

6 Irreguläre Migration

In diesem Kapitel wird die irreguläre Migration¹³⁸ 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 AZR 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 anerkannten und gültigen Pass oder Pass- bzw. Ausweisersatz besitzen.¹³⁹ 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.¹⁴⁰

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).¹⁴¹ Dies gilt jedoch nicht für unerlaubt im Sinne des § 14 Abs. 1 AufenthG eingereiste Personen, die unmittelbar nach der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland um Asyl oder um internationalen Schutz ersuchen. Bei diesen Personen wird das Ermittlungs- oder Strafverfahren jedoch so lange ausgesetzt, bis das Asylverfahren abgeschlossen ist. Bei einer positiven Entscheidung wird das Strafverfahren eingestellt.¹⁴² 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

¹³⁸ 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“).

¹³⁹ 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).

¹⁴⁰ Zu Aufenthaltstiteln und Ausnahmeregelungen vgl. Kohls 2014, S. 12f.

¹⁴¹ 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.

¹⁴² Vgl. Art. 31 Abs. 1 GFK.

öffentlichen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, insbesondere Schulen, um deren Besuch 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 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.¹⁴³

Daten finden sich zum einen in der Polizeilichen Eingangsstatistik der Bundespolizei (PES) 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 aus der PES und aus der PKS ist zu beachten, dass aufgrund unterschiedlicher Erfassungskriterien – Eingangsstatistik bei der Bundespolizei, Ausgangsstatistik bei der PKS¹⁴⁴ – 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 Behörden¹⁴⁵ festgestellt werden, gehen in die Statistik der Bundespolizei ein. Sie umfasst Feststellungen an den Land- und Seegrenzen, 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 2022 insgesamt 91.986 Personen festgestellt, die unerlaubt eingereist sind. Dies entspricht einem Anstieg von 59,6 % im Vergleich zum Vorjahr (2021: 57.637). Die Zahl der Zurückschiebungen als Folge von unerlaubten Einreisen ist 2022 um 66,5 % im Vergleich zum Vorjahr gewachsen (2022: 5.149, 2021: 3.092) (vgl. Abbildung 6-1 und Tabelle 6-2 im Anhang).¹⁴⁶

¹⁴³ Vgl. dazu ausführlich Lederer 2004, S. 208ff.

¹⁴⁴ Bei der Eingangsstatistik erfolgt die Registrierung auf Grundlage des Feststellungsprinzips, während bei der Ausgangsstatistik die Registrierung bei Abschluss der polizeilichen Ermittlungen stattfindet.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ 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, S. 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 2022 wurden 25.538 Zurückweisungen vollzogen, damit ist die Anzahl im Vergleich zum Vorjahr um 93,7 % gestiegen (2021: 13.183).¹⁴⁷ Dieser Anstieg ist vor allem auf Zurückweisungen an der deutsch-österreichischen Grenze (2022: 14.675, 2021: 7.672) sowie der deutsch-schweizerischen Grenze (2022: 3.644, 2021: 94) zurückzuführen. Zurückweisungen fanden im Jahr 2022 insgesamt meistens auf dem Landweg (2022: 19.142, 2021: 8.351) statt, gefolgt von den internationalen Flughäfen Deutschlands (2022: 6.334, 2021: 4.790) und den Seehäfen (2022: 62, 2021: 42).¹⁴⁸

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 die temporären Grenzkontrollen an der Landgrenze zu Österreich fortlaufend neu angeordnet und auch über das gesamte Berichtsjahr 2022 aus migrations- und sicherheitspolitischen Gründen fortgeführt. Darüber hinaus wurde Ende 2022 aufgrund der steigenden Anzahl an unerlaubten Einreisen über die Schweiz eine deutsch-schweizerische Zusammenarbeit in grenzpolizeilichen und migrationspolitischen Fragen vereinbart. Der Aktionsplan umfasst neben grenzpolizeilichen Maßnahmen im gemeinsamen Grenzgebiet sowie in Zügen auch migrationsrechtliche Maßnahmen (u.a. Registrierung, Sicherheitsüberprüfung, Dublin-Zusammenarbeit, Rückführung) und migrationspolitische Maßnahmen wie die Zusammenarbeit mit den Staaten des westlichen Balkans und die Verstärkung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten.¹⁴⁹ Temporäre Grenzkontrollen an allen deutschen Binnengrenzen wurden aufgrund der erhöhten Sicherheitsanforderungen anlässlich des G7-Gipfels der Staats- und Regierungschefs in Elmau (Bayern) zwischen dem 13. Juni und 3. Juli 2022 angeordnet.¹⁵⁰

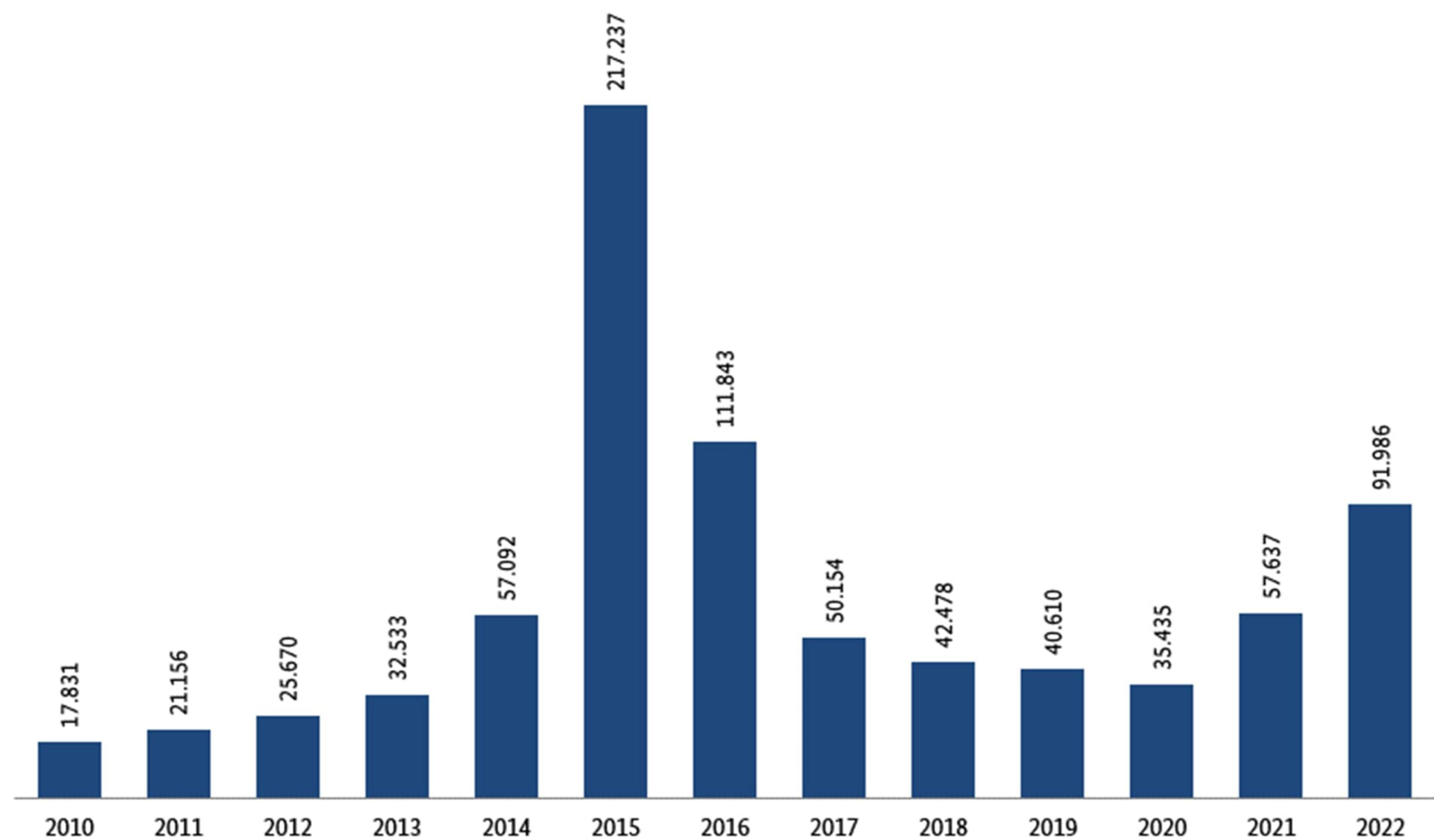
¹⁴⁷ Bei der Zurückweisung handelt es sich um die Verweigerung der Einreise nach Artikel 14 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex – SGK) i. V. m. § 15 AufenthG: Demnach sind ausländische Staatsangehörige, die unerlaubt einreisen wollen, an der Schengen-Außengrenze zurückzuweisen. Darüber hinaus sind ausländische Staatsangehörige, die nicht alle Einreisevoraussetzungen des Artikels 6 SGK erfüllen, grundsätzlich zurückzuweisen.

¹⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag 2023a

¹⁴⁹ Vgl. BMI 2022b

¹⁵⁰ Vgl. BMI 2022a

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



Quelle: Bundespolizei

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 PKS erfasst.¹⁵¹ 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 39.609 im Jahr 2021 auf 64.021 im Jahr 2022 gestiegen (+61,6 %). Die unerlaubten Wiedereinreisen nach Zurück- bzw. Ausweisung oder Zurück- bzw. Abschiebung sind im Vergleich zu 2021 ebenfalls gestiegen (2022: 2.315, 2021: 1.681; +37,7%) (vgl. Tabelle 6-1).

¹⁵¹ PKS-Schlüssel: 725110 und 725120 (Fälle).

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

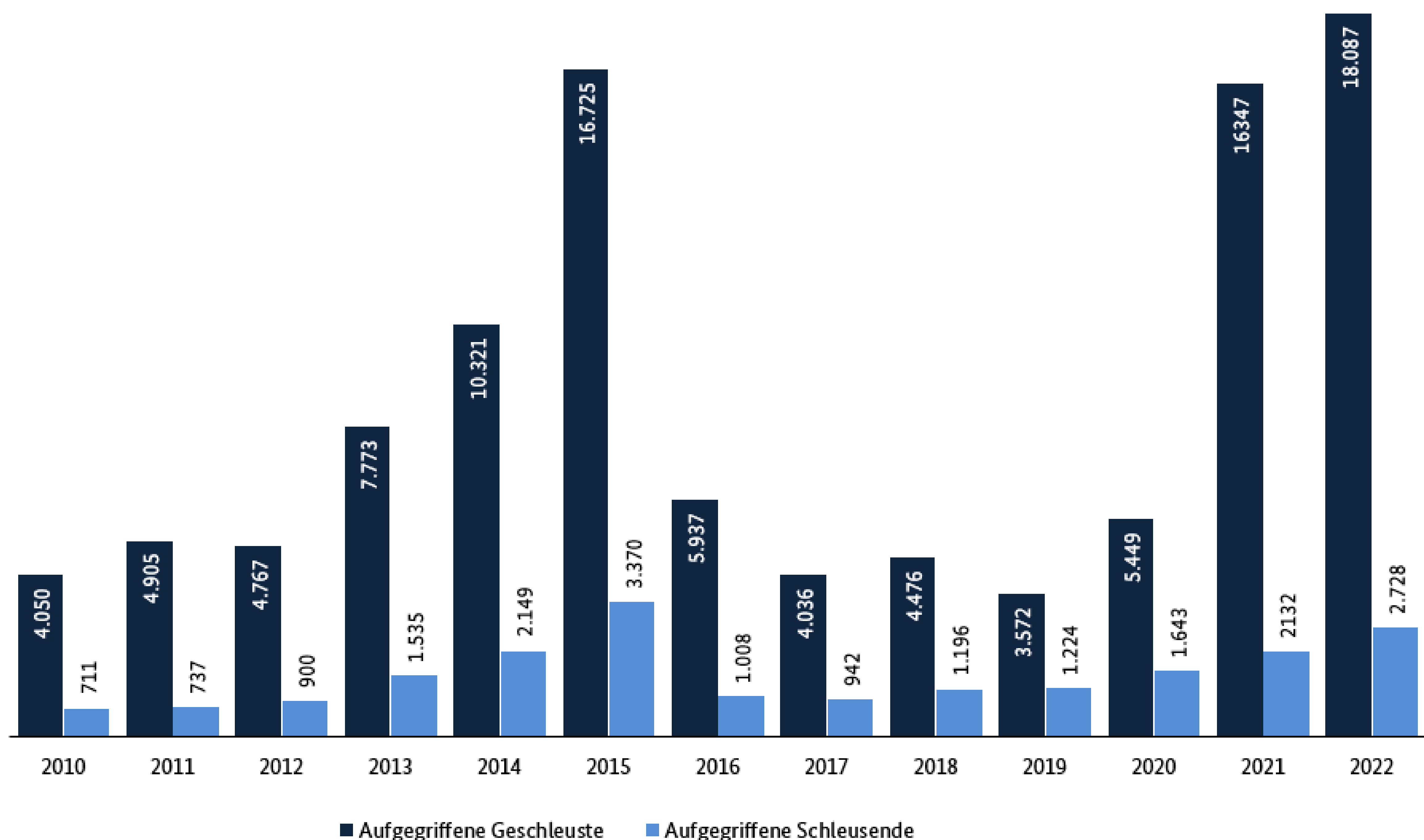
Jahr	Unerlaubte Einreisen (gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG)	Unerlaubte Wiedereinreisen nach Zurück- bzw. Ausweisung/Abschiebung (gemäß § 95 Abs. 2Nr. 1a AufenthG)	Insgesamt
2010	19.376	2.554	21.930
2011	21.288	2.714	24.002
2012	23.105	3.005	26.110
2013	30.846	2.950	33.796
2014	47.462	2.252	49.714
2015	152.688	1.500	154.188
2016	247.188	1.690	248.878
2017	47.660	2.487	50.147
2018	36.990	2.486	39.476
2019	35.963	2.247	38.210
2020	36.422	1.912	38.334
2021	39.609	1.681	41.290
2022	64.021	2.315	66.336

Quelle: Bundeskriminalamt (Polizeiliche Kriminalstatistik)

Schleusungskriminalität an den deutschen Grenzen

Die Grenzbehörden haben im Jahr 2022 insgesamt 2.728 Schleusende an den deutschen Grenzen festgestellt, 28,0 % mehr als im Vorjahr (2021: 2.132) (vgl. Abbildung 6-2 und Tabelle 6-3 im Anhang). Bei der Zahl der Geschleusten wurde im Jahr 2022 ein höherer Wert als im Vorjahr verzeichnet, nämlich 18.087 (2021: 16.347 Geschleuste). Dies bedeutet einen Anstieg von 10,6 % gegenüber 2021.

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.

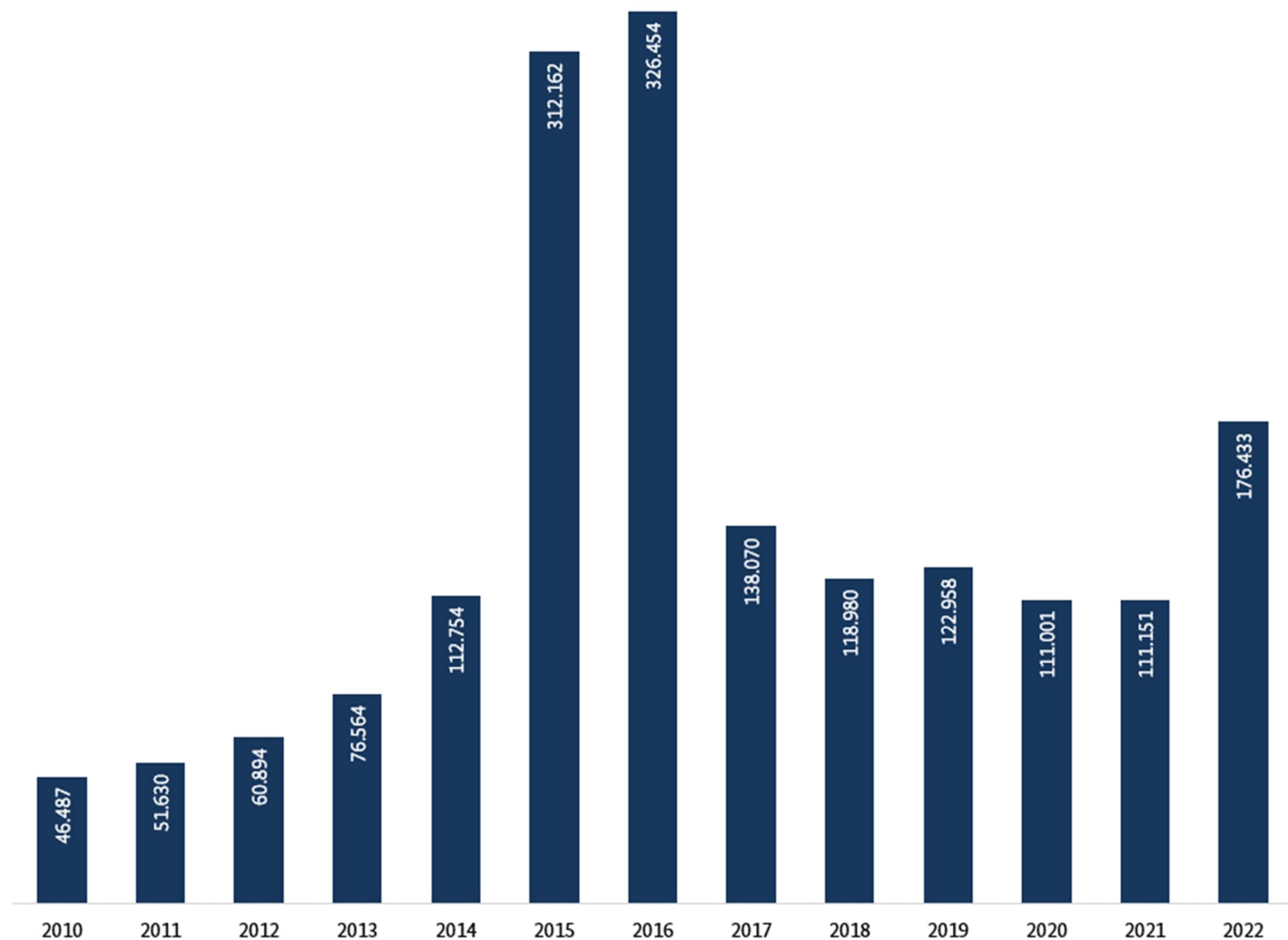
Bei der PKS handelt es sich um eine Ausgangsstatistik. Darin sind nur die der Polizei bekannt gewordenen und bearbeiteten Straftaten, einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche, sowie die vom Zoll bearbeiteten Rauschgiftdelikte abgebildet. Die statistische Erfassung erfolgt bei Abgabe an die Staatsanwaltschaft. 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.¹⁵² 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 176.433 registrierten Fällen im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr deutlich zu, im Jahr 2021 waren es 111.151 (+ 58,7 %) (vgl. Abbildung 6-3 und

¹⁵² 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.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/pks-2021-flyer.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (06.12.2023).

Tabelle 6-4 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

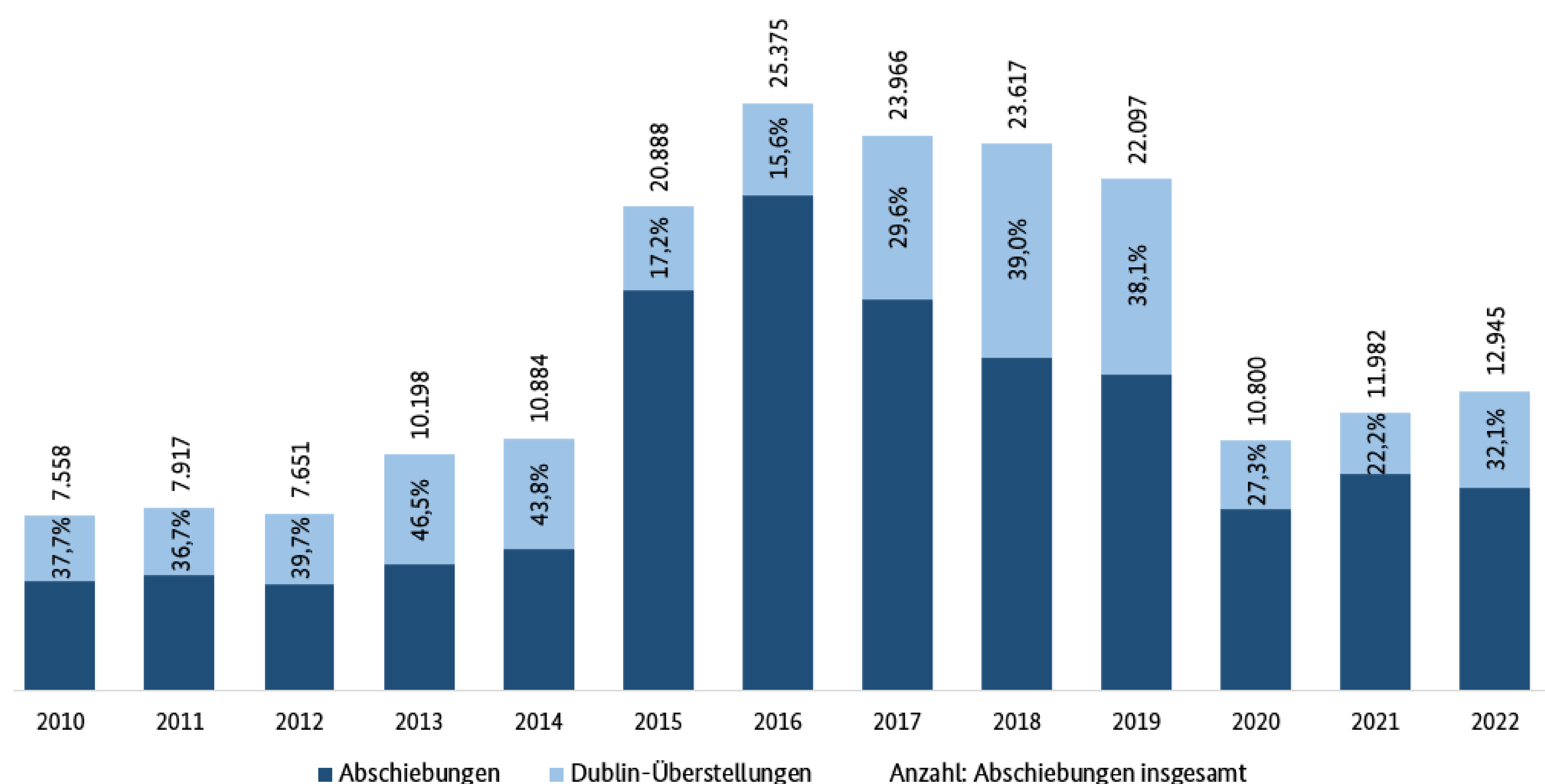
unerlaubten Einreise über eine Grenze gemäß Artikel 2 Ziff. 2 Schengener Grenzkodex (Schengen-Außengrenze) aufgegriffen wird, zurückgeschoben werden (§ 57 Abs. 1 AufenthG).

2022 wurden bei 304.308 Ausreisepflichtigen¹⁵³ zum Ende des Jahres 12.945 Menschen aus Deutschland abgeschoben bzw. im Rahmen des sogenannten Dublin-Verfahrens in andere EU-Staaten überstellt. Die Abschiebungen im Vergleich zum Vorjahr stiegen um 8,0 % (2021: 11.982) (vgl. Abbildung 6-4). Die Abschiebungen 2022 beinhalten 4.158 Überstellungen in andere EU- bzw. Schengen-Mitgliedstaaten im Rahmen des Dublin-Verfahrens (vgl. Kapitel 3.4.1.3). Dies entspricht 32,1 % der Gesamtzahl der Abschiebungen. Von den im Jahr 2022 stattgefundenen Abschiebungen entfielen 953 auf georgische, 878 auf albanische, 810 auf nordmazedonische, 795 auf serbische, 732 auf afghanische und 707 auf syrische Staatsangehörige.¹⁵⁴

Bei zahlreichen Hauptherkunftsländern lag die Anzahl der Rückführungen bei unter einem Prozent der Ausreisepflichtigen. Die oftmals unzureichende Kooperationsbereitschaft bei der Rückübernahme eigener Staatsbürger ist zu einem wesentlichen Teil auf innenpolitische Widerstände in den jeweiligen Staaten zurückzuführen, insbesondere aufgrund des Einflusses der Diaspora und der wirtschaftlichen Relevanz von Rücküberweisungen („Remittances“). Ende 2022 waren 65.546 Personen wegen fehlender Reisedokumente geduldet (§ 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG). Die Bundesregierung hat am 25. Oktober 2023 einen Gesetzentwurf zur Verbesserung der Rückführung im Kabinett beschlossen. Dieser sieht ein Bündel von Maßnahmen vor, die effektivere Verfahren und eine konsequentere Durchsetzung der Ausreisepflicht vorsehen. Dabei geht es auch um die schnellere Abschiebung von Straftätern und Gefährdern.

Darüber hinaus sind im Jahr 2022 insgesamt 5.149 Zurückschiebungen vollzogen worden. Dies bedeutet einen Anstieg um 66,5 % im Vergleich zum Vorjahr (2021: 3.092 Zurückschiebungen) (vgl. dazu Tabelle 6-2 im Anhang). Am häufigsten wurden im Jahr 2022 Staatsangehörige aus Syrien (1.971), der Türkei (468), Georgien (332 Personen) und Algerien (274) zurückgeschoben.

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



Quelle: Bundespolizei, BAMF

¹⁵³ Vgl. Deutscher Bundestag 2023c.

¹⁵⁴ Vgl. Deutscher Bundestag 2023b