

## 6 Irreguläre Migration

In diesem Kapitel wird die irreguläre Migration<sup>237</sup> nach Deutschland zunächst definiert und dann hinsichtlich ihrer quantitativen Messbarkeit betrachtet. Die präsentierten Indikatoren geben Hinweise auf die Entwicklungstendenzen dieser Form der Migration. Die Darstellung wird auf Personen beschränkt, die weder einen asyl- oder ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus besitzen noch eine ausländerrechtliche Duldung vorweisen können und die weder im Ausländerzentralregister noch anderweitig behördlich erfasst sind.

### 6.1 Begriff und rechtliche Rahmenbedingungen

Drittstaatsangehörige dürfen grundsätzlich nur in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen gültigen Pass oder Pass- bzw. Ausweisersatz besitzen.<sup>238</sup> Zudem bedürfen sie grundsätzlich für die Einreise und den Aufenthalt eines Aufenthaltstitels, sofern nicht durch EU-Recht oder Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt ist oder aufgrund des Assoziationsabkommens Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)/Türkei ein Aufenthaltsrecht besteht.<sup>239</sup>

Findet die (Wieder-)Einreise einer ausländischen Person in das Bundesgebiet ohne einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz gemäß § 3 Abs. 1 AufenthG bzw. ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 AufenthG statt oder besteht für ausländische Staatsangehörige ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG, so ist die Einreise unerlaubt (§ 14 Abs. 1 AufenthG). Erfüllt eine ausländische Person die vorgenannten Einreisevoraussetzungen nicht, so ist auch ihr Aufenthalt im Bundesgebiet unerlaubt. Unerlaubt ist der Aufenthalt einer ausländischen Person auch in Fällen, in denen die erforderlichen Aufenthaltsbedingungen nicht mehr erfüllt sind (§ 50 AufenthG), sie also den erforderlichen Aufenthaltstitel nicht mehr besitzt. Der Aufenthaltstitel erlischt unter anderem durch Ablauf seiner Geltungsdauer, Eintritt einer auflösenden Bedingung, Rücknahme bzw. Widerruf oder Ausweisung (§ 51 Abs. 1 AufenthG).

Der Begriff des „irregulären“ Aufenthalts wird im Hinblick auf Personen verwendet, die sich ohne reguläres Aufenthaltsrecht oder Duldung in Deutschland aufhalten. Sowohl die unerlaubte Einreise als auch der unerlaubte Aufenthalt sind strafbar und werden grundsätzlich mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet (§ 95 AufenthG).<sup>240</sup> Dies gilt jedoch nicht für unerlaubt eingereiste Personen, die unmittelbar nach der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland um Asyl ersuchen. Bei diesen Personen wird das Verfahren jedoch so lange ausgesetzt, bis das Asylverfahren abgeschlossen ist. Bei einer positiven Entscheidung wird das Strafverfahren eingestellt.<sup>241</sup> Deutsche Behörden sind grundsätzlich verpflichtet, zuständige Ausländer- oder Polizeibehörden zu unterrichten, wenn sie Kenntnis von im Inland aufhältigen Personen haben, die keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzen. Ausgenommen von dieser Verpflichtung sind Mitarbeitende von öffentlichen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, insbesondere Schulen, um deren Besuch

---

<sup>237</sup> Verwendung finden auch die alternativen Begriffe „illegale“, „unkontrollierte“ oder „undokumentierte“ Migration sowie „Sans Papiers“ („Papierlose“). Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) spricht von „unerlaubter Migration“ („unauthorized migration“).

<sup>238</sup> Die Passpflicht gilt nicht für Ausländerinnen und Ausländer, die durch Rechtsverordnung davon befreit sind (§ 3 Abs. 1 AufenthG). Daneben können in begründeten Einzelfällen durch das BMI Ausnahmen von der Passpflicht zugelassen werden (§ 3 Abs. 2 AufenthG).

<sup>239</sup> Zu Aufenthaltstiteln und Ausnahmeregelungen vgl. Kohls 2014: 12f.

<sup>240</sup> Strafbar macht sich ebenfalls, wer andere zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt anstiftet bzw. dazu Hilfe leistet und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder wiederholt oder zugunsten von mehreren Ausländerinnen und Ausländern handelt (§ 96 AufenthG; Einschleusen von ausländischen Staatsangehörigen). Erfolgen die Einschleusungen gewerbs- und bandenmäßig oder wird dabei der Tod von geschleusten Personen verursacht, erfüllt dies einen Verbrechenstatbestand (§ 97 AufenthG) mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr bzw. von nicht unter 3 Jahren.

<sup>241</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 1 GFK.

für Kinder und Jugendliche auch bei unerlaubtem Aufenthalt zu gewährleisten (§ 87 Abs. 1 und 2 AufenthG).

## 6.2 Entwicklung irregulärer Migration

Während ausreisepflichtige Personen im Ausländerzentralregister (AZR) registriert werden, kann die Zahl der unerlaubt eingereisten und aufhältigen Personen ohne Behördenkontakt nicht verlässlich bestimmt werden. Trotz dieser Schwierigkeit lassen sich anhand einiger Indikatoren – wenn auch in eingeschränktem Maße – Entwicklungstendenzen der irregulären Migration aufzeigen.<sup>242</sup> Solche Daten finden sich zum einen in den durch die Bundespolizei erstellten Statistiken über die Zahl der unerlaubten Einreisen von ausländischen Staatsangehörigen und über die Schleusungskriminalität. Zum anderen sind in der vom Bundeskriminalamt erstellten Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) unter anderem Zahlen zur unerlaubten Einreise nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 1a AufenthG und zum Einschleusen von ausländischen Staatsangehörigen nach § 96 AufenthG enthalten.

Bei der Betrachtung und Bewertung der Daten der Bundespolizei und aus der PKS ist zu beachten, dass aufgrund unterschiedlicher Erfassungskriterien – Eingangsstatistik bei der Bundespolizei, Ausgangsstatistik bei der PKS<sup>243</sup> – ein unmittelbarer Vergleich nicht möglich ist. Die im Folgenden aufgeführten Zahlen geben nur das Hellfeld der dargestellten Delikte wieder. Hierbei sind auch Fälle erfasst, in denen Personen wiederholt auf unerlaubtem Weg nach Deutschland eingereist sind.

### 6.2.1 Feststellungen an den Grenzen

#### Feststellungen von unerlaubt eingereisten ausländischen Staatsangehörigen an den deutschen Grenzen

Ausländische Personen, die bei der unerlaubten Einreise durch die Bundespolizei oder von anderen mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden<sup>244</sup> festgestellt werden, gehen in die Statistik der Bundespolizei ein. Sie umfasst Feststellungen an den Land- und See- grenzen, auf Flughäfen und im Inland. Die Bundespolizei und die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden der Bundesländer Bayern und Hamburg sowie die Zollverwaltung haben 2020 insgesamt 35.435 Personen festgestellt, die unerlaubt eingereist sind. Dies entspricht einem Rückgang um 12,7 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (2019: 40.610). Nachdem die Zahl der Zurückschiebungen als Folge von unerlaubten Einreisen seit 2010 rückläufig war, wurde 2018 und 2019 wieder ein Anstieg registriert, der sich im Jahr 2020 nicht mehr fortsetzte (2020: 2.883, 2019: 2.934, -1,7 %) (vgl. Abbildung 6-1 und Tabelle 6-2 im Anhang).<sup>245</sup>

<sup>242</sup> Vgl. dazu ausführlich Lederer 2004: 208ff.

<sup>243</sup> Bei der Eingangsstatistik erfolgt die Registrierung bei amtlicher Kenntniserhebung, während bei der Ausgangsstatistik die Registrierung bei Abschluss der polizeilichen Ermittlungen stattfindet.

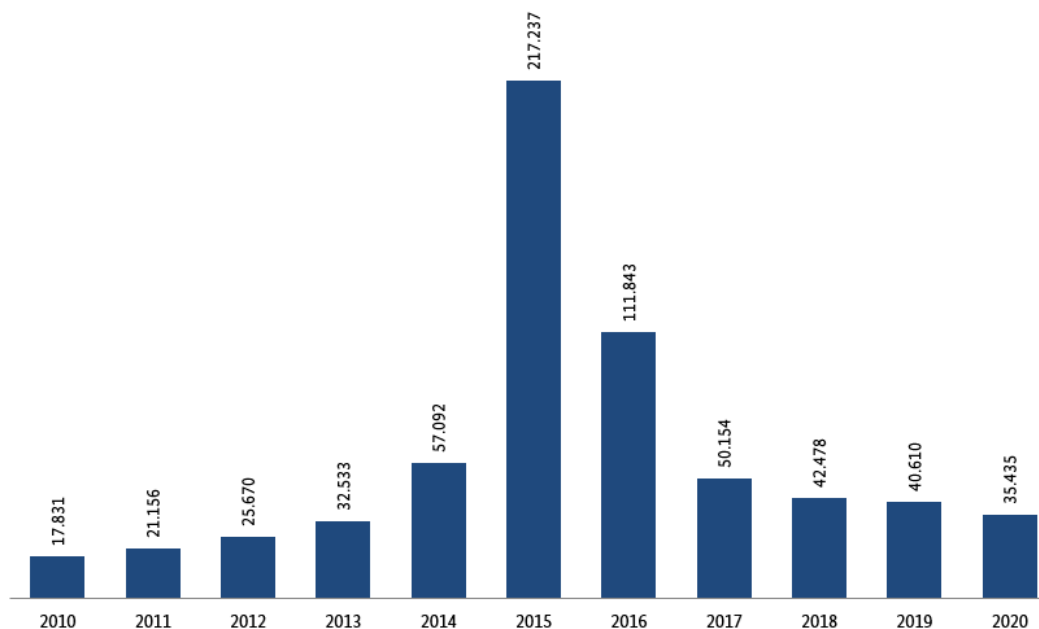
<sup>244</sup> Nach § 2 Abs. 1 Bundespolizeigesetz (BPolG) können die Länder im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Schutzes wahrnehmen. Dies sind derzeit die Wasserschutzpolizei Hamburg und die Polizei des Landes Bayern.

<sup>245</sup> Eine ausländische Person, die in Verbindung mit der unerlaubten Einreise aufgegriffen wird, soll zurückgeschoben werden (§ 57 AufenthG). Die *Zurückschiebung* setzt – im Gegensatz zur *Zurückweisung* als einreiseverhindernde Maßnahme – erst ein, wenn die Einreise bereits vollendet ist, vgl. Kohls 2014: 14. Für diese „grenznahen“ Tatbestände sind die polizeilichen Grenzbehörden zuständig, d. h. in der Regel die Bundespolizei, ggf. aber auch die Zollverwaltung bzw. die Landespolizei.

Im Jahr 2020 wurden 19.690 Zurückweisungen vollzogen, damit ist die Anzahl im Vergleich zum Vorjahr um 43,8 % gestiegen (2019: 13.689 Zurückweisungen).<sup>246</sup> Der Anstieg der Zurückweisungen steht im Zusammenhang mit den Einreisebeschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie. Dies geschah im Jahr 2020 über die internationalen Flughäfen Deutschlands (7.361), auf dem Landweg (12.142) und über die Seehäfen (187).<sup>247</sup>

Deutschland führte am 13. September 2015 nach Maßgabe des Schengener Grenzkodexes an allen land-, luft- und seeseitigen Schengen-Binnengrenzen mit Schwerpunkt an der Grenze zu Österreich temporäre Grenzkontrollen wieder ein. Im weiteren Verlauf wurden nur die temporären Grenzkontrollen an der Landgrenze zu Österreich wiederholt neu angeordnet, auch über das gesamte Berichtsjahr 2019 fortgeführt sowie am 12. November 2019 um weitere 6 Monate neu angeordnet. Im Zusammenhang mit dem Verbot von allen nicht zwingend erforderlichen Einreisen aufgrund der COVID-19-Pandemie führte Deutschland auf Grundlage von Art. 28 des Schengener Grenzkodexes zum 16. März 2020 vorübergehend Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark ein. Zusätzlich wurden ab dem 19. März 2020 auch die Luftgrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Dänemark, Italien und Spanien und die Seegrenze zu Dänemark kontrolliert. Die Grenzkontrollen zu Luxemburg wurden zum 15. Mai 2020 wieder aufgehoben, die zu den übrigen Staaten zum 15. Juni 2020 bzw. zum 21. Juni 2020 (Spanien).<sup>248</sup> Die Binnengrenzkontrollen zu Österreich wurden aus migrations- und sicherheitspolitischen Gründen beibehalten und mit Wirkung zum 12. November 2020 um weitere 6 Monate verlängert.<sup>249</sup>

Abbildung 6-1: Feststellungen von unerlaubt eingereisten ausländischen Personen an bundesdeutschen Grenzen (Land-, Seegrenzen und Flughäfen) seit 2010



Quelle: Bundespolizei

<sup>246</sup> Bei der Zurückweisung handelt es sich um die Verweigerung der Einreise nach Artikel 14 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex – SGK) i. V. m. § 15 AufenthG: Demnach sind ausländische Staatsangehörige, die unerlaubt einreisen wollen, an der Schengen-Außengrenze zurückzuweisen. Darüber hinaus sind ausländische Staatsangehörige, die nicht alle Einreisevoraussetzungen des Artikels 6 SGK erfüllen, grundsätzlich zurückzuweisen.

<sup>247</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2021f.

<sup>248</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2020b.

<sup>249</sup> Vgl. BMI 2020g und BMI 2020h.

Feststellungen unerlaubter Einreisen (gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) und Wiedereinreisen nach Ausweisung/Abschiebung (gemäß § 95 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG) sind in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfasst.<sup>250</sup> In der PKS werden die bekannt gewordenen Straftaten erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen bei Aktenabgabe an die Staatsanwaltschaft oder das Gericht erfasst (Ausgangsstatistik). Demzufolge werden in der PKS die in einem Kalenderjahr polizeilich abgeschlossenen Taten unabhängig vom Zeitpunkt der Tatbegehung dokumentiert. Die Bundespolizei erfasst alle Straftaten bereits mit der Aufnahme der polizeilichen Ermittlungen (Eingangsstatistik).

Die Zahl der von der PKS dokumentierten Fälle von unerlaubter Einreise (gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) ist von 35.963 im Jahr 2019 auf 36.422 im Jahr 2020 leicht gestiegen (+1,3 %). Die unerlaubten Wiedereinreisen nach Ausweisung oder Abschiebung sind hingegen im Vergleich zu 2019 zurückgegangen (2020: 1.912, 2019: 2.247, -14,9 %) (vgl. Tabelle 6-1).

Tabelle 6-1: Feststellungen von unerlaubten Einreisen und Wiedereinreisen in der PKS seit 2010 (Fallzahlen)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Unerlaubte Einreisen (gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG)	19.376	21.288	23.105	30.846	47.462	152.688	247.188	47.660	36.990	35.963	36.422
Unerlaubte Wiedereinreisen nach Ausweisung/Abschiebung (gemäß § 95 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG)	2.554	2.714	3.005	2.950	2.252	1.500	1.690	2.487	2.486	2.247	1.912
<b>Insgesamt</b>	<b>21.930</b>	<b>24.002</b>	<b>26.110</b>	<b>33.796</b>	<b>49.714</b>	<b>154.188</b>	<b>248.878</b>	<b>50.147</b>	<b>39.476</b>	<b>38.210</b>	<b>38.334</b>

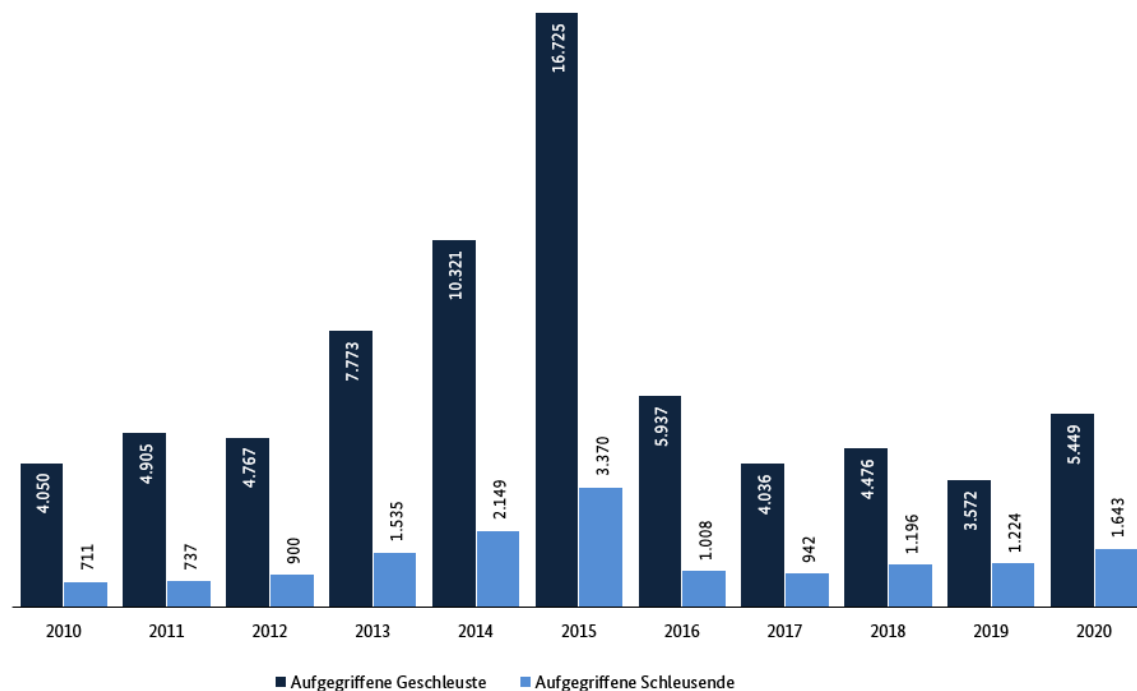
Quelle: Bundeskriminalamt (Polizeiliche Kriminalstatistik)

### Schleusungskriminalität an den deutschen Grenzen

Die Grenzbehörden haben im Jahr 2020 1.643 Schleusende an den deutschen Grenzen festgestellt, 34,2 % mehr als im Vorjahr (2019: 1.224) (vgl. Abbildung 6-2 und Tabelle 6-3 im Anhang). Bei der Zahl der Geschleusten wurde im Jahr 2020 ein höherer Wert als im Vorjahr verzeichnet, nämlich 5.449 (2019: 3.572 Geschleuste). Dies bedeutet einen Anstieg von 52,5 % gegenüber 2019.

<sup>250</sup> PKS-Schlüssel: 725110 und 725120 (Fälle).

Abbildung 6-2: An deutschen Grenzen festgestellte Geschleuste und Schleusende seit 2010



Quelle: Bundespolizei

## 6.2.2 Tatverdächtige mit unerlaubtem Aufenthalt nach der PKS

Feststellungen wegen unerlaubten Aufenthalts sind in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfasst. In dieser Statistik werden alle einer Straftat verdächtigen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit auch nach der Art des Aufenthalts unterschieden.

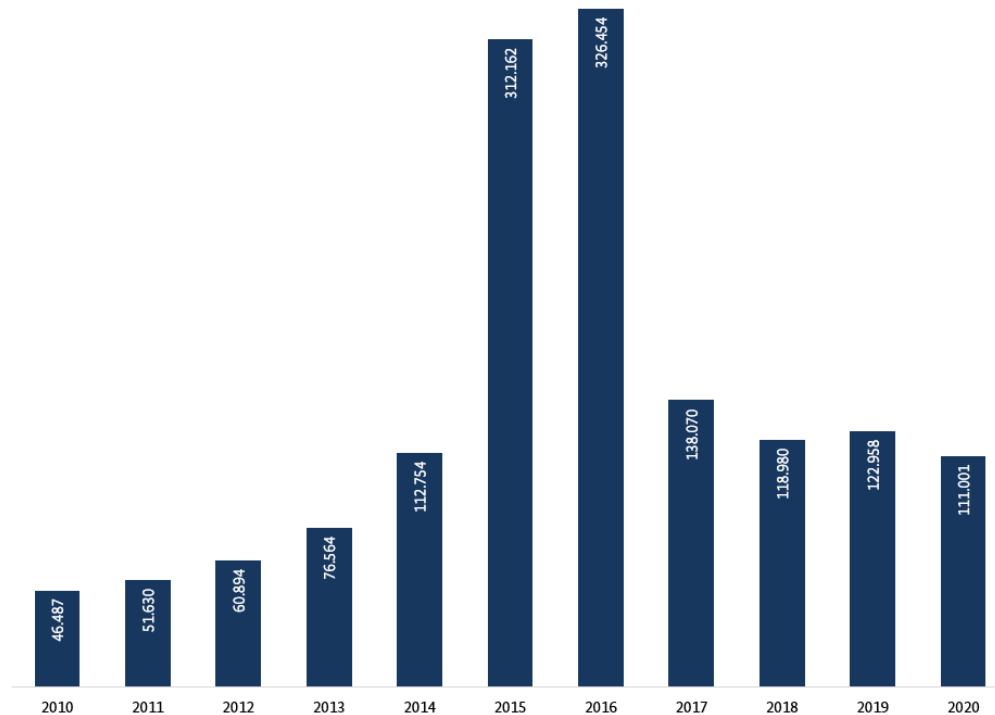
Bei der PKS handelt es sich um eine Ausgangsstatistik. Darin sind nur die der Polizei bekannt gewordenen und bearbeiteten Straftaten, einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche, sowie die vom Zoll bearbeiteten Rauschgiftdelikte abgebildet. Die statistische Erfassung erfolgt bei Abgabe an die Staatsanwaltschaft. Da die Taten erst zum Abschluss der polizeilichen Ermittlungen eingetragen werden, kann es sich dabei also auch um Straftaten handeln, die schon vor dem jeweiligen Berichtszeitraum begangen wurden.<sup>251</sup> Zudem ist zu beachten, dass Ermittlungen wegen unerlaubter Einreise zwar bei allen Feststellungen aufgenommen und dann gegebenenfalls an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet werden. Insbesondere bei Asylantragstellenden werden diese Verfahren jedoch wegen des Bestrafungsverbots der Genfer Flüchtlingskonvention eingestellt (vgl. Art. 31 Abs. 1 GFK). Im Folgenden werden die Personen ohne Aufenthaltsrecht insgesamt betrachtet.

Die Zahl Tatverdächtiger mit unerlaubtem Aufenthalt nahm mit 111.001 registrierten Fällen im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr ab, im Jahr 2019 waren es 122.958 (-9,7 %) (vgl. Abbildung 6-3 und Tabelle 6-4

<sup>251</sup> Nicht enthalten sind Staatsschutzdelikte, Verkehrsdelikte (mit Ausnahme der Verstöße gegen §§ 315, 315b StGB und § 22a StGB), Straftaten, die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland begangen wurden, und Verstöße gegen strafrechtliche Landesgesetze, mit Ausnahme der einschlägigen Vorschriften in den Landesdatenschutzgesetzen. Delikte, die nicht zum Aufgabenbereich der Polizei gehören (z. B. Finanz- und Steuerdelikte) bzw. unmittelbar bei der Staatsanwaltschaft angezeigt und ausschließlich von ihr bearbeitet werden (z. B. Aussagedelikte), sind ebenfalls nicht in der PKS enthalten. Vgl. Allgemeine Hinweise zur Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), online: [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2020/FachlicheBroschueren/Flyer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2020/FachlicheBroschueren/Flyer.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

im Anhang). In diese Zahl gehen auch die Personen ein, die durch die Bundespolizei bzw. die beauftragten Behörden an der Grenze sowie durch die Bundespolizei im Inland als unerlaubt aufhältig festgestellt wurden.

Abbildung 6-3: Unerlaubt aufhältige ausländische Tatverdächtige insgesamt in Deutschland seit 2010



Quelle: Bundeskriminalamt (Polizeiliche Kriminalstatistik)

### 6.2.3 Rückführungen

Kommen ausländische Staatsangehörige einer bestehenden vollziehbaren Ausreiseverpflichtung nicht freiwillig nach (vgl. Kapitel 4.1.4), so setzt das Verfahren der Abschiebung ein. Gemäß § 58 Abs. 1 AufenthG werden ausländische Staatsangehörige abgeschoben, wenn die Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG) vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder abgelaufen ist und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint.

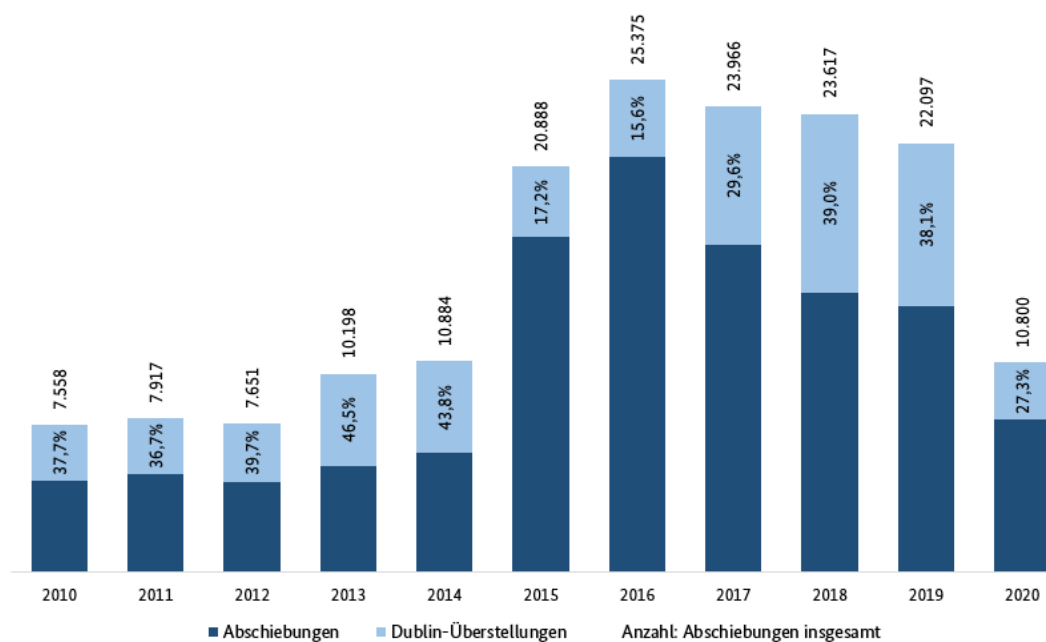
Die Zuständigkeit für aufenthaltsrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen liegt gemäß § 71 Abs. 1 AufenthG bei den Ausländerbehörden. Die Zuständigkeit für Rückführungen vollziehbar ausreisepflichtiger ausländischer Personen liegt bei den zuständigen Landesbehörden, die unter anderem gemäß § 71 Abs. 3 Nr. 1d AufenthG (Abschiebungs- und Zurückschiebungskompetenz der Bundespolizei (BPOL)) auch von den mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden unterstützt werden. Zudem soll eine Ausländerin bzw. ein Ausländer, die oder der in Verbindung mit der unerlaubten Einreise über eine Grenze gemäß Artikel 2 Ziff. 2 Schengener Grenzkodex (Schengen-Außen-grenze) aufgegriffen wird, zurückgeschoben werden (§ 57 Abs. 1 AufenthG).

2020 wurden bei etwa 281.000 Ausreisepflichtigen zum Ende des Jahres 10.800 Menschen aus Deutschland abgeschoben bzw. im Rahmen des sogenannten Dublin-Verfahrens in andere EU-Staaten überstellt.

Durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie gingen die Abschiebungen im Vergleich zum Vorjahr um 51,1 % zurück (2019: 22.097) (vgl. Abbildung 6-4). Die Abschiebungen 2020 beinhalten 2.953 Überstellungen in andere EU- bzw. Schengen-Mitgliedstaaten im Rahmen des Dublin-Verfahrens (vgl. Kapitel 3.4.1.3). Dies entspricht 27,3 % der Gesamtzahl der Abschiebungen. Von den im Jahr 2020 stattgefundenen Abschiebungen entfielen 1.006 auf albanische, 995 auf georgische, 754 auf serbische, 654 auf moldauische und 427 auf nordmazedonische Staatsangehörige. Bei zahlreichen Hauptherkunftsstaaten lag die Anzahl der Rückführungen bei unter einem Prozent der Ausreisepflichtigen. Dies ist zu einem wesentlichen Teil auf innenpolitische Widerstände in den jeweiligen Staaten zurückzuführen, insbesondere aufgrund des Einflusses der Diaspora und der Relevanz von Rücküberweisungen („Remittances“). Ende 2020 waren knapp 87.000 Personen wegen fehlender Reisedokumente geduldet.

Darüber hinaus sind im Jahr 2020 insgesamt 2.883 Zurückschiebungen vollzogen worden. Dies bedeutet einen leichten Rückgang um 1,7 % im Vergleich zum Vorjahr (2019: 2.934 Zurückschiebungen) (vgl. dazu Tabelle 6-2 im Anhang). Am häufigsten wurden im Jahr 2020 Staatsangehörige aus der Ukraine (640), der Republik Moldau (238), Syrien (200) und Albanien (199 Personen) zurückgeschoben.

Abbildung 6-4: Abschiebungen von ausländischen Staatsangehörigen über alle Grenzen seit 2010



Quelle: Bundespolizei, BAMF