhin können die Bundesländer Ausreiseeinrichtungen schaffen, in denen durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur Ausreise gefördert sowie die „Erreichbarkeit [...] für Behörden und Gerichte gesichert“ werden soll (§ 61 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). In diesem Kontext haben eine Reihe von Bundesländern von 2018 bis 2021 auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat auch ‚Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehr-Einrichtungen‘, die sogenannten ‚AnKER-Einrichtungen und funktionsgleiche Einrichtungen‘, eröffnet (BAMF 2021).

Ziel der Unterbringungsregelungen ist es unter anderem, die finanzielle Belastung für die Kommunen zu verringern und die Aufenthaltsverfestigung durch beispielsweise den Kontakt mit der Bevölkerung zu verhindern. So würde durch eine dezentrale Unterbringung die Integration gefördert werden und dadurch „die Durchsetzung der Ausreisepflicht abgelehnter Asylbewerber erheblich erschwer[t]“ werden (Thym 2017: 12).

Eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt

Um Fehlanreize zum rechtswidrigen Verbleib zu vermeiden, ist auch der Zugang zum Arbeitsmarkt für unerlaubt aufhältige Personen durch den Gesetzgeber eingeschränkt. Wie bereits in Kapitel 3.3 dargestellt, haben unerlaubt aufhältige Personen, die den Behörden unbekannt sind, keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt, aber auch für unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt ist der Zugang eingeschränkt. Maßgeblich ist dabei stets ihre zumutbare Mitwirkung zur Beseitigung von Abschiebungshindernissen. Personen, deren Abschiebung aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil sie das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführen oder sie zumutbare Handlungen zur Erfüllung ihrer Passbeschaffungspflicht nicht vornehmen, unterliegen einem Erwerbs-

verbot (§ 60b Abs. 5 AufenthG). Sofern sie ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen, verbleiben sie in dieser Situation.

Eingeschränkte Sozialleistungen

Unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt erhalten Leistungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AsylbLG. Dies trägt insbesondere dem nicht verfestigten Aufenthalt von unerlaubt aufhältigen Personen Rechnung.

Vollziehbar ausreisepflichtigen Personen ohne Duldung, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen, werden ab dem auf den Ausreisetermin folgenden Tag nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt. Nur in Ausnahmefällen können auch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Kleidung und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts gewährt werden. Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden (§ 1a Abs. 1 AsylbLG). Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige ohne Duldung erhalten geminderte Leistungen, wenn sie die Abschiebungshindernisse selbst zu verschulden haben (§ 1a Abs. 3 AsylbLG). Ebenso erhalten vollziehbar Ausreisepflichtige, für die nach der Dublin-III-Verordnung der Europäischen Union ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist oder die dort bereits Schutz erhalten haben, nur eingeschränkte Leistungen (§ 1a Abs. 4 und Abs. 7 AsylbLG) oder Überbrückungsleistungen (§ 1 Abs. 4 AsylbLG).

Eingeschränkte Bleiberechtsmöglichkeiten

Die Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Ausbildung oder zum Zweck der Erwerbstätigkeit setzen eine bestimmte Aufenthaltsdauer voraus (§§ 25a und 25b AufenthG; siehe Kapitel 4.3). Dabei können auch die Zeiten angerechnet werden, in denen die Person eine Aufenthaltsgestattung, einen erlaubten Aufenthalt oder eine Duldung (sogenannte Vorduldungszeiten) hatte. Bei Personen, die im Besitz einer Duldung mit dem Zusatz ‚für Personen mit ungeklärter Identität‘ sind, werden Vorduldungszeiten nicht berücksichtigt. Ferner kann die Duldung ‚für Personen mit ungeklärter Identität‘ selbst nicht als ‚Vorduldungszeit‘ angerechnet werden (§ 60b Abs. 5 AufenthG).

4.3 Wege zum Bleiberecht

Früher ging auch Deutschland wie heute noch andere EU-Mitgliedstaaten, z. B. Spanien und Italien, den Weg, bei Bedarf Regularisierungen für unerlaubt aufhältige Personen durchzuführen. Mehrmals kam es zu Altfallregelungen für bestimmte Personengruppen und Nationalitäten, die regelmäßig von der Innenministerkonferenz beschlossen und dann durch Verwaltungsvorschriften der Bundesländer umgesetzt wurden (§§ 104a, b AufenthG sind die letzten „Relikte“ dieser Praxis im AufenthG). In das deutsche AufenthG wurden in den letzten Jahren aber verschiedene Regelungen eingefügt, die es behördlich registrierten ausreisepflichtigen Personen ermöglichen, eine Aufenthaltserlaubnis und damit einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus zu erhalten. Diese Möglichkeiten setzen in der Regel eine Duldung voraus (siehe Kapitel 2.2). Es handelt sich um weitreichende Möglichkeiten für einen sogenannten Spurwechsel, die aber in der politischen Diskussion darüber regelmäßig übersehen werden (siehe Kapitel 2.4.1). Tabelle 7 zeigt die verschiedenen Möglichkeiten auf, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

Perspektivisch werden sich an den im Folgenden dargestellten Möglichkeiten teilweise Änderungen ergeben, da die Parteien der neuen Bundesregierung in ihrem Ende 2021 beschlossenen Koalitionsvertrag das Vorhaben formuliert haben, „das komplizierte System

der Duldungstatbestände [zu] ordnen und neue Chancen für Menschen [zu] schaffen, die bereits ein Teil unserer Gesellschaft geworden sind“ (SPD/Bündnis90/DIE GRÜNEN/FDP 2021: 110).

Aufenthaltserlaubnis wegen Unmöglichkeit der Ausreise

Die am häufigsten in Deutschland an unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt erteilte Aufenthaltserlaubnis ist die Aufenthaltserteilung für Personen, deren Ausreise aus rechtlichen⁶⁵ oder tatsächlichen Gründen⁶⁶ unmöglich ist (§ 25 Abs. 5 AufenthG) (siehe Kapitel 2.2 Tabelle 4). Sie begünstigt vollziehbar ausreisepflichtige Personen, die aus den oben genannten Gründen nicht ausreisen können und bei denen mit dem Wegfall des Ausreisehindernisses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Durch die Einführung dieser Regelung sollte die Praxis der wiederholten Duldungserteilungen – ‚Kettenduldung‘ – beendet

65 Rechtliche Gründe umfassen „inlandsbezogene Ausreisehindernisse, beispielsweise bei Vorliegen einer körperlichen oder psychischen Erkrankung, wenn die ernsthafte Gefahr besteht, dass sich der Gesundheitszustand des Ausländers durch die Ausreise als solche, also unabhängig von den spezifischen Verhältnissen im Abschiebestaat, erheblich verschlechtert“ (Nr. 25.5.1.3.1 AufenthGAVV).

66 Tatsächliche Gründe sind bspw. „Fälle der Reiseunfähigkeit, unverschuldeter Passlosigkeit und unterbrochener oder fehlender Verkehrsverbindungen, sofern mit dem Wegfall der Hindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist“ (Nr. 25.5.1.2 AufenthGAVV).

Tabelle 7: Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an Personen mit Duldung

Grund für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis	Rechtsgrundlage	Begünstigter Personenkreis	Aufenthaltsrecht
Ausreiseunmöglichkeit	§ 25 Abs. 5 AufenthG	Personen, die seit mind. 18 Monaten geduldet sind	Max. drei Jahre, Verlängerung möglich
Integration/soziale Bindungen	Sog. Altfallregelung § 104a AufenthG	Zum Stichtag 1. Juli 2007 mind. seit acht Jahren oder mit minderjährigem Kind seit sechs Jahren mit Duldung	Zwei Jahre, Verlängerung möglich
	§ 104b AufenthG	Integrierte Kinder von geduldeten Ausländerinnen und Ausländern; seit sechs Jahren mit Duldung	Zwei Jahre, Verlängerung möglich
	§ 25a AufenthG	‚Gut integrierte‘ Jugendliche mit Duldung	Max. drei Jahre, Verlängerung möglich
	§ 25b AufenthG	‚Nachhaltig integrierte‘ Erwachsene mit Duldung	Max. zwei Jahre, Verlängerung möglich
Beschäftigung/Ausbildung	§ 19d AufenthG	Qualifizierte (künftige) Fachkräfte mit Duldung	Zwei Jahre, Verlängerung möglich
Vulnerabilität	§ 23a AufenthG	Besondere Härtefälle	Max. drei Jahre, Verlängerung möglich

Quelle: Angelehnt an Hinterberger 2020.

und eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden (siehe Kapitel 2.2).

Ist eine Person bereits 18 Monate aus oben genannten Gründen geduldet, soll ihr eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG). Dabei darf die Aufenthaltserlaubnis nur dann erteilt werden, wenn die Person unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Im Gesetz werden beispielhaft Fälle genannt, in denen von einem Verschulden der Person auszugehen ist: Dies trifft zu, wenn sie falsche Angaben macht oder über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt (§ 25 Abs. 5 Satz 4 AufenthG). Weiterhin setzt die Erteilung des Aufenthaltstitels grundsätzlich die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen voraus, unter anderem dass der Lebensunterhalt gesichert ist, die Identität geklärt ist und kein Ausweisungsinteresse besteht (siehe § 5 AufenthG).

Die Ausländerbehörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen. Ist eine Person aber bereits 18 Monate geduldet, wird die Ermessens- zu einer Sollregelung (§ 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis kann für längstens drei Jahre erteilt und verlängert werden. Solange sich die Person noch nicht mindestens 18 Monate rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat, kann die Aufenthaltserlaubnis für längstens sechs Monate erteilt werden. Mit der Aufenthaltserlaubnis ist der Arbeitsmarktzugang unbeschränkt möglich (§ 4a Abs. 1 Satz 1 AufenthG).

Da § 25 Abs. 5 AufenthG an die auf absehbare Zeit unverschuldet unmögliche Ausreise anknüpft, ist der Anwendungsbereich eng. Dennoch handelt es sich um die am häufigsten an unerlaubt aufhältige Personen ausländischer Staatsangehörigkeit erteilte Aufenthaltserlaubnis.

Aufenthaltserlaubnis aufgrund von erbrachten Integrationsleistungen

Gut integrierte Personen mit Duldung haben neben der sogenannten Altfallregelung (§§ 104a und 104b AufenthG), auf die im Folgenden aufgrund ihrer mitt-

lerweile eingeschränkten Relevanz⁶⁷ nicht näher eingegangen wird, weitere Optionen, einen Aufenthaltstitel zu erlangen. So wurde zum 1. August 2015 mit dem ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘ eine stichtags- und altersunabhängige Bleiberechtsregelung (§ 25b AufenthG) eingeführt. Zudem wurde mit der Regelung zur Aufenthaltsgewährung von Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25a AufenthG), die bereits im Juli 2011 in Kraft trat, der Zugang zu einem Bleiberecht vereinfacht. Diese zwei stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelungen (§§ 25a und 25b AufenthG) stellen einen Paradigmenwechsel dar (Kluth 2020: § 25b AufenthG Rn. 1).

Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a AufenthG)

Die Regelung soll denjenigen Jugendlichen und Heranwachsenden mit Duldung, die zumindest teilweise in Deutschland aufgewachsen sind und sich in Deutschland „gut integriert“ haben, eine rechtmäßige Aufenthaltsperspektive eröffnen (Deutscher Bundestag 2011: 15).⁶⁸ Die ‚gute Integration‘ zeigt sich nach dem Gesetz vor allem durch den Nachweis eines erfolgreichen Schulbesuchs, aber auch durch soziale Bindungen und Bezüge. „Die Motive des Gesetzgebers liegen auf der Hand: Ihm erschien die Perspektive einer Rückführung gut integrierter, stärker in Deutschland als in ihrem Herkunftsstaat sozialisierter jugendlicher bzw. heranwachsender Geduldeter sowohl unter humanitären Aspekten als auch, im Sinne einer interessensgeleiteten Zuwanderung, mit Blick auf das in ihnen verkörperte Fachkräftepotential unbefriedigend“ (Hecker 2020: § 25a AufenthG Rn. 2).

67 Mit der sog. Altfallregelung in § 104a AufenthG soll Geduldeten „nach grundsätzlich achtjährigem Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie gewisse Integrationsleistungen erbracht haben“ (Deutscher Bundestag 2016a: 5). Die Altfallregelung des § 104a AufenthG ist allerdings weitgehend gegenstandslos geworden, da sie nur für Fälle gilt, die sich auf den Stichtag des 1. Juli 2007 beziehen. Die über Beschlüsse der Innenministerkonferenz zum Bleiberecht zunächst in eine gesetzliche Altfallregelung überführten Regularien (§§ 104a und 104b AufenthG) mündeten jüngst in einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung (§§ 25a und 25b AufenthG).

68 Die Vorschrift wurde 2011 (BGBl. 2011 I 1266) eingeführt und 2015 durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BGBl. 2015 I 1386) reformiert. Darin wurden einige Voraussetzungen gelockert (bspw. die erforderliche Voraufenthalts- bzw. Schulbesuchszeit von sechs Jahren auf vier reduziert). Weiterhin wurde das Ermessen durch eine Soll-Vorgabe an die Ausländerbehörden ersetzt. Schließlich wurde der Kreis der Familienangehörigen, die ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht erhalten können bzw. sollen, erweitert (Deutscher Bundestag 2015a: 23, 28).

Der oder die Jugendliche bzw. Heranwachsende soll eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Antragstellung auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vor Vollendung des 21. Lebensjahres⁶⁹
- Seit vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder gestattet in Deutschland
- In der Regel seit vier Jahren erfolgreich eine Schule besucht oder einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben⁷⁰
- Positive Integrationsprognose: Es muss gewährleistet erscheinen, dass sich die Person aufgrund ihrer bisherigen Integrationsleistungen, zum Beispiel aufgrund der bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse, in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann.⁷¹
- Keine konkreten Anhaltspunkte, dass sich die Person nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt⁷² (siehe § 25a Abs. 1ff. AufenthG)

Nach dem Ende 2021 beschlossenen Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien ist zukünftig vorgesehen, das „[g]ut integrierte Jugendliche [...] nach drei Jahren Aufenthalt in Deutschland und bis zum 27. Lebensjahr die Möglichkeit für ein Bleiberecht bekommen“ (SPD/Bündnis90/DIE GRÜNEN/FDP 2021: 110).

Wie zuvor bereits erwähnt, gibt es Ausschlussgründe, die dazu führen, dass einer Person die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis trotz ‚guter Integration‘ zu versagen ist: So ist dies der Fall, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben der Person oder aufgrund ihrer Täuschung über ihre Identität oder

Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist (§ 25a Abs. 1 Satz 3 AufenthG).

Sind die Voraussetzungen gegeben und liegt kein Ausschlussgrund vor, soll die Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis für längstens drei Jahre erteilen, die verlängert werden kann (§ 26 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Weiterhin haben die Personen grundsätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld II (SGB II) oder Sozialhilfe (SGB XII). Darüber hinaus kann Familienangehörigen einer minderjährigen Person⁷³, die eine solche Aufenthaltserlaubnis besitzt, eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.⁷⁴

Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG)

Daneben existiert eine altersunabhängige Regelung, um „nachhaltige Integrationsleistungen, die trotz des fehlenden rechtmäßigen Aufenthaltes erbracht wurden, durch Erteilung eines gesicherten Aufenthaltsstatus zu honorieren“ (Deutscher Bundestag 2015a: 23).⁷⁵

Die Person muss sich ‚nachhaltig‘ in die Lebensverhältnisse in Deutschland integriert haben, was darauf abzielt, dass „Integrationsleistungen in mehreren Bereichen erzielt“ werden sollen (Kluth 2020: § 25b AufenthG Rn. 7). Folgende Voraussetzungen müssen dabei in der Regel vorliegen⁷⁶:

- Die Person hält sich seit mindestens acht Jahren oder, falls sie mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindes-

69 Hierbei ist hervorzuheben, dass die Altershürden vor dem Bleiberechtsgesetz 2015 noch wesentlich höher und restriktiver angesetzt waren. Erforderlich war dabei, dass die Einreise vor Vollendung des 14. Lebensjahrs stattgefunden hat.

70 Die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs sowie die Versetzung in die nächste Klassenstufe können dabei als Kriterien für die Bewertung herangezogen werden, ob ein ‚erfolgreicher‘ Schulbesuch vorliegt (Deutscher Bundestag 2015a: 42).

71 Es ist eine Prognose anzustellen, ob „die begründete Erwartung besteht, dass [sie] sich in sozialer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann“ (Röder 2020: § 25a AufenthG Rn. 29). Dabei sind beispielsweise „Kenntnisse der deutschen Sprache, das Vorhandensein eines festen Wohnsitzes und enge persönliche Beziehungen zu dritten Personen außerhalb der eigenen Familie [...]“ zu berücksichtigen (Röder 2020: § 25a AufenthG Rn. 29).

72 Diese Voraussetzung ist erfüllt, sofern nichts „Gegenteiliges bekannt ist“ (Hinterberger 2020: 329). Ein „aktives Bekenntnis“ ist demnach nicht erforderlich (Röder 2020: § 25a AufenthG Rn. 32).

73 Dazu zählen Eltern(-teil), minderjährige Geschwister, Ehegattinnen und -gatten, Lebenspartnerinnen und -partner, minderjährige ledige Kinder.

74 Dadurch wird dem Schutz der familiären Gemeinschaft im Sinne des Art. 6 des Grundgesetzes (GG) und Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) Rechnung getragen (Hinterberger 2020: 329).

75 Die ‚Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration‘ nach § 25b AufenthG wurde gemeinsam mit der ‚Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende‘ 2011 eingeführt, die jeweils am 1.8.2015 in Kraft getreten sind, und sich aus Art. 8 EMRK ableiten lassen.

76 Die Bedingungen müssen kumulativ erfüllt werden (§ 25b Abs. 1 Satz 2 AufenthG), wobei „Integrationsdefizite“ auch durch „besondere Integrationsleistungen“ ausgeglichen werden können (Röder 2020: § 25b AufenthG Rn. 14; Deutscher Bundestag 2015a: 42).

tens sechs Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder gestattet in Deutschland auf.⁷⁷

- Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland⁷⁸
- Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland, die bspw. durch eine Integrationskursteilnahme, aber auch durch private Kursangebote nachgewiesen werden können (Kluth 2020: § 25b AufenthG Rn. 18)
- Überwiegende Lebensunterhaltssicherung durch Erwerbstätigkeit oder bei der Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- sowie der familiären Lebenssituation zu erwarten ist, dass der Lebensunterhalt im Sinne von § 2 Absatz 3 gesichert wird, wobei der Bezug von Wohngeld unschädlich ist⁷⁹
- Mündliche Deutschkenntnisse auf A2-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens durch entsprechende Zeugnisse oder durch Vorsprache bei der Ausländerbehörde (Deutscher Bundestag 2015a: 44)

Nachweise des tatsächlichen Schulbesuchs von Kindern im schulpflichtigen Alter durch Vorlage einer Schulbescheinigung oder Zeugnisse (Röder 2020: § 25b AufenthG Rn. 59f.)

Nach dem Ende 2021 beschlossenen Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien ist zukünftig vorgesehen, dass besondere Integrationsleistungen von Geduldeten gewürdigt werden sollen, indem „nach sechs bzw. vier Jahren bei Familien ein Bleiberecht“ eröffnet wird (SPD/Bündnis90/DIE GRÜNEN/FDP 2021: 110).

Auch hier dürfen keine Ausschlussgründe vorliegen: So ist es ein Versagungsgrund, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben der Person oder aufgrund ihrer Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert wird (§ 25b Absatz 2 Nr. 1 AufenthG). Darüber hinaus kann keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse nach § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG besteht. Hierunter fällt beispielsweise, „wenn eine Person Bezüge zu extremistischen und terroristischen Organisationen aufweist, oder eine vorsätzliche Straftat begangen hat“ (Hinterberger 2020: 326).

Sofern kein Ausschlussgrund und die Voraussetzungen vorliegen, soll eine Aufenthaltserlaubnis für maximal zwei Jahre erteilt werden, wobei eine Verlängerung möglich ist (§ 8 Abs. 1 AufenthG). Wie § 25a AufenthG ist auch diese Vorschrift als Soll-Regelung ausgestaltet. Die Regelung berechtigt zum Ausüben einer Erwerbstätigkeit. Weiterhin haben die Personen grundsätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe (siehe § 25a AufenthG). Weiterhin ist Ehe- und Lebenspartnerinnen und -partnern sowie minderjährigen, ledigen Kindern, insofern sie mit der betreffenden Person in familiärer Lebensgemeinschaft leben, ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu erteilen (§ 25b Abs. 4 AufenthG). Diese müssen, mit Ausnahme der Mindestaufenthaltszeit, alle aufgezählten Integrationsvoraussetzungen erfüllen (Röder 2020: § 25b AufenthG Rn. 81).

Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Beschäftigung/Ausbildung

Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung (§ 19d AufenthG)

Eine weitere Möglichkeit richtet sich an qualifizierte Personen mit Duldung, um in Deutschland einer Beschäftigung nachzugehen (§ 19d Abs. 1 AufenthG).⁸⁰ Die Aufenthaltserlaubnis wird aufgrund der „beruflichen Qualifikation und der Integration in den Arbeitsmarkt erteilt“ (Hinterberger 2020: 396). Mit dieser Re-

77 Ein sechsjähriger Aufenthalt kann ausreichend sein, wenn besondere Integrationsleistungen, die über die gesetzlich definierten Voraussetzungen in § 25b Abs. 1 Nr. 1–5 AufenthG hinausgehen, erfüllt werden oder wenn die Person mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt.

78 Anders als bei Jugendlichen und Heranwachsenden wird bei Erwachsenen ein Nachweis verlangt, bspw. in Form einer mündlichen oder schriftlichen Loyalitätserklärung (Kluth 2020: § 25b AufenthG Rn. 17).

79 Um zusätzlich den Umständen Rechnung zu tragen, dass Personen häufig Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche aufgrund ihres ungesicherten Aufenthaltsstatus haben, „ist es bei dieser Personengruppe im Sinne einer Gesamtbetrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- und familiären Lebenssituation ausreichend, wenn die Selbsterhaltungsfähigkeit bloß im Rahmen einer Prognoseentscheidung ‚zu erwarten ist‘“ (Hinterberger 2020: 325f.). Ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen ist des Weiteren bei bestimmten Gruppen wie Studierenden oder Familien mit minderjährigen Kindern unschädlich (§ 25b Abs. 1 Satz 3 AufenthG).

80 Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (v. 15. August 2019, BGBl. I 1307) übernahm die Vorschrift als § . Die Vorschrift entspricht bis auf minimale Änderungen, die durch § nötig wurden, seiner Vorgängervorschrift (§ aF). Die Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG war seit dem 1. Januar 2009 durch das Gesetz zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) (v. 20. Dezember 2008, BGBl. I 2846) Bestandteil des Aufenthaltsgesetzes.

gelung wurde eine zusätzliche Möglichkeit eingeführt, „um auf den Fachkräftemangel in Deutschland zu reagieren“ (Breidenbach 2020: § 19d AufenthG Rn. 1). So soll „das inländische Potenzial von beruflich qualifizierten Geduldeten, die zugleich bereits eine ‚Integrationsleistung‘ erbracht haben (Berufsausbildung / Studium bzw. qualifizierte Erwerbstätigkeit), für den deutschen Arbeitsmarkt, der einen steigenden Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften aufweist, erschlossen werden. Zugleich eröffnet sie diesen Geduldeten eine aufenthaltsrechtliche Perspektive und Motivation zur (weiteren) Integration über eine Erwerbstätigkeit“ (Hänsle 2020: § 19d AufenthG Rn. 1). Die Vorschrift schließt an die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung an, ist jedoch nicht auf das Vorliegen einer dieser Duldungen beschränkt (siehe §§ 60c und 60d AufenthG; Kapitel 3.3 und 3.4).

Eine maßgebliche Erteilungsvoraussetzung besteht darin, dass die Person in Deutschland eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf oder ein Hochschulstudium abgeschlossen hat (§ 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. a AufenthG). Wenn die Qualifikation im Ausland erworben wurde, ist dies ebenfalls ausreichend, insofern die Person mit einem anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss seit zwei Jahren ununterbrochen eine dem Abschluss angemessene Beschäftigung ausübt (§ 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. b AufenthG).⁸¹

Unabhängig davon, ob die Person ihre Qualifikation in Deutschland oder im Ausland erworben hat, muss sie weitere Voraussetzungen erfüllen (§ 19d Abs. 1 Nr. 2-7 AufenthG):

- Ausreichend zur Verfügung stehender Wohnraum
- Mündliche sowie schriftliche Deutschkenntnisse auf B1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen
- Die Ausländerbehörde darf nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht oder behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbe-

⁸¹ Eine ‚angemessene Beschäftigung‘ liegt vor, „wenn sie üblicherweise einen akademischen Abschluss voraussetzt und die mit der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnisse zumindest teilweise oder mittelbar benötigt werden“ (Breidenbach 2020: § 19d AufenthG Rn. 12). Ausreichend ist zudem, wenn die Person eine dreijährige Vorbeschäftigungszeit nachweisen kann, in der sie eine qualifizierte Beschäftigung ausgeübt hat, und innerhalb des letzten Jahres vor Beantragung der Aufenthaltserlaubnis für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen oder anderen Haushaltsangehörigen nicht auf öffentliche Mittel mit Ausnahme von Leistungen zur Deckung der notwendigen Kosten für Unterkunft und Heizung angewiesen war (§ 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. c AufenthG).

endigung nicht vorsätzlich hinausgezögert oder behindert worden sein.

- Keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen und keine Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat

Die Aufenthaltserlaubnis wird für die Dauer von zwei Jahren erteilt und setzt voraus, dass die Person einer entsprechenden Beschäftigung nachgeht, die ihrer beruflichen Qualifikation entspricht. Nach der zweijährigen Aufenthaltsdauer gilt ein freier Arbeitsmarktzugang. Sofern die Person längere Zeit gearbeitet hat, erhält sie unter Umständen Arbeitslosengeld I. Weiterhin haben die Personen grundsätzlich Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder XII. . Nach dem Ende 2021 beschlossenen Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien möchten diese die Beschäftigungsduldung „entfristen und Anforderungen realistisch und praxistauglicher fassen“ (SPD/Bündnis90/DIE GRÜNEN/FDP 2021: 110).

Aufenthaltserlaubnis aufgrund einer Vulnerabilität

Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG)

Nach § 23a AufenthG kann einer vollziehbar ausreisepflichtigen Person in besonders gelagerten Härtefällen auf Ersuchen einer Härtefallkommission durch Anordnung der obersten Landesbehörde eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Dies ist dann möglich, wenn „nach den allgemeinen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann“ (Nr. 23a.0.1 AufenthGAVwV). Ziel ist es, eine humanitäre Lösung für den Einzelfall mit besonderer Härte zu finden. Die Vulnerabilität der betroffenen Person steht dabei im Vordergrund (Hinterberger 2020: 375). Ausschlussgründe stellen in der Regel das Begehen von Straftaten mit erheblichem Gewicht und das Feststehen eines bereits konkreten Rückführungstermins dar (§ 23a Abs. 1 Satz 3 AufenthG). „Das Härtefallverfahren steht ausschließlich im öffentlichen Interesse und ist ein gerichtlich nicht überprüfbares, rein humanitär ausgestaltetes Entscheidungsverfahren“ (Nr. 23a 1.1.1 AufenthGAVwV). Das Härtefallverfahren ist mehrstufig. Ist die Härtefallkommission der Auffassung, dass dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit der ausländischen Person in Deutschland rechtfertigen, kann sie ein Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten. Solche Gründe können etwa

„schwerste gesundheitliche Problematiken“, „extreme Sondersituationen“, „dauerhafte Teilhabe am Arbeitsleben“ oder „lange Aufenthaltszeiten“ darstellen, wobei dies maßgeblich von den landesgesetzlichen Regelungen abhängt (Hinterberger 2020: 376f.). Sofern auch die oberste Landesbehörde zu dem Resultat gelangt, dass es sich um einen Härtefall handelt, „erlässt sie eine Anordnung an die zuständige Ausländerbehörde, wonach diese eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen hat“ (Hinterberger 2020: 376). Die Aufenthaltserlaubnis kann nach der allgemeinen Regel für jeweils längstens drei Jahre erteilt werden (§ 26 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Die Regelung berechtigt zum Ausüben einer Erwerbstätigkeit. Weiterhin haben die Personen grundsätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe.

Die landesrechtlichen Vorgaben und die Verwaltungspraxis der Länder unterscheiden sich zum Teil erheblich, sodass die Zahl der nach § 23a AufenthG erteilten Aufenthaltserlaubnisse von Land zu Land zum Teil deutlich differiert.⁸² Beispielsweise existiert in Berlin die Weisung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, bei Opfern von Gewaltstraftaten im Fall von Hasskriminalität eine Lösung über das Härtefallverfahren anzustreben, sofern kein anderer Aufenthaltstitel in Betracht kommt (Senatsverwaltung für Inneres und Sport 2017).

4.4 Beendigung von unerlaubtem Aufenthalt während der COVID-19-Pandemie

Während der COVID-19-Pandemie haben sich die Herausforderungen im Hinblick auf den Umgang mit dem unerlaubten Aufenthalt verstärkt. Das Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz in Thüringen etwa gab im Rahmen dieser Studie an, für viele Personen bestünde unter Pandemie-Umständen „keine tatsächliche Möglichkeit, in ihr Herkunftsland bzw. einen aufnahmebereiten Drittstaat (freiwillig) auszureisen“ (MMJV TH 2020). Mit Blick auf die Rückkehrberatung waren unter Pandemie-Umständen die meisten Rückkehrberatungsstellen nicht oder nur eingeschränkt für die Klientinnen und Klienten zugänglich, weshalb das „Virtual Counselling“⁸³ – eine virtuelle Beratungsmöglichkeit des BAMF in Kooperation mit IOM – vermehrt zum Einsatz kam und das vorhandene Angebot der Rückkehrberatung ergänzte.

Eine weitere Maßnahme wurde im Kontext der möglichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse ergriffen. So war von erhöhter Arbeitslosigkeit auszugehen, die auch die Ausbildung und Erwerbstätigkeit von unerlaubt aufhältigen Personen mit Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung betraf. Um möglichen aufenthaltsrechtlichen Nachteilen entgegenzuwirken, wurde die Geltungsdauer der Duldung für Personen mit Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung auf sechs Monate verlängert (BMI 2020: 2). Weiterhin stellte Kurzarbeit keine Unterbrechung des Beschäftigungsverhältnisses dar und hatte demnach keine Auswirkungen auf die Beschäftigungsduldung (BMI 2020: 1).

82 Anzahl der Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG in den Bundesländern zum 31. Dezember 2019: Baden-Württemberg: 490; Bayern: 330; Berlin: 1.805; Brandenburg: 110; Bremen: 105; Hamburg: 104; Hessen: 325; Mecklenburg-Vorpommern: 35; Niedersachsen: 1.100; Nordrhein-Westfalen: 1.955; Rheinland-Pfalz: 570; Saarland: 85; Sachsen: 265; Sachsen-Anhalt: 160; Schleswig-Holstein: 200; Thüringen: 1.040 (StBA 2020). Dies macht 2 % aller ausreisepflichtigen Personen mit Duldung in Baden-Württemberg; 1,4 % in Bayern; 16 % in Berlin; 2 % in Brandenburg; 4 % in Bremen; 2 % in Hamburg; 3,4 % in Hessen; 1 % in Mecklenburg-Vorpommern; 5,8 % in Niedersachsen; 3,2 % in Nordrhein-Westfalen; 6,3 % in Rheinland-Pfalz; 8 % in Saarland; 2,6 % in Sachsen; 3 % in Sachsen-Anhalt; 2,3 % in Schleswig-Holstein; 29 % in Thüringen aus (Daten zu ausreisepflichtigen Personen mit Duldung in Deutscher Bundestag 2020a: 46).

83 Weitere Informationen finden sich unter <https://www.returningfromgermany.de/de/page/v-counselling/>.

5 Herausforderungen beim Umgang mit unerlaubtem Aufenthalt

Im Umgang mit dem unerlaubten Aufenthalt liegt die Priorität der Bundesregierung auf einer nachhaltigen Rückkehrpolitik. Zum 31. Dezember 2020 waren laut AZR 278.002 Personen in Deutschland ausreisepflichtig, wovon 84,8 % (235.771) eine Duldung besaßen. Zu der Zahl der unerlaubt aufhältigen Personen kommt des Weiteren eine ungewisse Anzahl an Personen ohne Behördenkontakt in Deutschland, über die aktuell keine verlässlichen Angaben existieren. In Bezug auf diese Gruppe bestehen zudem ungeklärte Fragen nach dem Zugang zur staatlichen Gesundheitsversorgung, zu Bildung oder zu weiteren wohlfahrtsstaatlichen Basisleistungen. Insgesamt ist zu beobachten, dass „[d]ie Achtung der Menschenrechte, menschenwürdige Lebensverhältnisse und die Umsetzung ordnungspolitischer Maßnahmen [...] in einem engen Spannungsfeld [stehen]“ (DGB 2009: 2). Wie staatliche Akteurinnen und Akteure auf Bundes-, Landes- und Kommunebene sowie zivilgesellschaftliche Organisationen sich den bereits angerissenen Herausforderungen stellen, ist Thema dieses Kapitels.

5.1 Herausforderungen bei freiwilliger Rückkehr und Rückführung

Eine zentrale Herausforderung hinsichtlich der Organisation einer geförderten Ausreise oder Rückführung stellt die Beschaffung von Reisedokumenten sowie die häufig mangelnde Kooperation der Herkunftsländer dar (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 34). Eine weitere Herausforderung ergibt sich für die zuständigen Behörden bei der „Geltendmachung von medizinischen Abschiebungshindernissen“ (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 48; UAG Vollzugsdefizite 2015: 15). Beispielsweise wird es als Herausforderung gesehen, „dass psychische Erkrankungen häufig schwer diagnostizierbar sind und Gutachten von verschiedenen Stellen in manchen Fällen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen“ (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 48; Deutscher Bundestag 2016b: 13).

Mit Blick auf die freiwillige Ausreise von unerlaubt aufhältigen Personen ergeben sich laut mehrerer Studien sowohl für die Behörden als auch für die Betroffenen diverse Herausforderungen (Hoffmeyer-Zlotnik 2017: 27f.; Grote 2015: 57ff.). Aus Sicht der zuständigen Behörden ist es zum einen die eingeschränkte Erreichbarkeit der Personen für Angebote der Rückkehrberatung. Zur Bewältigung dieser Herausforderung wurden mehrere Maßnahmen (u. a. virtuelle Beratungsmöglichkeiten) ergriffen (siehe Kapitel 5.2.1). Da die „betroffenen Personen nicht ausreisen wollen“, sind die Inhalte der Rückkehrberatung nur eingeschränkt vermittelbar (Grote 2015: 58). Diese Zurückhaltung der Betroffenen stellt aus Perspektive mancher Bundesländer die größte Herausforderung im Bereich der freiwilligen Rückkehr dar. So weist das Innenministerium von Mecklenburg-Vorpommern darauf hin, dass „[g]erade im Falle langjährigen (illegalen) Aufenthaltes [...] meist trotz aller Beratung, Anreize und Förderung kein Wille zu einer freiwilligen Rückkehr“ bestehe, da ein unerlaubter Aufenthalt in Deutschland vorgezogen werde und die Hoffnung bestehe, doch ein Bleiberecht erhalten zu können (MI MV 2020). Zudem würden die Betroffenen davon ausgehen, „dass das bisherige rechtswidrige Verhalten, das ja bis hierhin funktioniert hat, auch weiterhin den Aufenthalt in Deutschland sichert und somit gar kein Grund für eine Rückkehr in das Herkunftsland besteht“ (MI MV 2020). Ähnlich äußert sich auch das saarländische Ministerium für Inneres, Bau und Sport im Rahmen der Länderabfrage in dieser Studie (MIBS SL 2020). Aus Sicht der Betroffenen besteht die Schwierigkeit, dass die freiwillige Rückkehrentscheidung „im Einzelfall häufig eine längere Vorbereitung“ verlangt, „als die in der Regel zugestandenen 30 Tage Ausreisefrist es erlauben“ (Grote 2015: 58).

Eine weitere Herausforderung ergibt sich im Hinblick auf die Unterbringung von unerlaubt aufhältigen Personen mit Behördenkontakt. Wie in Kapitel 4.1 dargestellt, können Länder die Unterbringung der unerlaubt aufhältigen Personen in den Aufnahmeeinrichtungen je nach Fallkonstellation bis auf 24 Monate verlängern. Während einzelne Landesregierungen die Verlängerung des Aufenthalts in Aufnahmeeinrichtungen unter anderem mit dem Argument einführen, die Kommu-

nen zu entlasten, wird auf der anderen Seite kritisiert, dass die Verlängerung des Aufenthalts zu Lasten der Schutzsuchenden gehe. Einige Studien weisen darauf hin, dass Gemeinschaftsunterkünfte zu psychischen und physischen Krankheiten führen können, Konflikte innerhalb der Unterkunft hervorrufen und häufig Angriffspunkt für rassistische Übergriffe seien (UNICEF/DIMR 2020; Hess et al. 2018: 9f.; Elle/Hess 2017; Hofmann/Scherr 2017). Die Autorinnen und Autoren nehmen dabei an, dass diese Nachteile hohe „soziale Folgekosten“ hervorrufen würden, so beispielsweise durch Belastungen der Beziehungen zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern der Einrichtung und der lokalen Bevölkerung, was die Kommunen auf längere Sicht eher belasten würde (Hess et al. 2018: 7f.).

5.2 Herausforderungen bei der Gewährung von Aufenthaltserlaubnissen

Zum 31. Dezember 2020 verfügten rund 102.000 Personen, die vorher einen Duldungsstatus hatten, über eine Aufenthaltserlaubnis⁸⁴ (siehe Tabelle 4 in Kapitel 2.3.3). Auf staatlicher Seite besteht die zentrale Herausforderung darin, eine Balance zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung zu finden. So zeigt sich für den Gesetzgeber ein Dilemma, „wenn er eine Regelung für Personen, die bereits im Land sind, aus integrationspolitischen Gründen als sinnvoll erachtet, dieselbe Regelung zugleich jedoch als Pull-Faktor einen Anreiz darstellen kann, dass weitere Personen sich Deutschland als Zielland aussuchen oder Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, nicht ausreisen“ (Thym 2019: 6).

Vor diesem Hintergrund stellen die aktuell bestehenden Bleiberechtsmöglichkeiten hohe Anforderungen an die unerlaubt aufhältigen Personen (Kapitel 4.2). So weisen zivilgesellschaftliche Organisationen wie der Paritätische Gesamtverband darauf hin, dass „die Bleiberechtsregelungen [...] leider oftmals an den Realitäten langjährig geduldeter Menschen vorbeigingen“ (Der Paritätische Gesamtverband 2017: 39). In der Praxis zeige sich, dass „gerade Familien [...] die Höhe der geforderten Lebensunterhaltssicherung häufig nicht leisten [können] oder die Erwerbsprognose für

die Zukunft [negativ] [aus]fällt“ (Der Paritätische Gesamtverband 2017: 39). Auch seien Anforderungen im Hinblick auf die Identitätsklärung zu hoch. So würde „eine abschließende Identitätsklärung [...] in der Praxis häufig daran [scheitern], dass keine entsprechenden Dokumente aus den Herkunftsländern beschafft werden können, und eben nicht an dem Engagement der Betroffenen“ (Der Paritätische Gesamtverband 2019: 4). Zudem wird angemerkt, dass Ausländerbehörden teilweise „die Hürden durch vorzulegende Dokumente teilweise so hoch [legen], dass der Zweck der Regelung konterkariert wird“ (Diakonie 2020).

Einzelne Länder und Kommunen halten die Rechtslage für unbefriedigend. So nennt die Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales als das aufenthaltsrechtliche Grundproblem „die fehlenden Optionen, Aufenthalte zu legalisieren“, wodurch auch „zugleich die Chance auf eine Integration am Arbeitsmarkt verloren“ ginge (SenIAS BE 2020). Einzelne Ausländerbehörden ergreifen aufgrund der angesprochenen Herausforderungen Maßnahmen an der Grenze zur Legalität. So bieten München und Hamburg „anonymisierte Fallberatungen“ an. „Dabei wird ohne Angabe der Identität geprüft, ob eine Aufenthaltserlaubnis oder Duldung erteilt werden könnte. Das anonymisierte Verfahren klärt die Perspektiven von Personen, die möglicherweise Anspruch auf einen Aufenthaltsstatus haben“ (Vogel/Cyrus 2018).

5.3 Herausforderungen bei der medizinischen Versorgung

Unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt haben wie in Kapitel 3.1. dargestellt zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände Anspruch auf die Gewährung der erforderlichen ärztlichen und zahnärztlichen Behandlung, einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln, sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG). Darüber hinaus gibt es je nach Anspruchsberechtigung auch über Akutbehandlungen hinausgehende „sonstige Leistungen“ nach § 6 Abs. 1 AsylbLG. Zur Inanspruchnahme von Leistungen sind diese zuvor bei der Leistungsbehörde zu beantragen, von der die betreffenden Personen einen Behandlungs- bzw. Berechtigungsschein erhalten. Vor dem Hintergrund einer Diskussion, ob die betroffenen Personen die medizinische Versorgung in ausreichendem Maß (über Notwendigkeit und

⁸⁴ Diese Aufenthaltstitel wurden sowohl in 2019 aber auch in den Vorjahren erteilt. Wann die erstmalige Erteilung stattfand, ist nicht automatisiert aus dem AZR abrufbar.

Angemessenheit der Leistung entscheidet die Leistungsbehörde) und rechtzeitig wahrnehmen, haben einige Bundesländer in je unterschiedlichem Umfang eine elektronische Gesundheitskarte (eKG) eingeführt. Diese ersetzt in den meisten Fällen eine vorherige Beantragung der Leistung (zu weiteren Details Kapitel 3.1).

Für unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt gelten ebenso die Regelungen für die Behandlung von medizinischen Notfällen nach § 4 AsylbLG. In solchen Fällen gelten keine Meldepflichten für das ärztliche Personal und auch bei der Abrechnung der Behandlungskosten mit der AsylbLG-Leistungsbehörde gilt ein verlängerter Geheimnisschutz (AufenthG-AVwV 88.Off.) (vgl. Kapitel 3.2). Herausforderungen bestehen darin, dass unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt dennoch aus Sorge vor Aufdeckung notwendige Notfallbehandlungen unterlassen. Zudem wird darüber diskutiert, dass über die akute Notfallbehandlung hinaus medizinisch notwendige Behandlungen zulässig sein sollten, für die aber ein Behandlungsschein der Leistungsbehörde notwendig wäre und dabei der verlängerte Geheimnisschutz nicht greift, da hier kein Anspruch auf Anonymität besteht (GFF/ÄdW 2021: 14). Ohne entsprechende Behandlungen kann sich die gesundheitliche Situation für die betroffenen Personen verschlimmern und es neben den gesundheitlichen Folgen auch zu „soziale[n] Folgen für die öffentliche Gesundheit“ kommen (Bommes/Wilmes 2007: 66). In Reaktion darauf haben sich auf der lokalen Ebene, zum Teil finanziert von Kommunen und Bundesländern (die Umsetzung des AsylbLG ist Sache der Länder), verschiedene Ansätze und Modellprojekte zur gesundheitlichen Versorgung von unerlaubt aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt entwickelt (siehe Kapitel 3.2). Diese vereinen z. B. wie in München eine Kombination aus anonymer Gesundheitsversorgung und aufenthaltsrechtlicher Beratung, die sich nach Auffassung der beteiligten Stadt und zivilgesellschaftlichen Organisationen bewährt hat (Landeshauptstadt München 2010: 32ff., 45). Insgesamt erfolgt die gesundheitliche Versorgung von unerlaubt aufhältigen Menschen ohne Behördenkontakt aus Sicht der Zivilgesellschaft derzeit überwiegend durch zivilgesellschaftliche Organisationen.⁸⁵ Diese lokalen Ansätze stellen nach Auffassung der BAG Gesundheit/Illegalität aber „[o]hne eine rechtliche Nachjustierung [...] nur Ausgleichsversuche“ dar, weshalb sie Rechtsänderungen auf Bundesebene fordert, für die politi-

sche Mehrheiten notwendig wären (BAG Gesundheit/Illegalität 2017: 10). Entsprechende Ansätze sind in den letzten Jahren jedoch politisch umstritten gewesen, wie z. B. Diskussionen um den anonymen Krankenschein (siehe Kapitel 3.2) zeigen. Während Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD in einigen Bundesländern die Einführung des anonymen Krankenscheins mit Verweis auf humanitäre und menschenrechtliche Argumente unterstützten (Die Linke/SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2014: 27; SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2013: 11; SPD/Die Linke/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 172), wurde dies meist von den anderen Parteien aus ordnungs- und sicherheitspolitischen Gründen abgelehnt (Landtag Thüringen 2017: 6184; Sarti 2018). Die weitere Entwicklung ist abzuwarten. Die Parteien der neuen Bundesregierung haben Ende 2021 in ihrem Koalitionsvertrag das Vorhaben formuliert, „Meldepflichten von Menschen ohne Papiere [zu] überarbeiten, damit Kranke nicht davon abgehalten werden, sich behandeln zu lassen“ (SPD/Bündnis90/DIE GRÜNEN/FDP 2021: 111).

5.4 Bewältigung von Herausforderungen: Etablierte Praktiken

Neben den oben genannten Herausforderungen kann eine Reihe von Praktiken beschrieben werden, die sich im Umgang mit unerlaubt aufhältigen Personen etabliert haben.

Intensive Rückkehrberatung

Das zentrale Ziel der Bundesregierung im Rückkehrbereich ist zunächst, eine freiwillige Ausreise zu erreichen. Weiterhin soll die Effektivität von Abschiebungsmaßnahmen erhöht werden (siehe Kapitel 4.1 und 4.2). Nach verschiedenen Studien existieren „keinerlei wissenschaftliche Belege dafür, dass [sanktionierende oder restriktive] Maßnahmen Auswirkungen auf die Wanderungsentscheidungen haben“ und damit das Ziel der Beendigung des unerlaubten Aufenthalts durch Rückkehr erreichen (Hess et al. 2018: 9f.; Schammann 2015). Exemplarisch weisen Studien im europäischen Kontext darauf hin, dass „negative Anreize bzw. Mittel des passiven Zwangs“ (u. a. eingeschränkte Sozialleistungen) die Rückkehr von unerlaubt aufhältigen Personen nicht generell fördern (Valenta/Thors-haug 2011; SVR 2017: 15). Seitens der Praxis werden jedoch einige Maßnahmen als bewährt eingestuft.

⁸⁵ Wie beispielsweise durch Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung: <https://www.malteser.de/menschen-ohne-krankenversicherung.html>

Durch das BAMF, aber auch in einigen Bundesländern (u. a. Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland) wurde die Rückkehrberatung in den letzten Jahren ausgebaut (MI MV 2020; MI NI 2020; MIBS SL 2020). Nach Angaben des Landes Niedersachsen im Rahmen der Befragung der vorliegenden Studie habe sich vor allem der Ausbau einer flächendeckenden Rückkehrberatung durch nichtstaatliche Rückkehrberatungsstellen bewährt (MI NI 2020). Dadurch könnten mehr Personen mit Ausreisepflicht mehr ortsnahe Möglichkeiten einer Rückkehrberatung in Anspruch nehmen. Das Land Niedersachsen schätzt ein, dass sich neben der Beratung auch die Gewährung von Individualhilfen positiv auf die Rückkehrbereitschaft auswirkt. Aus der Perspektive Niedersachsens soll ergänzend zu bundesweiten Förderprogrammen durch eine individuelle Landesunterstützung „eine Perspektive für eine soziale und wirtschaftliche Reintegration bei einer Rückkehr in ihr Heimatland“ ermöglicht werden (MI NI 2020). Auch die Ergebnisse der Evaluation des Bundesprogramms ‚StarthilfePlus‘ liefern Anhaltspunkte dafür, dass sich Rückkehrförderprogramme im Allgemeinen positiv auf die freiwillige Rückkehr von unerlaubt aufhältigen Personen auswirken. Einschränkend ist hier jedoch darauf hinzuweisen, dass die finanzielle Förderung nur in seltenen Fällen allein die grundsätzliche Rückkehrbereitschaft begünstigt. Sie spielt vor allem in den Fällen eine Rolle, in denen Personen aus anderen Gründen eine Rückkehr in Betracht ziehen, jedoch noch keine endgültige Entscheidung getroffen haben (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019).

Schnelle Rückführungen

Im Hinblick auf die Rückführung hat sich aus Sicht des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (MFFJIV RP) eine „frühzeitige Beendigung des Aufenthalts bereits aus den Aufnahmeeinrichtungen [...] in Bezug auf Staaten mit guter Rückführungsperspektive“ bewährt (MFFJIV RP 2020). Ziel der Landesregierung sei es, „Abschiebungen möglichst bereits aus den Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende durchzuführen, um einer Verfestigung des Aufenthalts bei Ausreisepflichtigen rechtzeitig vorzubeugen“ (MFFJIV RP 2020). So würde zudem vermieden werden, dass unerlaubt aufhältige Personen langfristig ohne Perspektiven in Deutschland bleiben (MFFJIV RP 2020). Auf der anderen Seite deuten die Ergebnisse der ‚Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen‘ daraufhin, dass eine Aufenthaltsbeendigung aus den Aufnahmeeinrichtungen nicht schneller umgesetzt werden kann als aus den Gemeinschaftsunterkünften (BAMF 2021: 54ff.). Weiterhin weisen Stu-

dien auf die belastenden psychischen und physischen Faktoren in großen Aufnahmeeinrichtungen sowie auf Konflikte hin, die bei einem längerfristigen Aufenthalt in den Unterkünften entstehen können (Hess et al. 2018: 9f.; Elle/Hess 2017; Hofmann/Scherr 2017).

Gewährung des Bleiberechts

Unerlaubt aufhältige Personen mit Behördenkontakt können bei Erfüllung notwendiger Voraussetzungen einen Aufenthaltstitel erlangen (Kapitel 4.2). Die Möglichkeiten hierzu sind jedoch eingeschränkt, um die Bedeutung der notwendigen Aufenthaltsbeendigung zu unterstreichen und um keine Fehlanreize entstehen zu lassen. So stehen vor allem vollziehbar ausreisepflichtigen Personen, die keine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Behörden und zur Integration zeigen, diese Optionen grundsätzlich nicht zur Verfügung.

Um die oben dargestellten Hürden (Kapitel 5.1.2) abzumildern fördert beispielsweise das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie seit dem Jahr 2019 das durch den Flüchtlingsrat durchgeführte Projekt ‚Wege ins Bleiberecht‘ (MI NI 2020). Dabei soll zunächst in ausgewählten niedersächsischen Ausländerbehörden eine „exemplarische Analyse der Ursachen für die Nichtumsetzung der unterschiedlichen Bleiberechtsregelungen“ für gut integrierte unerlaubt aufhältige Personen durchgeführt werden (MI NI 2020).

Eine wichtige Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, an der die unerlaubt aufhältigen Personen häufig scheitern, ist die hinreichende Identitätsklärung. Die Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales gab im Rahmen dieser Studie als bewährte Praxis in diesem Zusammenhang an, dass „bei der Umsetzung des § 60b AufenthG (Duldung von Personen mit ungeklärter Identität) hinsichtlich der Gewährung einer Beschäftigungserlaubnis und bei den Anforderungen an die Glaubhaftmachung der Bemühungen um eine Passbeschaffung [...] ein großzügiger Maßstab anlegt“ wird (SenIAS BE 2020). Danach erhalten Ausreisepflichtige eine Beschäftigungserlaubnis für sechs Monate, verbunden mit der Aufforderung, an der Passbeschaffung mitzuwirken und ihre Mitwirkung nachzuweisen. Dies machen sie glaubhaft, indem sie nachweisen, dass sie entsprechende Mitwirkungshandlungen vorgenommen haben (SenIAS BE 2020). Die Parteien der neuen Bundesregierung haben Ende 2021 in ihrem Koalitionsvertrag das Vorhaben formuliert, „die Klärung der Identität einer Ausländerin oder eines Ausländers um die Mög-

lichkeit, eine Versicherung an Eides statt abzugeben, [zu] erweitern“ (SPD/Bündnis90/DIE GRÜNEN/FDP 2021: 110).

6 Fazit

Die EU-Rückführungsrichtlinie gibt vor, dass den Personen, die kein gültiges Aufenthaltsrecht haben und demnach unerlaubt aufhältig sind, entweder eine freiwillige Rückkehr ermöglicht wird, sie zurückgeführt werden müssen oder ihnen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung ist es wichtig, die Situation von Personen zu analysieren, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten und bisher weder zurückgeführt noch ein Bleiberecht erlangen konnten. In Deutschland hatten zum 31. Dezember 2020 rund 236.000 Personen eine Duldung. Mehr als die Hälfte dieser Personen lebt dabei seit über drei Jahren in Deutschland. Weiterhin halten sich in Deutschland Personen unerlaubt und ohne Behördenkontakt auf, deren Anzahl jedoch nicht verlässlich bestimmt werden kann.

Im Zuge der Zunahme von Asylantragszahlen ab Sommer 2015 und der damit einhergehenden steigenden Anzahl an Personen mit einer Duldung hat die Diskussion um ‚unerlaubten Aufenthalt‘ sowie um die Rückkehr von Personen mit abgelehntem Asylantrag in ihre Herkunftsländer an Intensität gewonnen. Die politischen und öffentlichen Debatten zu unerlaubtem Aufenthalt verliefen grob in zwei Richtungen: Auf der einen Seite konzentrierten sie sich auf die Vereinfachung von freiwilliger Rückkehr und von Rückführungen von Personen mit vollziehbarer Ausreisepflicht. Auf der anderen Seite bezogen sich die Debatten auf die Integration von langfristig unerlaubt aufhältigen Personen, die nicht abgeschoben werden können. Ergebnis dieser Debatten waren verschiedene Gesetzesänderungen, die sowohl sukzessive das Asyl- und Aufenthaltsrecht verschärfen als auch Erleichterungen für länger in Deutschland unerlaubt aufhältige Personen beabsichtigten.

Personen mit unerlaubtem Aufenthalt haben i. d. R. Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsrecht. Mit zunehmendem Aufenthalt und bei Integrationsbemühungen eröffnen sich für unerlaubt aufhältige Personen über die grundlegenden Leistungen hinaus weitere Zugänge zum Wohlfahrtsstaat, Arbeitsmarkt sowie zur gesellschaftlichen Partizipation. Unerlaubt aufhältige Personen, die mit Behörden kooperieren und dennoch nicht abgeschoben werden können und dabei seit über 18 Monaten in Deutschland aufhältig sind, haben die meisten Rechte und sind in manchen Aspekten (z. B. Höhe der Regelbedarfe)

der rechtmäßig aufhältigen Bevölkerung gleichgestellt. Für unerlaubt aufhältige Personen ohne Behördenkontakt sind die Teilhabemöglichkeiten am stärksten begrenzt: Ohne Preisgabe ihrer Anonymität können sie i. d. R. keine staatlichen Leistungen in Anspruch nehmen, der kostenlose Zugang zu medizinischer Versorgung ohne Behördenkontakt ist de facto nur in Notfällen möglich.

Um einen unerlaubten Aufenthalt zu beenden, hat der deutsche Gesetzgeber neben Maßnahmen der Rückkehrförderung bzw. Rückführung zum einen Maßnahmen eingeführt, die von einer eingeschränkten Bewegungsfreiheit über den eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt bis hin zu eingeschränkten Sozialleistungen reichen. Zum anderen wurden Maßnahmen zur Verringerung der Anzahl unerlaubt aufhältiger Personen durch Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an Gruppen mit hoher Integrationsleistung umgesetzt.

Diese zunächst als gegensätzlich erscheinenden Herangehensweisen – die Beschränkung des Zugangs zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und gleichzeitig die Ermöglichung einer gesellschaftlichen Teilhabe – beziehen sich dabei auf zwei unterschiedliche Zielgruppen der unerlaubt aufhältigen Bevölkerung. Aus ordnungspolitischer Sicht sind Personen zurückzuführen, die aufgrund eigenen Verschuldens nicht zurückkehren. Aus integrationspolitischer Sicht ist hingegen die Teilhabe von Personen zu ermöglichen, die aus verschiedenen Gründen nicht zurückkehren können. Bei dieser Gruppe setzte die Bundesregierung bisher auf folgenden Ansatz: Unerlaubt aufhältige Personen, die ihren gesetzlichen Mitwirkungspflichten nachkommen und sich um Erwerbstätigkeit und Sprachkenntnisse bemühen, erhalten Möglichkeiten, eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Insgesamt handelt es sich bei diesem Thema um einen zentralen politischen Streitpunkt zwischen den politischen Parteien sowie Bund, Ländern und Kommunen.

Die Einschränkungen der Rechtsstellung mit dem Ziel der freiwilligen Rückkehr, aber auch die Bleiberechtsregelungen sind bisher nicht systematisch hinsichtlich ihrer Wirksamkeit untersucht worden. Personen, die nicht zurückkehren, aber auch nicht zu der Gruppe der Integrierten angehören, verbleiben weiterhin längerfristig unerlaubt aufhältig. Wege aus dem unerlaubten Aufenthalt für diese Personen bestehen weiterhin aus-

schließlich in freiwilliger Rückkehr. Andere Optionen sind kaum erprobt worden. Es wird sich in den nächsten Jahren zeigen, inwiefern das Zusammenspiel von einschränkenden und integrativen Maßnahmen geeignet ist, um die Anzahl an unerlaubt aufhältigen Personen zu reduzieren.

Literaturverzeichnis

- Anderson, Philip** (2003): „Dass sie uns nicht vergessen.“ Menschen in der Illegalität in München. LHS München Sozialreferat, Online: https://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/37_illegalinmuenchen.pdf (27.8.2021).
- Anderson, Philip** (2011): Die Wahrung der Menschenrechte von MigrantInnen in der Illegalität auf kommunaler Ebene. Das Beispiel München, in: Mylius, Maren/Bornschlegl, Wiebke/Frewer, Andreas (Hg.): Medizin für Menschen ohne Papiere. Menschenrechte und Ethik in der Praxis des Gesundheitssystems, Göttingen: V&R Unipress, 173-196.
- Angenendt, Steffen** (2007): Irreguläre Migration: Begriffe, Konzepte und Entwicklungstrends. Risiken und Optionen, Berlin: SWP – Stiftung Wissenschaft und Politik.
- ASMK – Konferenz der Minister und Ministerinnen, Senatoren und Senatorinnen für Arbeit und Soziales der Länder** (2019): Externes Ergebnisprotokoll der 95. Konferenz der Minister und Ministerinnen, Senatoren und Senatorinnen für Arbeit und Soziales der Länder, Online: https://asmkintern.rlp.de/fileadmin/asmkintern/Beschluesse/Beschluesse_95_ASMK_Extern/Externes_Ergebnisprotokoll_ASMK_2018.pdf (27.8.2021).
- BAG Gesundheit/Illegalität – Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität** (2017): Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere, Online: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/BAG_Gesundheit_Illegalitaet_Arbeitspapier_Gesundheitsversorgung_fu_r_Menschen_ohne_Papiere_April_2017_Web.pdf (27.8.2021).
- BAG Gesundheit/Illegalität – Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität** (2019): Notfallhilfe im Krankenhaus für Menschen ohne Papiere, Online: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Broschuere_PDF/BAG_Gesundheit_Illegalitaet_Arbeitspapier_Notfallhilfe_im_Krankenhaus_August_2019_Web.pdf (27.8.2021).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2018): Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Migration und Integration, Online: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2017.pdf;jsessionid=9A743E6330B7E053505EDA12A89E161F.internet562?__blob=publicationFile&v=17 (27.8.2021).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2019a): Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration, Online: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (27.8.2021).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2019b): Sichere Herkunftsstaaten, 14.11.2019, Online: <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/Sonderverfahren/SichereHerkunftsstaaten/sichereherkunftsstaaten-node.html> (27.8.2021).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2020a): Das Bundesamt in Zahlen 2019. Asyl, Migration und Integration, Online: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (27.8.2021).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2021): Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen, Online: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb37-evaluation-anker-fg-einrichtungen.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (27.8.2021).
- Bass, Dirk** (2019): Menschen ohne Papiere finden oft keinen Zugang zu Akutbehandlungen im Krankenhaus, in: Sonntagsblatt, 30.12.2019, Online: <https://www.sonntagsblatt.de/artikel/menschen/menschen-ohne-papiere-finden-oft-keinen-zugang-zu-akutbehandlungen-im-krankenhaus> (27.8.2021).
- Bauhoff, Sebastian/Göpffahrt, Dirk** (2018): Asylum-seekers in Germany differ from regularly insured in their morbidity, utilizations and costs of care.

- Beckmann, Jana/González Méndez de Vigo, Nerea** (2017): Ab wann haben Kinder mit Fluchterfahrung Anspruch auf einen KiTa-Platz?, in: Niedersächsisches Institut für frühkindliche Bildung und Entwicklung, Online: <https://www.nifbe.de/component/themensammlung?view=item&id=671:ab-wann-haben-kinder-mit-fluchterfahrung-anspruch-auf-einen-kita-platz&catid=293> (27.8.2021).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2019): Umfassende Unterstützung des Bundes bei der Integration, 13.6.2019, Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Fluechtlingshilfe/19-06-13-fluechtlingskosten-BMF-Briefing.html (27.8.2021).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (o. J.): Illegale Migration, Online: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/illegale-migration/illegale-migration-node.html> (27.8.2021).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2017): Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Gesetzgebungsverfahren, 22.2.2017, Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/gesetz-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht.html> (27.8.2021).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (2018): Meldung vom 19.12.2018: Stilles Gedenken: Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt jährt sich zum zweiten Mal, Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/12/breitscheidplatz.html> (27.8.2021).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (2020): Hinweise zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung §§ 60c und 60d AufenthG mit Bezug zur Covid 19-Pandemie, Online: https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/28622w.pdf (27.8.2021).
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2020): Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2019, Online: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2019.pdf;jsessionid=2C56631A5926B940F829DB03901BB403.inter-net552?__blob=publicationFile&v=13 (27.8.2021).
- BMJV – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2020): Beratungshilfe und Prozesskostenhilfe, Online: https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Beratungs_PKH.pdf;jsessionid=AD71D958D09903AD3ED73D435BF32E4C.1_cid297?__blob=publicationFile&v=19 (27.8.2021).
- Bommes, Michael/Wilmes, Maren** (2007): Menschen ohne Papiere in Köln. Eine Studie im Auftrag des Rates der Stadt Köln, Online: <https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5620/2.pdf> (27.8.2021).
- Bozorgmehr, Kayvan/Razum, Oliver** (2015): Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures among Asylum-Seekers and Refugees: A Quasi-Experimental Study in Germany, 1994–2014.
- Bozorgmehr, Kayvan/Wenner, Judith/Nöst, Stefan/Stock, Christian/Razum, Oliver** (2018): Germany: financing health services provided to asylum seekers, in: World Health Organization (Hg.): Compendium of health system responses to large-scale migration in the WHO European Region. Copenhagen: WHO, 38–47.
- BpB – Bundeszentrale für politische Bildung** (o. J.): Lexika. Glossar Migration – Integration – Flucht & Asyl. Duldung, Online: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/270362/duldung> (27.8.2021).
- BpB – Bundeszentrale für politische Bildung** (2015): Schulpflicht, Online: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22855/schulpflicht#:~:text=Die%20Dauer%20der%20Schulpflicht%20betr%C3%A4gt,wenn%20eine%20Vollzeitschule%20besucht%20wird> (27.8.2021).
- Breidenbach, Wolfgang** (2020): BeschV § 32, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas, Beck'scher Online-Kommentar, 29. Edition, Stand: 1.7.2020, München: C.H.BECK.
- Breyer, Insa** (2011): Keine Papiere – Keine Rechte? Die Situation irregulärer Migranten in Deutschland und Frankreich, Frankfurt (a. M.): Campus.

- Bundesrat** (1996): Stenographischer Bericht. 694. Sitzung. Plenarprotokoll 694, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat** (2010): Beschluss des Bundesrates. Entschließung des Bundesrates zur Rücknahme der Erklärung der Bundesrepublik Deutschland vom 6. März 1992 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention). Drucksache 829/09, Berlin: Bundesrat.
- Bundesregierung** (2015): Bleiberecht nach acht Jahren Aufenthalt, 14.12.2015, Online: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bleiberecht-nach-acht-jahren-aufenthalt-337210> (27.8.2021).
- Caritas** (o. J.): Glossar. Beratungshilfe, Online: <https://www.caritas.de/glossare/beratungshilfe> (27.8.2021).
- CDU/Bündnis 90/Die Grünen** (2018): Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 20. Legislaturperiode. Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt, Online: https://www.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/koalitionsvertrag_20._wahlperiode.pdf (27.8.2021).
- CDU/CSU/SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, Online: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (27.8.2021).
- Claassen, Kevin/Jäger, Pia** (2018): Impact of the Introduction of the Health Insurance Card on the Use of Medical Services by Asylum Seekers in Germany. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 15(5), 856, Online: <https://dx.doi.org/10.3390%2Fijerph15050856> (27.8.2021).
- Connor, Phillip/Passel, Jeffrey S.** (2019): Europe's Unauthorized Immigrant Population Peaks in 2016, Then Levels Off. New Estimates find half life in Germany and the United Kingdom, in: Pew Research Centre, Online: <https://www.pewresearch.org/global/2019/11/13/europes-unauthorized-immigrant-population-peaks-in-2016-then-levels-off/> (27.8.2021).
- Cyrus, Norbert** (2004): Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Nürnberg: Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Online: http://www.norbert-trelle.de/mediapool/99/993476/data/04_Expertise_Sachverstaendigenrat_Cyrus.pdf (27.8.2021).
- Cyrus, Norbert** (2013): Irreguläre Migration in Deutschland – Zur Kontroverse zwischen ordnungspolitischer und menschenrechtlicher Sichtweisen, in: Ministerium für Integration Baden-Württemberg (Hg.): Integrationspolitik im internationalen Vergleich. Beiträge zum internationalen Symposium des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 4.12.2012, Stuttgart: Ministerium für Integration Baden-Württemberg, Online: <http://www.integrationsministerium-bw.de/pb/site/pbs-bw/get/documents/mfi/MFI/pdf/2013-08-12-Integrationspolitik%20%282%29.pdf> (27.8.2021).
- Decker, Andreas** (2020): §§ 1a, 4 AsylbLG, in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter (Hg.): Beck'scher Onlinekommentar Migrations- und Integrationsrecht, 5. Edition, München: C. H. Beck.
- Decker, Andreas** (2021): AsylbLG §§ 3, 4, in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter, Beck'scher Online-Kommentar Migrations- und Integrationsrecht, 7. Edition, München: C. H. BECK.
- Deibel, Klaus** (2020): § 2 AsylbLG, in: Hohm, Karl-Heinz (Hg.), AsylbLG. Gemeinschaftskommentar zum Asylbewerberleistungsgesetz, 81. Aktualisierung, München: Luchterhand.
- Der Paritätische Gesamtverband** (2019): Stellungnahme zum Gesetzentwurf über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BT-Drs. 19/8286), Online: <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/stellungnahme-zum-gesetzentwurf-ueber-duldung-bei-ausbildung-und-beschaeftigung-bt-drs-198286/> (27.8.2021).
- Deutscher Bundestag** (1993): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren (13. Ausschuss). Drucksache 12/5008, Bonn: Deutscher Bundestag.

- Deutscher Bundestag** (1995): Stenographischer Bericht. 65. Sitzung. Plenarprotokoll 13/65, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (1996a): Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Drucksache 13/2746. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze und zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksache 13/3475. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze. Drucksache 13/3728, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (1996b): Stenographischer Bericht. 86. Sitzung. Plenarprotokoll 13/86, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2011): Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss). Drucksache 70/5093, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes. Drucksache 18/2592, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. Drucksache 18/4097, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015b): Stenografischer Bericht. 115. Sitzung. Plenarprotokoll 18/115, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015c): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes. Drucksache 18/6185, Online: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/061/1806185.pdf> (27.8.2021).
- Deutscher Bundestag** (2016a): Duldung und Behandlung von „Altfällen“ nach dem Aufenthaltsgesetz. Sachstand. Wissenschaftliche Dienste, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Kathrin Vogler, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/9380 – Aussagen des Bundesministers des Innern zu medizinischen Abschiebungshindernissen. Drucksache 18/9603, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, Martina Renner und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/12272. Unklare Daten des Ausländerzentralregisters zu Ausreisepflichtigen, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017b): Opposition kritisiert Pläne zur Durchsetzung der Ausreisepflicht, Online: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw12-de-ausreisepflicht-496746> (27.8.2021).
- Deutscher Bundestag** (2017c): Sachstand. Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Einzelfragen zur Wahl der Auszahlungsmodalitäten. WD 6 - 3000 - 055/17, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017d): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2016. Drucksache 18/12688, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2018a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/485. Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017. Drucksache 19/800. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2018b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Achim Kessler, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/2596. Medizinische Versorgung von Menschen ohne Papiere. Drucksache 19/3366. Berlin: Deutscher Bundestag.

- Deutscher Bundestag** (2018c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Dr. Christian Wirth, Waldemar Herdt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD. Drucksache 19/5457. Mangelnde Kooperation ausländischer Stellen bei der Passbeschaffung (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/4156). Drucksache 19/5885, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019a): Stenografischer Bericht. 98. Sitzung. Plenarprotokoll 19/98, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/7395. Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2018. Drucksache 19/8021. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019c): Stenografischer Bericht. 105. Sitzung. Plenarprotokoll 19/105, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019d): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 19/8286 – Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung. Drucksache 19/10707 (neu), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019e): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung. Drucksache 19/8286, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019f): Neuregelung der Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung umstritten, Online. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw23-pa-inneres-ausbildung-duldung-644250> (27.8.2021).
- Deutscher Bundestag** (2019g): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksachen 19/10047, 19/10506. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Drucksache 19/10706, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019h): Wortprotokoll der 58. Sitzung. Ausschuss für Inneres und Heimat. Protokoll-Nr. 19/59, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019i): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Drucksache 19/10047, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2020a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/17096. Abschiebungen und Ausreisen 2019. Drucksache 19/18201, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2020b): Sachstand. Fragen zur Rückkehr von abgelehnten Asylbewerbern in Drittstaaten. WD 3 - 3000 - 042/20. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2021a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/26156. Abschiebungen und Ausreisen 2020. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2021b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/29300. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2020 und das erste Quartal 2021 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer und zu beschleunigten Asylverfahren. Drucksache 19/30711. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Caritasverband** (2015): Standards der Asylverfahren und des Verfassungsrechts bewahren. Stellungnahme vom 12.10.2015, Online: <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/10-12-2015-standards-der-asylverfahren-und-des-verfassungsrechts-bewah> (27.8.2021).

- Deutscher Städtetag** (2020): Geduldete Personen – Herausforderungen der Städte Positionspapier des Deutschen Städtetages, Online: <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2020/geduldete-personen-herausforderungen-der-staedte-2020.pdf> (27.8.2021).
- Deutsches Institut für Menschenrechte** (2019): Vertiefte Diskussion des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes erforderlich, Online: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/vertiefte-diskussion-des-geordnete-rueckkehr-gesetz-erforderlich> (27.8.2021).
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund** (2009): Diskussionspapier zur Situation von Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus in Deutschland, Online: <https://www.dgb.de/themen/++co++5ab0873e-3c1c-11df-7b76-00188b4dc422/file/DGB-Diskussionspapier%20zur%20Irregularit%C3%A4t.pdf> (27.8.2021).
- Diakonie** (2017): Selbstbeschreibung der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität, Online: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Broschuere_PDF/Selbstbeschreibung_BAG_Gesundheit_Illegalitaet_Stand_29Mrz2017.pdf (27.8.2021).
- Diakonie** (2020): Ausreisepflicht, Duldung, Bleiberecht. 3. November 2020, Online: <https://www.diakonie.de/wissen-kompakt/ausreisepflicht-duldung-bleiberecht> (27.8.2021).
- Die Linke/SPD/Bündnis 90/Die Grünen** (2014): Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch. Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags, Online: https://www.die-linke-thueringen.de/fileadmin/LV_Thueringen/dokumente/r2g-koalitionsvertrag-final.pdf (27.8.2021).
- Dienelt, Klaus** (2016): Duldung: Was ist eine Duldung und mit welchen Rechten ist sie verbunden?, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Kurzdossiers: Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen, Online: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/233846/definition-fuer-duldung-und-verbundene-rechte#:~:text=Eine%20Duldung%20kann%20f%C3%BCr%20wenige,Ausl%C3%A4nder%20nicht%20zwangsweise%20abgeschoben%20werden> (27.8.2021).
- Dollinger, Franz Wilhelm** (2020): AufenthG §§ 60d, 61, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): Ausländerrecht, 13. Auflage 2020, München: C. H. BECK.
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund** (2017): Ausreisepflicht einfacher durchsetzen, Online: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/Archiv/Archiv%202017/Ausreisepflicht%20einfacher%20durchsetzen/> (27.8.2021).
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund** (2018): Geplante Aufstockung der Integrationspauschale zu begrüßen, 11.6.2018, Online: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Asyl%20und%20Fl%C3%BCchtlinge/Aktuelles/Aufstockung%20Integrationspauschale/> (27.8.2021).
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund** (2020): 2019: Rückgang der Asylzahlen, Online: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Asyl%20und%20Fl%C3%BCchtlinge/Aktuelles/2019%3A%20R%C3%BCckgang%20der%20Asylantragszahlen/> (27.8.2021).
- Düvell, Franck** (2021): Irregulär aufhältige Migrant*innen in Deutschland Administrativdaten und Schätzungen. Vortrag im Rahmen der XVI. Jahrestagung Illegalität, 10.03.2021, Katholische Akademie in Berlin.
- Elle, Johanna/Hess, Sabine** (2017): Leben Jenseits von Mindeststandards. Dokumentation zur Situation in Gemeinschaftsunterkünften in Niedersachsen.
- EMN/KOM – Europäisches Migrationsnetzwerk/Europäische Kommission** (2018): Asylum and Migration. Glossary 6.0, Online: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/interactive_glossary_6.0_final_version.pdf (27.8.2021).

- Fleischer, Annett** (2007): Illegalisierung, Legalisierung und Familienbildungsprozesse: Am Beispiel Kameruner MigrantInnen in Deutschland. MPIDR Working Paper, 2007/11, Rostock: Max-Planck-Institut für demografische Forschung.
- Flüchtlingszentrum Hamburg** (o. J.): Zur Betreuung von Kindern ohne Aufenthaltsstatus Zielsetzung und Zielgruppe des Projektes, Online: http://www.fluechtlingszentrum-hamburg.de/de/projekte/clearingstelle_kinder.php (27.8.2021).
- Flüchtlingszentrum Hamburg** (2019): Evaluationsbericht 2018 – Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern, Online: https://www.fz-hh.de/download/clearingstelle-mv/Evaluationsbericht_2018.pdf (27.8.2021).
- Funck, Barbara J./Karakaoğlu, Yasemin/Vogel, Dita** (2015): „Es darf nicht an Papieren scheitern“. Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern in Grundschulen, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hg.), Online: https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=33994&token=a7da698d477adc42f4bd2590c786bfdae01152b2&download=&n=NichtAnPapierenScheitern_2015_Broschuere_web.pdf (27.8.2021).
- Gammelin, Cerstin** (2019): Scholz doch großzügiger bei Unterstützung von Städten und Gemeinden, in: Süddeutsche Zeitung, 1.4.2019, Online: <https://www.sueddeutsche.de/politik/scholz-integration-kosten-1.4391756> (27.8.2021).
- Gesundheit für Geflüchtete** (o. J.): Gesundheitskarte, Online: <http://gesundheit-gefluechtete.info/gesundheitskarte/> (27.8.2021).
- GFF/ÄdW – Gesellschaft für Freiheitsrechte/Ärzte der Welt** (2021): Ohne Angst zum Arzt – Das Recht auf Gesundheit von Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus in Deutschland. Eine grund- und menschenrechtliche Bewertung der Übermittlungspflicht im Aufenthaltsgesetz, Berlin. Online: https://gleichbehandeln.de/wp-content/uploads/2021/05/210504_RZ_GFF_Studie_Recht-auf-Gesundheit_screen_DS.pdf (27.8.2021).
- Giesler, Susanne** (2021): AsylG § 49, in: Huber, Bertold/Mantel, Johanna (Hg.): AufenthG/AsylG mit Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80, 3. Aufl., München: C. H. Beck.
- Grote, Janne** (2015): Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 65 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Grunau, Andrea** (2020): Corona-Krise gefährdet Menschen ohne Papiere, in: DW – Deutsche Welle, 12.05.2020, Online: <https://www.dw.com/de/corona-krise-gef%C3%A4hrdet-menschen-ohne-papiere/a-53366474> (27.8.2021).
- Hahn, Karl-Eckhard** (2017): CDU lehnt anonyme Krankenscheine für Menschen mit irregulärem Aufenthalt ab. Pressemitteilung vom 13.02.2017, Online: <https://www.cdu-landtag.de/aktuelles/pressemitteilungen/2017/cdu-lehnt-anonyme-krankenscheine-fuer-menschen-mit-irregulaerem-aufenthalt-ab> (27.8.2021).
- Hailbronner, Kay** (2017): Asyl- und Ausländerrecht. 4., überarbeitete Auflage, Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Hanewinkel, Vera/Oltmer, Jochen** (2017): Irreguläre Migration in Deutschland, in: Bundeszentrale für politische Bildung. Länderprofil Deutschland, Online: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/256275/irregulaere-migration> (27.8.2021).
- Hänsle, Walter** (2020): § 19d AufenthG, in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar Migrations- und Integrationsrecht, 11. Edition, München: C. H. Beck.
- Hecker, Jan** (2020): § 25a AufenthG, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht, 27. Edition, München: Verlag C. H. BECK.
- Hess, Sabine et al.** (2018): Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“? Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration.

- Hinterberger, Kevin Fredy** (2020): Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten. Deutschland, Österreich und Spanien im Rechtsvergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Hoffmeyer-Zlotnik, Paula** (2017): Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 77 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Hofmann, Rebecca/Scherr, Albert** (2017): Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur? Eine Fallstudie zur Erstaufnahme von Geflüchteten.
- Hosner, Roland** (2020): Gibt es tatsächlich eine Million irreguläre Migrant*innen in Deutschland?, in: DeZIM Briefing Notes, Online: https://dezim-institut.de/fileadmin/Publikationen/Briefing_Notes/200221_DBN_02_dt.pdf (27.8.2021).
- IGFM – Internationale Gesellschaft für Menschenrechte** (o. J.): Illegal in Deutschland, Online: <https://www.igfm.de/illegal-in-deutschland/> (27.8.2021).
- IMK – Ständige Konferenz der Innenministerinnen bzw. -minister und -senatorinnen bzw. -senatoren der Länder** (2017): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 206. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 12. bis 14. Juni 2017 in Dresden, Online: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2017-06-14_12/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (27.8.2021).
- IOM/BAMF – Internationale Organisation für Migration/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2020): StarthilfePlus, Online: <http://germany.iom.int/de/starthilfeplus> (27.8.2021).
- Jäger, Pia/Claassen, Kevin/Ott, Notburga/Brand/Angela** (2019): Does the Electronic Health Card for Asylum Seekers Lead to an Excessive Use of the Health System? Results of a Survey in Two Municipalities of the German Ruhr Area. International Journal of Environmental Research and Public Health 16(7), 1178, Online: <https://doi.org/10.3390/ijerph16071178> (27.8.2021).
- Katholisches Forum Leben in der Illegalität** (o. J.): Jahrestagungen und Veranstaltungen, Online: <https://forum-illegalitaet.de/jahrestagung-und-veranstaltungen/> (27.8.2021).
- Kluth, Winfried** (2020): §§ 25b, 60b AufenthG, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht, 27. Edition, München: Verlag C. H. BECK.
- KOM – Europäische Kommission** (2017): Empfehlungen. Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF> (27.8.2021).
- Korff, Karla** (2020): §§ 1a, 2 AsylbLG, in: Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Udsching, Peter (Hg.): Beck'scher Onlinekommentar Sozialrecht, 57. Edition, München: C. H. BECK.
- Kretschmer, Joachim** (2013): Die Straflosigkeit humanitären Handelns, in: ZAR 2013, 278–282.
- Landeshauptstadt München** (2010): „Wir haben Sie nicht vergessen ...“. 10 Jahre Umgang mit Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus in der Landeshauptstadt München. Das Münchner Modell, Online: https://www.forum-illegalitaet.de/mediapool/99/993476/data/Muenchen_Ergebnisse_2010.pdf (27.8.2021).
- Landtag Thüringen** (2017): 75. Sitzung, Plenarprotokoll 6/75, Erfurt: Landtag Thüringen.
- Maestro, Andrea** (2018): anonymer Krankenschein - Ohne Papiere keine Medizin, in: taz, 04.11.2018, Online: <https://taz.de/Anonymer-Krankenschein!/5541446/> (27.8.2021).

- Mediendienst Integration** (2020): Corona-Pandemie und Migration, Online: <https://mediendienst-integration.de/migration/corona-pandemie.html> (27.8.2021).
- Medinetz Mainz** (o. J.): Anonymer Krankenschein Rheinland-Pfalz – Zugang zur Gesundheitsversorgung für Alle, Online: http://www.medinetzmainz.de/wp-content/uploads/2018/09/AKS_fuer_RLP-Initiativpapier.pdf (27.8.2021).
- Monroy, Matthias** (2013): Weltweit größte Nachrichtenagentur schafft „illegale Migranten“ ab, in: Telepolis, 10.04.2013, Online: <http://www.heise.de/tp/artikel/38/38904/1.html> (27.8.2021).
- Mylius, Maren** (2016): Die medizinische Versorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland. Studien zur Praxis in Gesundheitsämtern und Krankenhäusern, Bielefeld: Transcript.
- Neue Deutsche Medienmacher** (2015): Glossar der Neuen deutschen Medienmacher. Formulierungshilfen für die Berichterstattung im Einwanderungsland, Stand: 1.12.2015, Online: https://www.neuemedienmacher.de/download/NdM_Glossar_www.pdf (27.8.2021).
- Oppermann, Dagmar** (2020): § 2 AsylbLG, in: Coseriu/Pablo, Siefert/Jutta (Hg.): SGB XII Sozialhilfe / mit AsylbLG, 3. Auflage, juris PraxisKommentar SGB XII, Saarbrücken: juris.
- Parusel, Bernd** (2018): Spurwechsel für abgelehnte Asylsuchende – warum und wie? in: FluchtforschungsBlog des Netzwerks Fluchtforschung, Online: <https://blog.fluchtforschung.net/spurwechsel-fur-abgelehnte-asylsuchende-warum-und-wie/> (27.8.2021).
- Reitter, Carla** (2020): Vorstoß im Landtag. Linke will Menschen ohne Krankenversicherung, in: Hessenschau, 18.6.2020, Online: <https://www.hessenschau.de/politik/landtag/vorstoss-im-landtag-linke-will-menschen-ohne-krankenversicherung-helfen,linke-initiative-krankenversicherung-100.html> (27.8.2021).
- Rietig, Viktoria/Günnewig, Mona Lou** (2020): Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen. DGAP Analyse. Nr. 3. Mai 2020, Online: <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/deutsche-rueckkehrpolitik-und-abschiebungen> (27.8.2021).
- Rippegather Jutta** (2019): Anonymer Zugang zum Arzt, in Frankfurter Rundschau, 26.2.19, Online: <https://www.fr.de/frankfurt/hessen-prueft-moeglichkeiten-anonyme-krankenbehandlungen-11799778.html> (27.8.2021).
- Röder, Sebastian** (2020): §§ 25a, 25b AufenthG, in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar Migrations- und Integrationsrecht, München: C. H. Beck.
- Rüffer, Anita** (2019): Illegal in Deutschland und krank, von Caritas Deutschland, 17.09.2019, Online: <https://www.caritas.de/hilfeundberatung/ratgeber/migration/lebenindeutschland/illegal-in-deutschland-und-krank> (27.8.2021).
- Sarti, Mandy** (2018): Anonymer Krankenschein ist gescheitert, in: Neue Presse, 28.11.2018, Online: <https://www.neuepresse.de/Nachrichten/Niedersachsen/Anonymer-Krankenschein-ist-gescheitert> (27.8.2021).
- Schammann, Hannes** (2015): Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 9 (3), S. 161–182.
- Schmitt, Martin/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana** (2019): Geförderte Rückkehr aus Deutschland: Motive und Reintegration. Eine Begleitstudie zum Bundesprogramm StarthilfePlus. Forschungsbericht 34 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schneider, Jan** (2012): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 41 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

- Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel** (2010): Rückkehrunterstützung in Deutschland, Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten, Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 31, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe** (2004): Migration und Illegalität in Deutschland. AKI – Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration – AKI-Forschungsbilanz 1, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schreiber, Susanne** (2007): Freiwillige Rückkehr von Asylsuchenden. Entscheidungen oder Alternativlosigkeit? Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport** (2017): Bleiberecht für Opfer von Gewaltstraftaten im Zusammenhang mit Hasskriminalität. Weisung für die Ausländerbehörde Berlin/Verfahrensregelung vom 22.5.2017 – I B 1 Wr-0285/150, Online: https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/25174w.pdf (27.8.2021).
- Sinn, Annette/Kreienbrink, Axel/Loeffelholz, Hans D. von/Wolf, Michael** (2006): Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland: staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation; Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen** (2013): Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen. Koalitionsvereinbarung 2013–2018, Online: <https://thela-wernstedt.de/koalitionsvereinbarung> (27.8.2021).
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP** (2021): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025, Online: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (27.8.2021).
- SPD/Die Linke/Bündnis 90/Die Grünen** (2016): Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung 2016–2021, Online: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/> (27.8.2021).
- StBA – Statistisches Bundesamt** (2019): Datenqualität des Ausländerzentralregisters und Erfassung von Schutzsuchenden, Online: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Methoden/Erlauterungen/datenqualitaet.html> (27.8.2021).
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2017): Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise. Studie des SVR-Forschungsbereichs 2017-1, Berlin: SVR.
- Thym, Daniel** (2017): Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 27. März 2017 über den Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Gesetzesentwurf der Bundesregierung), BRat-Drs. 179/17 v. 23.2.2017, Online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/500152/9474842e8f9393de5a847a8c50d00d16/18-4-825-c-data.pdf> (27.8.2021).
- Thym, Daniel** (2019): Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 3. Juni 2019 über den a) Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, BT-Drs. 19/8286 v. 13.3.2019, Online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/645296/d1dbb4c966cf2d99585fa4ee376b48dc/A-Drs-19-4-287-E-data.pdf> (27.8.2021).
- UNICEF/DIMR – UNICEF Deutschland/Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020): Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen – Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Abfrage der 16 Bundesländer, Köln/Berlin.
- Valenta, Marko/Thorshaug, Kristin** (2011): Failed Asylum-Seekers' Responses to Arrangements Promoting Return. Experiences from Norway, in: Refugee Survey Quarterly, 30: 2, 1–23.

- Verbraucherzentrale** (2020): Medizinische Versorgung von Asylbewerbern, Online: <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/gesundheitspflege/aerzte-und-kliniken/medizinische-versorgung-von-asylbewerbern-12312> (27.8.2021).
- Vogel, Dita** (2015): Update report Germany: Estimate number of irregular foreign residents in Germany (2014), Database on Irregular Migration, update report, Online: <http://irregular-migration.net/> (27.8.2021).
- Vogel, Dita** (2016): Kurzdossier: Umfang und Entwicklung der Zahl der Papierlosen in Deutschland. Universität Bremen. Fachbereich 12. Arbeitsbereich Interkulturelle Bildung. AbIB-Arbeitspapier 2/2016, Online: https://www.researchgate.net/profile/Dita_Vogel/publication/318672648_Kurzdossier_Umfang_und_Entwicklung_der_Zahl_der_Papierlosen_in_Deutschland/links/5976f8da0f7e9b4016bc56bb/Kurzdossier-Umfang-und-Entwicklung-der-Zahl-der-Papierlosen-in-Deutschland.pdf (27.8.2021).
- Vogel, Dita/Aßner, Manuel** (2011): Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland. Expertise im Auftrag der deutschen nationalen Kontaktstelle (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Online: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/ZuStudien/emn-wp41-expertise.pdf?__blob=publicationFile&v=17 (27.8.2021).
- Vogel, Dita/Cyrus, Norbert** (2018): Irreguläre Migration, in: BpB. Dossier Migration, Online: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/247683/irregulaere-migration> (27.8.2021).
- Vogel, Dita/Kovacheva, Vesela** (2008): Classification report: Quality assessment of estimates on stocks of irregular migration. Database on Irregular Migration. Working paper No. 1, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics (HWWI).
- Voigt, Claudius** (2019): Arbeitshilfe zum Thema Flucht und Migration. Soziale Rechte für Geflüchtete – Das Asylbewerberleistungsgesetz, Der Paritätische Gesamtverband (Hg.), Online: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/auszug_asylbewerberleistungsgesetz_soziale-rechte-2019.pdf (27.8.2021).
- von Manteuffel, Marie** (2017): Aufenthaltsrechtliche Illegalität. Beratungshandbuch 2017, in: Deutscher Caritasverband/Deutsches Rotes Kreuz (Hg.): Aufenthaltsrechtliche Illegalität. Beratungshandbuch 2017, Online: https://www.meine-caritas.de/files/newsletters/9eda499f-9a44-4a46-9839-fa985421d29a/7b377f03-8bdd-4b4b-a6d5-18810bf31b0b/documents/red_Beratungshandb_Aufenthaltsrechtl_Illegalitaet_WEB.pdf (27.8.2021).
- Wendel, Kay** (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Online: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/09/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf (27.8.2021).
- Wenner, Judith/Biddle, Louise/Gottlieb, Nora/Bozorgmehr, Kayvan** (2022): Inequalities in access to healthcare by local policy model among newly arrived refugees: evidence from population-based studies in two German states, in: International Journal for Equity in Health 21, Article 11. Online: <https://equityhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12939-021-01607-y> (27.8.2021).
- Zeit Online** (2019): Bundestag soll Migrationspaket der GroKo verabschieden. 7. Juni 2019, Online: <https://www.zeit.de/news/2019-06/07/bundestag-soll-migrationspaket-der-groko-verabschieden-190607-99-549112> (27.8.2021).

Anhang

Antworten auf die Länderbefragung im Rahmen dieser Studie		
Bundesland		
Berlin	SenIAS BE	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
Hamburg	Soziales HH	Amt für Soziales
Mecklenburg-Vorpommern	MI MV	Ministerium für Inneres und Europa
Niedersachsen	MI NI	Ministerium für Inneres und Sport
Nordrhein-Westfalen	MKFFI NRW	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz	MFFJIV RP	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz
Saarland	MIBS SL	Ministerium für Inneres, Bau und Sport
Sachsen-Anhalt	MI ST	Ministerium für Inneres und Sport
Thüringen	MMJV TH	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz

Abkürzungsverzeichnis

A. d. A.	Anmerkung der Autorin
Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgruppe
AnKER	Zentrum für Ankunft, Entscheidung, Rückführung
AP	Associated Press
ArgeFlü	Länderarbeitsgemeinschaft für Migration und Flüchtlingsfragen
Art.	Artikel
ASMK	Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales
AsylG	Asylgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AufnG	Aufnahmegesetz
AufenthG-AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz
AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AWO	Arbeiterwohlfahrt e. V.
AZ	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BAG	Bundesarbeitsgruppe
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BerHG	Beratungshilfegesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BVA	Bundesverwaltungsamt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CoronaImpfV	Coronavirus-Impfverordnung
CSU	Christlich-Soziale Union
DAVG	Datenaustauschverbesserungsgesetz
DeuFöV	Deutschsprachförderverordnung
DeZIM	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EG	Europäische Gemeinschaft
eGK	elektronische Gesundheitskarte
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk

EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	die folgende (z. B. Seite eines Dokuments)
ff.	die folgenden (z. B. Seiten eines Dokuments)
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GFF	Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V.
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hg.	Herausgeber
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IGFM	Internationale Gesellschaft für Menschenrechte
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
IOM	International Organization for Migration – Internationale Organisation für Migration
i. S. d.	im Sinne der
i. V. m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KOM	Europäische Kommission
lit.	littera (Buchstabe)
LSG NRW	Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen
Max.	Maximal
MFFJIV RP	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz
MIBS SL	Ministerium für Inneres, Bau und Sport Saarland
MI MV	Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern
MI NI	Ministerium für Inneres und Sport Niedersachsen
MI ST	Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt
MKFFI NRW	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
MMJV TH	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz Thüringen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NGO/NRO	Non-Governmental-Organization/Nichtregierungsorganisation
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. Ä.	oder Ähnliches
o. J.	ohne Jahr
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme
REG	Return Expert Group
RFRL	Rückführungsrichtlinie
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
SchG	Schulgesetz
SenIAS BE	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin
SGB	Sozialgesetzbuch
s. o.	siehe oben

sog.	sogenannte
Soziales HH	Amt für Soziales Hansestadt Hamburg
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StBA	Statistisches Bundesamt
StPO	Strafprozeßordnung
s. u.	siehe unten
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
TestV	Coronavirus-Testverordnung
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
Vgl.	Vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
z. B.	zum Beispiel
ZUR	Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Drittstaatsangehörige mit vollziehbarer Ausreisepflicht (2015–2020)	15
Tabelle 2:	Anzahl an Personen mit Duldung, bei denen die Rückführung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist (2015–2019)	16
Tabelle 3:	Nicht-deutsche Tatverdächtige eines unerlaubten Aufenthalts in der PKS (2015–2020)	20
Tabelle 4:	Anzahl an ehemals unerlaubt aufhältigen Personen mit Aufenthaltstitel	21
Tabelle 5:	Regelungen zum Schulbesuch von unerlaubt aufhältigen Kindern und Jugendlichen	35
Tabelle 7:	Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an Personen mit Duldung	44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Personen mit Duldung nach Aufenthaltsdauer seit der letzten Einreise (2015–2020)	17
--------------	--	----

Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl

Working Paper

- WP 92** Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Friederike Haberstroh (2022)
- WP 91** Digitales Lehren und Lernen im Integrationskurs. Herausforderungen und Potenziale aus der Sicht der Lehrkräfte.
Verfasst von: Ramona Kay, Jan Eckhard, Anna Tissot (2021)
- WP 90** Zuverlässig, aktuell, interoperabel: Datenmanagement im Asylverfahren in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Janne Grote (2021)
- WP 89** Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Claudia Lechner (2020)
- WP 88** Anwerbung und Förderung von außereuropäischen Startups auf Bundes- und Landesebene. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Janne Grote in Kooperation mit Ralf Sängler und Kareem Bayo (2020)
- WP 87** Menschen mit Migrationshintergrund aus muslimisch geprägten Ländern in Deutschland. Analysen auf Basis des Mikrozensus 2018).
Verfasst von: Katrin Pfündel, Anja Stichs und Nadine Halle (2020)

- WP 86** Die Rolle von Migrationsbehörden im Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Friederike Haberstroh (2020)

Forschungsberichte

- FB 40** Eckdaten zur Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“ (RAM 2015).
Verfasst von: Christian Babka von Gostomski (2022)
- FB 39** Binnenmobilität von Geflüchteten mit Schutzstatus in Deutschland. Eine explorative Analyse auf Basis des Ausländerzentralregisters.
Verfasst von: Johannes Weber (2022)
- FB 38** Muslimisches Leben in Deutschland 2020 – Studie im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz.
Verfasst von: Katrin Pfündel, Anja Stichs und Kerstin Tanis (2021)
- FB 37** Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen.
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021)
- FB 36** Integration von Geflüchteten in ländlichen Räumen.
Verfasst von: Tabea Rösch, Hanne Schneider, Johannes Weber und Susanne Worbs (2020)
- FB 35** Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Eine Bestandsaufnahme vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes.
Verfasst von: Johannes Graf und Barbara Heß (2020)

Kurzanalysen

- 03/2022** Menschen aus Eritrea und Syrien in Deutschland: Unterstützungspotenziale persönlicher Netzwerke
Verfasst von: Manuel Siegert (2022)
- 02/2022** Fünfte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Entwicklung der Deutschkenntnisse, Sorgen und Lebenszufriedenheit bei Geflüchteten während des ersten Covid-19-Pandemiejahres.
Verfasst von: Wenke Niehues (2022)
- 01/2022** Die Wohnhistorie Geflüchteter in Deutschland.
Verfasst von: Kerstin Tanis (2022)
- 07/2021** Kursverläufe im Allgemeinen Integrationskurs.
Verfasst von: Pia Homrighausen und Salwan Saif (2021)
- 06/2021** Neue Erkenntnisse zu Hilfebedarfen und zur Nutzung von Beratungsangeboten.
Verfasst von: Susanne Schührer (2021)
- 05/2021** Lebenssituationen älterer Geflüchteter in Deutschland.
Verfasst von: Amrei Maddox (2021)
- 04/2021** Vierte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Spracherwerb und soziale Kontakte schreiten bei Geflüchteten voran.
Verfasst von: Wenke Niehues, Nina Rother und Manuel Siegert (2021)
- 03/2021** Hürden beim Zugang zum Integrationskurs. Alltagserfahrungen geflüchteter Frauen mit Kleinkindern.
Verfasst von: Anna Tissot (2021)
- 02/2021** Geflüchtete Frauen in Deutschland – Freizeitverhalten und soziale Kontakte.
Verfasst von: Cristina de Paiva Lareiro (2021)
- 01/2021** Zu Lebenssituationen von jungen Erwachsenen mit Fluchterfahrung.
Verfasst von: Wenke Niehues (2021)
- 05/2020** Entwicklungen in der Wohnsituation Geflüchteter.
Verfasst von: Kerstin Tanis (2020)
- 04/2020** Fluchtspezifische Faktoren im Kontext des Deutscherwerbs bei Geflüchteten. Familienkonstellation, Gesundheitsstand und Wohnsituation.
Verfasst von: Andreea Baier, Anna Tissot und Nina Rother (2020)
- 03/2020** Problemlagen geflüchteter Integrationskursteilnehmender. Bedarfe und Nutzung von Migrationsberatungsangeboten.
Verfasst von: Anna Tissot und Johannes Croisier (2020)
- 02/2020** Die Religionszugehörigkeit, religiöse Praxis und soziale Einbindung von Geflüchteten.
Verfasst von: Manuel Siegert (2020)
- 01/2020** Dritte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Geflüchtete verbessern ihre Deutschkenntnisse und fühlen sich in Deutschland weiterhin willkommen.
Verfasst von: Cristina de Paiva Lareiro, Nina Rother und Manuel Siegert (2020)

Regelmäßig erstellte Berichte

- MB** **Migrationsbericht** des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Bericht 2020 (2021)
- JB** Migrations- und Integrationsforschung – **Jahresbericht** 2020 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021)
- PB** Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2019. Politische und rechtliche Entwicklungen. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) – „Politikbericht“ (2021)

Beitragsreihe

- BR 11** Distanzierungsverläufe vom salafistischen Extremismus. Eine empirische Studie über die Vielfalt individueller Wege der Loslösung vom Salafismus.
Verfasst von: Corinna Emser, Imke Haase, Mika Moeller, Christoph Nagel und Robert Pelzer (2022)
- BR 10** SCHNITT:STELLEN 2.0 – Neue Erkenntnisse aus Forschung und Beratungspraxis im Phänomenbereich islamistischer Extremismus.
Herausgegeben von: Corinna Emser, Axel Kreienbrink, Nelia Miguel Müller, Teresa Rupp, Alexandra Wielopolski-Kasaku (2022)
- BR 9** Deradikalisierungs- und Distanzierungsarbeit. Begleitbuch zum Qualifizierungslehrgang (Umfeld-)Beratung im Phänomenbereich islamistisch begründeter Extremismus (2021)
- BR 8** SCHNITT:STELLEN – Erkenntnisse aus Forschung und Beratungspraxis im Phänomenbereich islamistischer Extremismus.
Verfasst von: Corinna Emser, Axel Kreienbrink, Nelia Miguel Müller, Teresa Rupp, Alexandra Wielopolski-Kasaku (Hg.) (2021)

- Reihe 2** Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland.
Jahresbericht 2020
Verfasst von: Johannes Graf (2021)
- Reihe 3** Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten.
Halbjahresbericht 2021
Verfasst von: Barbara Heß (2021)
- Reihe 3** Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten.
Jahresbericht 2021
Verfasst von: Barbara Heß (2022)

Berichtsreihen zu Migration und Integration

- Reihe 1** Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2020
Verfasst von: Johannes Graf (2021)
- Reihe 1** Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige.
Halbjahresbericht 2021
Verfasst von: Johannes Graf (2022)
- Reihe 2** Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland.
Halbjahresbericht 2021
Verfasst von: Johannes Graf (2022)

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale EMN-Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl
90461 Nürnberg

Verfasser:

Friederike Haberstroh | Referat FI – Internationale Migration und Migrationssteuerung
Dr. Axel Kreienbrink | Gruppenleitung – Abteilung Forschung
Claudia Lechner | Referat FI – Internationale Migration und Migrationssteuerung

Stand:

07/2022

Druck:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Gestaltung:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Bildnachweis:

stock.adobe.com | Travel Wild

Zitation:

Haberstroh, Friederike/Kreienbrink, Axel/Lechner, Claudia (2022): Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland: Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen. Working Paper 93 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

ISSN:


1865-4967

Diese Publikation wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Besuchen Sie uns auf

 www.facebook.com/bamf.socialmedia

 [@BAMF_Dialog](https://twitter.com/BAMF_Dialog)

 [@bamf_bund](https://www.instagram.com/bamf_bund)

www.bamf.de/forschung

www.emn-deutschland.de

Other language

www.bamf.de/publikationen