

**Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären
Bevölkerung in Deutschland**

Expertise im Auftrag der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) beim
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Oktober 2011

Dr. Dita Vogel

Manuel Aßner

Kontakt: dita.vogel@network-migration.org; manuel.assner@gmx.de

Inhaltsverzeichnis

<u>1</u>	<u>EINLEITUNG</u>	<u>5</u>
<u>2</u>	<u>KONZEPTIONELLE UND METHODISCHE GRUNDLAGEN</u>	<u>5</u>
2.1	KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN	5
2.2	DATENLAGE UND VORGEHENSWEISE.....	9
<u>3</u>	<u>DEUTSCHE BEITRÄGE ZUR EUROSTAT-STATISTIK ÜBER DIE DURCHSETZUNG DER ZUWANDERUNGSGESETZGEBUNG</u>	<u>11</u>
<u>4</u>	<u>DATEN UND SCHÄTZUNGEN ZUM UMFANG DER IRREGULÄREN BEVÖLKERUNG 2005 BIS 2010</u>	<u>15</u>
4.1	KLANDESTINE IRREGULÄRE BEVÖLKERUNG	15
4.2	SCHEINLEGALE BEVÖLKERUNG	22
4.3	REGISTRIERTE AUSREISEPFLICHTIGE	23
<u>5</u>	<u>BESCHÄFTIGUNG OHNE ARBEITSERLAUBNIS/ AUFENTHALTSTITEL</u>	<u>27</u>
<u>6</u>	<u>ZUSAMMENSETZUNG DER IRREGULÄREN BEVÖLKERUNG IN 2010.....</u>	<u>29</u>
6.1	GESCHLECHT	29
6.2	ALTER.....	31
6.3	STAATSANGEHÖRIGKEITEN	32
<u>7</u>	<u>ZU- UND ABFLÜSSE ZUR IRREGULÄREN BEVÖLKERUNG.....</u>	<u>37</u>
<u>8</u>	<u>KOSTEN.....</u>	<u>43</u>
<u>9</u>	<u>ZUSAMMENFASSUNG</u>	<u>46</u>
<u>10</u>	<u>LITERATURVERZEICHNIS.....</u>	<u>50</u>
	<u>ANHANG</u>	<u>53</u>

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Strom- und Bestandsgrößen der irregulären Bevölkerung	8
Abbildung 2: Methodik zur Schätzung der Untergrenze der irregulären Bevölkerung	17
Abbildung 3: Schätzung der minimalen und maximalen Größe der klandestinen irregulären Bevölkerung in Deutschland 2005-2010	18
Abbildung 4: Tatverdächtige mit Status ‚illegal‘ in ausgewählten PKS-Schlüsseln	21
Abbildung 5: Indikatoren für die Entwicklung der irregulären Migration aus der Polizeilichen Kriminalstatistik	21
Abbildung 6: Tatverdächtige wegen Erschleichens von Aufenthaltstiteln 2010	22
Abbildung 7: Ausländische Tatverdächtige wegen Erschleichen eines Aufenthaltstitels 2005 bis 2010	23
Abbildung 8: Registrierte Ausreisepflichtige im AZR zum 31.12.2010 (gerundet)	26
Abbildung 9: Altersstruktur der Tatverdächtigen wegen illegalem Aufenthalt*	32
Abbildung 10: Daten- und Datenspuren zu Zu- und Abflüsse in amtlichen Statistiken	37
Abbildung 11: Aufgedeckte Zuflüsse zur irregulären Bevölkerung 2005 bis 2010	40
Abbildung 12: Erste Asylanträge und aus der Illegalität Geduldete - Indikatoren für erfolgreiche geographische Zuflüsse oder Regularisierung?	41
Abbildung 13: Nachgewiesene geographische Abflüsse	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Eurostat-Daten zur Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung	14
Tabelle 2: Aufenthaltsstatus und aufenthaltsrechtliche Straftaten in der Polizeilichen Kriminalstatistik 2010	16
Tabelle 3: Registrierte Ausreisepflichtige im Ausländerzentralregister zum 31.12. des jeweiligen Jahres	26
Tabelle 4: Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Prüfungen und Ermittlungsverfahren zu ausgewählten Tatbeständen	28
Tabelle 5: Geschlechteranteile von Tatverdächtigen mit Status illegal für ausgewählte aufenthaltsrechtliche Straftaten in der PKS 2010	30
Tabelle 6: Frauenanteil in Prozent bei ausgewählten Straftaten und in der Bevölkerung	30
Tabelle 7: Tatverdächtige nach Geschlecht und wichtigsten Staatsangehörigkeiten	36

Textboxen

Box 1: Kosten der Migrationskontrolle bei unterschiedlichen Akteuren	44
Box 2: Definitionen zu Rückkehrentscheidung, Ausreiseaufforderung und Ausweisung	53

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde
AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AZR	Ausländerzentralregister
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BKA	Bundeskriminalamt
BKA PKS	Bundesweite, gemeinsame Polizeiliche Kriminalstatistik
Bpol	Bundespolizei
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRH	Bundesrechnungshof
EASO	European Asylum Support Office
EIL	Enforcement of Immigration Legislation
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
ETZ	Echt-Tatverdächtigenzählung
EU	Europäische Union
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung
GASIM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration
NCP	National Contact Point
PES	Polizeiliche Eingangsstatistik
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
TV	Tatverdächtige

1 Einleitung

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) führt in allen Mitgliedsländern Studien nach gemeinsamen Spezifikationen durch, die aus Länderberichten und einem darauf aufbauenden Synthesebericht bestehen. In der zweiten Hälfte des Jahres 2011 wurde eine Studie zum Thema „Praktische Antworten auf irreguläre Migration“ begonnen, für die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als deutsche nationale Kontaktstelle (NCP) den Länderbericht erstellt. Ziel des Vorhabens ist es, der EU-Kommission und Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene fundierte und aktuelle Informationen über die in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen zur Vorbeugung, Kontrolle und Verhinderung illegaler Migrationsbewegungen aus Drittstaaten zur Verfügung zu stellen. Gemäß Spezifikationen ist u.a. ein Kapitel zu Statistiken und Schätzungen im Zusammenhang mit illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen vorgesehen.

Die hier vorgelegte Expertise dient der Vorbereitung dieses Kapitels. Sie beschreibt und analysiert vorhandene Daten und aktualisiert und evaluiert eine im Projekt CLANDESTINO durchgeführte Schätzung.

2 Konzeptionelle und methodische Grundlagen

Zunächst werden Bevölkerungsgruppen mit Bezug zu irregulärer Migration definiert und dann die Datenlage und methodische Vorgehensweise in dieser Expertise erläutert.

2.1 Konzeptionelle Grundlagen

Um die zu untersuchende Gruppe für den Zweck dieser Studie zu definieren, wird zunächst auf die Rückführungsrichtlinie Bezug genommen. Dort wird illegaler Aufenthalt wie folgt definiert:

„die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 des Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats“¹

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, Art. 3 Nr.2

In Anlehnung an diese Definition werden hier drei Bevölkerungsgruppen unterschieden, die als illegal aufhältig im Sinne der Rückführungsrichtlinie betrachtet werden können:

1. verdeckt im Inland lebende Menschen ohne Aufenthaltsstatus („Klandestine“)
2. scheinbar legal im Lande lebende Personen, deren regulärer Aufenthalt auf falschen Angaben oder Identitäten beruht („Scheinlegale“).
3. den Behörden bekannte Menschen ohne Aufenthaltsstatus („Registrierte Ausreisepflichtige“)

zu 1.) Klandestine irreguläre Migranten

Bei irregulärer Migration wird meist und hauptsächlich nur an Personen gedacht, die verdeckt im Inland leben und sich vor den zuständigen Behörden und insbesondere der Polizei verbergen. Dabei ist es unerheblich, ob die verborgene Existenz durch eine illegale Einreise, den Verbleib nach Ablauf eines regulären Aufenthaltstitels (Overstay), ein Untertauchen nach einem negativen Bescheid über ein weiteres Aufenthaltsrecht oder den Entzug eines Aufenthaltsrechts zustande kommt. Sie werden hier als „klandestine“ irreguläre Migranten oder Zuwanderer bezeichnet. Als Synonyme sind in anderen Studien unter anderem die Begriffe Papierlose, Schattenmenschen sowie undokumentierte und illegale Migranten verwendet worden.

Allerdings stellt sich im offenen Schengen-Raum die Frage, ob Personen schon dann als klandestine irreguläre Migranten bezeichnet werden sollten, wenn sie unmittelbar nach dem Grenzübertritt im Grenzraum von der Polizei aufgedeckt und dann in der Regel unmittelbar ins Nachbarland zurückgeschoben werden. In diesem Fall haben die Personen nie im Inland gelebt. Sie haben es nicht geschafft, ihren gewöhnlichen Aufenthalt von einem anderen Land nach Deutschland zu verlagern und sind in diesem Sinne nicht nach Deutschland zugewandert². Auch um Doppelzählungen im Rahmen einer europäischen Studie zu vermeiden, sollten sie nicht zu den illegal aufhältigen gezählt werden.

zu 2.) Scheinlegale

Zugewanderte, deren als legal registrierter Aufenthalt auf bewusst falschen Angaben oder Identitäten beruht, werden hier als Scheinlegale bezeichnet. Bei Aufdeckung

² Nach den Empfehlungen der Vereinten Nationen (United Nations 1998: 17) ist ein internationaler Migrant eine Person, die den gewöhnlichen Aufenthalt in ein anderes Land verlagert. Der gewöhnliche Aufenthalt ist dort, wo jemand wohnt und gewöhnlich die tägliche Ruheperiode verbringt.

dieses Tatbestandes werden Strafverfahren angestellt und ihre Aufenthaltstitel widerrufen, so dass sie ausreisepflichtig werden. Solange dies allerdings nicht der Fall ist, werden sie nicht anders behandelt als Personen, die den gleichen Aufenthaltsstatus mit wahrheitsgemäßen Angaben und echten Identitäten erworben haben.

Wenn Touristen und andere Besucher aus Drittstaaten mit einem Schengen C-Visum erwerbstätig sind, obwohl dies untersagt ist, machen sie sich ebenso wie klandestine irreguläre Migranten strafbar (§95 (1a) AufenthG). Ihr Visum muss widerrufen werden, so dass sie ausreisepflichtig werden.³ Diese ‚Arbeitstouristen‘ bilden somit eine besondere Untergruppe unter den scheinbar Legalen. Weil Touristen- und Besuchervisum in der Regel nur kurzfristig vergeben werden, ist fraglich, ob sie schon als Teil der ‚Bevölkerung‘ betrachtet werden sollten.

zu 3) Registrierte Ausreisepflichtige

Als registrierte Ausreisepflichtige werden hier den Behörden bekannte ausreisepflichtige Zuwanderer bezeichnet, die nicht freiwillig ausgereist sind und deren Ausreise aus unterschiedlichen Gründen nicht durchgesetzt wird, die aber auch keinen regulären Aufenthaltstitel erhalten haben.⁴ Es gibt mit der ‚Duldung‘ einen relativ stark rechtlich formalisierten Status für einen Teil dieser Gruppe.⁵ Registrierte Ausreisepflichtige machen sich durch ihren Aufenthalt nicht strafbar.

In Deutschland ist es nicht üblich, bei den Behörden registrierte Ausreisepflichtige als irreguläre Migranten zu bezeichnen. So nimmt zum Beispiel der Migrationsbericht 2009 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2011:182) sie aus dem Kapitel ‚Illegale/ irreguläre Migration‘ explizit aus. Aus einer kontrollorientierten Perspektive, in der die EMN-Studie konzipiert ist, erscheint es sinnvoll, auch diese

³ Auch andere Zuwanderer können ihr Aufenthaltsrecht verlieren, wenn sie die Einschränkungen in ihren Aufenthaltsgenehmigungen missachten, z.B. wenn bei Bildungsmigranten Erwerbstätigkeit verboten ist und ihnen diese trotzdem nachgewiesen werden kann. Sie machen sich aber nicht strafbar, und ihr Aufenthaltstitel muss auch nicht zwingend widerrufen werden. Hier gibt es vielfältige Grauzonen, die Ruhs und Anderson als teilweise Regelkonformität (Semi-compliance) bezeichnen (Ruhs et al. 2010). Die Grenzen zur Schattenwirtschaft von deutschen Staatsbürgern sind fließend.

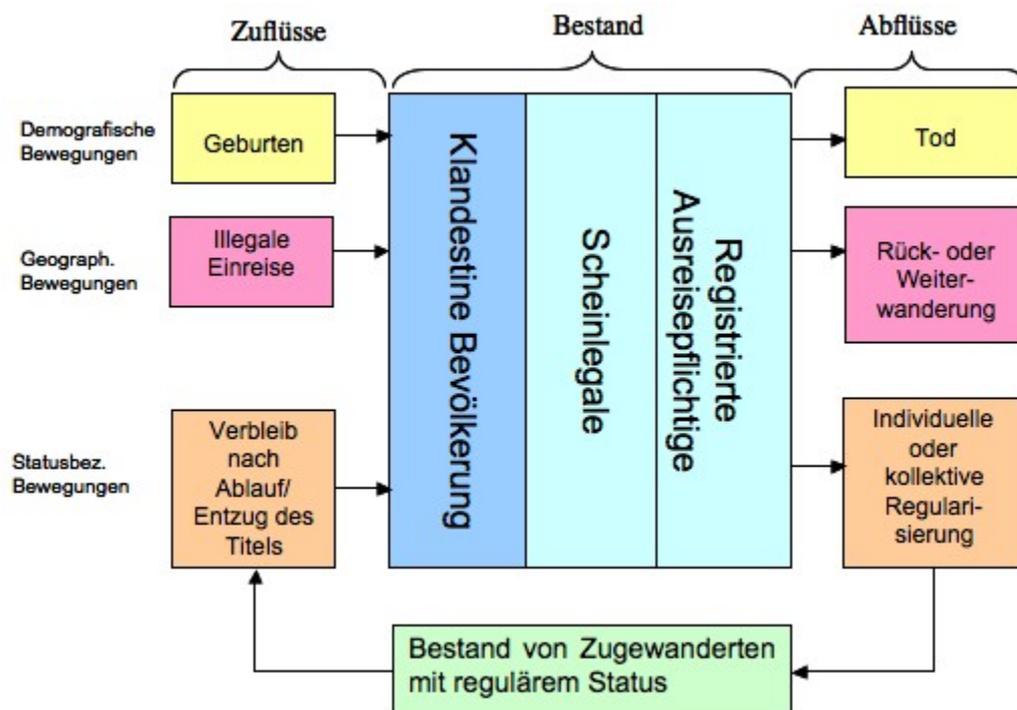
⁴ Diese Gruppe wird in einer Studie der Europäischen Grundrechteagentur als Teilgruppe der Migranten in einer irregulären Situation analysiert (FRA 2011).

⁵ Die Schwierigkeiten, diesen Quasi-Status zu charakterisieren, werden z.B. in der folgenden Erläuterung im Rahmen einer anderen EMN-Studie deutlich: „Duldungen verleihen kein Aufenthaltsrecht. Der Intention des Gesetzgebers zufolge bleibt der Aufenthalt unrechtmäßig; die Pflicht zur unverzüglichen Ausreise besteht fort. Die Duldung bezweckt aber auch, Ausländer trotz der ihnen obliegenden Ausreisepflicht vor Strafbarkeit zu bewahren. Bei dem Aufenthalt auf der Grundlage einer Duldung handelt es sich nicht um einen ordnungsgemäßen Aufenthalt im völkerrechtlichen Sinne und nicht um einen Aufenthaltstitel im Sinne der „Dublin-II-Verordnung“ (vgl. AVwV-AufenthG, Nr. 60a.3)“ (Parusel 2010: S. 35).

Gruppe in den Blick zu nehmen, ob man sie nun als tatsächlich ‚irregulär‘ begreift oder nicht.

Die Größe einer Bevölkerungsgruppe zu einem bestimmten *Zeitpunkt* ist eine Bestandsgröße (z.B. Zahl der klandestinen irregulären Migranten in Deutschland zum 31.12.2010)⁶. Sie wird beeinflusst durch unterschiedliche Stromgrößen, d.h. Bewegungen über einen *Zeitraum* (z.B. illegale Einreisen innerhalb eines Jahres nach Deutschland). Wie Abbildung 1 schematisch zeigt, kann sich der Bestand der identifizierten Bevölkerungsgruppen durch demographische, geographische und statusbezogene Zu- und Abflüsse verändern.

Abbildung 1: Strom- und Bestandsgrößen der irregulären Bevölkerung



Quelle: eigene Darstellung

Außerdem gibt es Bewegungen zwischen den Gruppen der klandestinen Irregulären, registrierten Ausreisepflichtigen und Scheinlegalen (siehe Abschnitt 7).

⁶ In Deutschland ist der Stichtag in Statistiken üblicherweise der 31.12. eines Jahres, während in europäischen Daten der 1.1. gewählt wird. Daher sind deutsche Stichtagsdaten für 2010 in europäischen Bevölkerungsdaten für 2011 aufgeführt.

2.2 Datenlage und Vorgehensweise

Irreguläre Migranten sind aus zwei Gründen statistisch schlecht erfasst und auch nur mit Schwierigkeiten zu erfassen (siehe auch Jandl 2011, Koser 2010: 182, Massey 2004): Zum ersten sind mobile Bevölkerungsgruppen immer schlechter erfassbar als immobile Gruppen, und zum zweiten ist die quantitative Erfassung von Gruppen, die durch Regelverstöße definiert sind, schwierig, weil deren Offenlegung für die Betroffenen mit Sanktionen verbunden ist. Deshalb ist die ansonsten in den Sozialwissenschaften übliche Analyse von Phänomenen mit Hilfe von Umfragen schwierig und aufwändig.

Es gibt in Deutschland nur lokal begrenzte Studien, die qualitative Migranteninterviews und Experteninterviews nutzen. Auch Daten von Nicht-Regierungsorganisationen, die Kontakt mit irregulären Migranten haben, liegen nicht bundesweit vor. Allerdings führt gerade die Tatsache, dass irreguläre Migration mit Sanktionen belegt ist, zu einer Vielzahl von Datenspuren in behördlichen Statistiken. Sie bilden die Hauptdatengrundlage für die hier vorlegte Expertise.⁷

Folgende Datenquellen wurden daraufhin geprüft, inwiefern sich irreguläre Migranten identifizieren lassen und wie eine sinnvolle Interpretation im Hinblick auf Umfang, Entwicklung und Zusammensetzung der irregulären Bevölkerung erfolgen kann:

- Eurostat-Daten zur Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung: Die deutschen Datenbeiträge in den vier Eurostat-Tabellen werden auf ihre Aussagekraft und Nützlichkeit im Rahmen einer vergleichenden europäischen Analyse geprüft.⁸
- Die Polizeiliche Kriminalstatistik enthält Daten zu aufenthaltsrechtlichen Straftaten und dazu, mit welchem Status sich Tatverdächtige nach Einschätzung der Polizei im Land befinden.
- Statistiken der Bundespolizei, die mit den meisten polizeilichen Aufgaben der Grenzüberwachung und auch der Sicherheit auf Bahnhöfen betraut ist, liefern zur PKS ergänzende Informationen.

⁷ Zu Daten über irreguläre Migration und ihre Interpretation vgl. auch schon Lederer (2004) und Cyrus (2008).

⁸ Auf die Auswertung anderer europäischer Statistiken wie z.B. die Inputs ins Schengener Informationssystem wird verzichtet, weil kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn für die nationale Situation oder die vergleichende Analyse erwartet wird (Broeders 2007).

- Das Ausländerzentralregister u.a. wird von den lokalen Ausländerbehörden, der Polizei, dem BAMF und anderen Behörden mit Daten zu Ausländern bestückt, die sich nicht nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten oder aufgehalten haben. Dazu zählen auch diejenigen, deren illegaler Aufenthalt den Behörden bekannt wird und die nicht unmittelbar ausreisen.
- Asylstatistiken werden ergänzend herangezogen, weil es Bewegungen zwischen Irregularität und Asyl gibt.

Datenspuren in Statistiken bilden keinen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung ab, sondern sind durch die Arbeitsweise der Behörden verzerrt. Beispielsweise hat nicht jede Person das gleiche Risiko, von der Polizei nach den Papieren gefragt zu werden. Daher muss mit Vorsicht interpretiert werden, was die Daten über Zu- und Abflüsse über die Größe einer Bevölkerungsgruppe zu einem Zeitpunkt aussagen.

Wenn man vom Ausländerzentralregister absieht, in dem ein Bevölkerungsstand zu einem bestimmten Zeitpunkt abgerufen werden kann, handelt es sich in der Regel um über einen Zeitraum erhobene Stromgrößen, die sich aber zum Teil als verzerrte Stichprobe aus einem Bestand interpretieren lassen.

Bei der Interpretation der Daten im Kontext einer Studie zu praktischen Antworten auf irreguläre Migration ist auch zu beachten, dass zahlenmäßige Entwicklungen nicht vorschnell bestimmten Maßnahmen und Politiken zugeschrieben werden sollten. Die Entwicklung irregulärer Migration wird durch viele Faktoren beeinflusst, unter anderem durch Entwicklungen in Herkunfts- und Nachbarländern, so dass eine Beurteilung von Politiken eine umfassende Evaluation erfordert. Hier wird dargestellt, was über die Größe von Bevölkerungsgruppen, die sich unter dem Einfluss unterschiedlicher Faktoren verändern, ausgesagt werden kann.

Um eine nachvollziehbare Dateninterpretation zu gewährleisten, werden die folgenden fünf Schritte unternommen:

- 1. Datenverständnis:** Der Entstehungszusammenhang der Daten wird geschildert, um zu verstehen, mit welchen Verzerrungen irreguläre Migranten enthalten sind.
- 2. Suche nach Verzerrungen mit eindeutiger Richtung zur Durchführung von Ober- und Untergrenzenschätzungen:** Wenn sich theoretisch und empirisch begründete Argumente für eine Unter- oder Überrepräsentation von irregulären Migranten im Vergleich zu einer statistisch erfassten Bevölkerungsgruppe finden lassen, ist es oft möglich, eine Ober- oder Untergrenzenschätzung durchzuführen.

Dabei wird eine einfache Multiplikatorlogik angewendet: Irreguläre Migranten sind in einer Teilgesamtheit – z.B. den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik – identifizierbar. Zugleich ist eine Bezugsgröße identifizierbar, für die bundesweite Daten vorliegen (z.B. ausländische Bevölkerung). Dann lässt sich durch eine einfache Multiplikation aus den Verhältnissen der Gruppen zueinander (Dreisatz) eine irreguläre Bevölkerungsgröße hochrechnen. Diese Größe lässt sich als Untergrenze interpretieren, wenn irreguläre Migranten in einer Statistik im Vergleich zur Bezugsgröße eindeutig unterrepräsentiert sind und als Obergrenze, wenn von einer Überrepräsentation ausgegangen werden kann.

3. Suche nach im Zeitablauf konsistenten Verzerrungen für Trendaussagen:

Auch wenn eine Schätzung nicht möglich ist, kann oft eine Trendaussage gemacht werden, wenn zwar von einer Verzerrung der Daten im Hinblick auf irreguläre Migranten ausgegangen werden kann, aber keine relevante Veränderung der Verzerrung im Zeitablauf wahrscheinlich ist (Lederer 2004).

4. Aktive Suche nach widersprechenden Daten und Informationen: Qualitative und quantitative Informationen werden gesucht, die einer Ober- oder Untergrenzenschätzung oder Trendaussage widersprechen könnten. Außerdem wird eine Entwurfsfassung mit gezielten Feedback-Bitten an ausgewählte Experten in Behörden und Wissenschaft weitergegeben, um eventuelle Widersprüche oder Missverständnisse aufzudecken.

5. Präsentation der bestmöglichen Aussage: Am Ende steht das Ziel, die bestmögliche Aussage zu den anstehenden Fragen zu präsentieren und anzugeben, wie zuverlässig die Aussage eingeschätzt wird.

3 Deutsche Beiträge zur Eurostat-Statistik über die Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung

Im Rahmen der europäischen Statistik werden vier Tabellen (EIL1 bis EIL4) zur Durchsetzung der Zuwanderungspolitik veröffentlicht. Damit müsste sich für jedes Land ermitteln lassen, (i) wie viele Personen an der Grenze zurückgewiesen wurden, bei (ii) bei wie vielen Personen illegaler Aufenthalt festgestellt wurde, (iii) wie viele von diesen eine Ausreiseaufforderung erhielten und (iv) wie viele von den zur Ausreise Aufgeforderten das Land nachweislich verlassen haben. Der Rest müsste noch im Inland sein oder das Land ohne Wissen der Behörden wieder verlassen haben.

Im Folgenden wird dokumentiert, welche Quellen den deutschen Daten in den EIL-Tabellen zugrunde liegen und wie sie interpretiert werden können. Da manche Begriffe nicht konsistent übersetzt und verwendet werden, finden sich im Anhang nähere Erläuterungen zu den hier verwendeten Begriffen.

Nach den Eurostat-Definitionen ist folgende Datenaufnahme vorgesehen:

1. Drittstaatenangehörige, denen die Einreise an der Außengrenze verweigert wurde (Third country nationals refused entry at the external border): EIL 1

Bei den Zurückweisungen handelt es sich um Personen, denen an der Außengrenze (d.h. in Deutschland in Flughäfen und Häfen) formal die Einreise verweigert wird, z.B. weil sie nicht genügend Mittel für den Aufenthalt nachweisen können oder weil die Reisedokumente nicht in Ordnung sind. Für die Tabelle EIL 1 werden Daten aus der polizeilichen Eingangsstatistik der Bundespolizei verwendet.

2. Aufgefundene Drittstaatenangehörige mit illegalem Aufenthalt (Third country nationals found to be illegally present): EIL 2

Sie sind definiert als Drittstaatler, die den Behörden durch eine Festnahme oder auf andere Art bekannt geworden sind, nachdem sie entweder illegal eingereist sind (z.B. unter Vermeidung von Grenzkontrollen oder mit gefälschten Dokumenten) oder illegal im Land geblieben sind (z.B. durch einen Verbleib nach Ablauf der zulässigen Aufenthaltsdauer oder durch die Aufnahme unerlaubter Erwerbstätigkeit). Das Kriterium, um in die an Eurostat zu liefernde Statistik aufgenommen zu werden, ist also das ‚Bekanntwerden‘ des illegalen Aufenthalts gegenüber den zuständigen Behörden. Für die Tabelle EIL 2 werden in Deutschland die Tatverdächtigen laut PKS gezählt, gegen die wegen illegaler Einreise oder illegalem Aufenthalt ermittelt wird.⁹ Diese Zahl enthält Deutsche und legal anwesende Personen, gegen die z.B. als Beihelfer ermittelt wird.¹⁰ Außerdem sind auch Personen eingeschlossen, die nach einer illegalen Einreise bei Kontrollen im Grenzraum angetroffen und häufig unmittelbar zurückgeschoben werden, also nie Teil der Bevölkerung geworden sind.

⁹ Die Summe aus illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt in der veröffentlichten PKS ist höher als die für EIL2 gemeldete Summe, weil z.T. bei derselben Person beide Verdachtsmomente statistisch erfasst sind. 2010 galt dies für 4323 Tatverdächtige. Die Statistik wird um diese Doppelzählung bereinigt (sog. Echt-Tatverdächtigenzählung).

¹⁰ 16 Prozent der Tatverdächtigen bei illegaler Einreise und 23 Prozent der Tatverdächtigen beim illegalen Aufenthalt wird in der PKS ein legaler Aufenthaltsanlass oder die deutsche Staatsangehörigkeit angegeben. PKS, Tabelle 61, eigene Berechnungen

3. Zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatenangehörige (Third country nationals ordered to leave): EIL 3

Intendiert ist eine Statistik über diejenigen „aufgefundenen Drittstaatenangehörigen mit illegalem Aufenthalt“, deren illegaler Aufenthalt durch eine behördliche oder richterliche Entscheidung festgestellt wurde und die eine Ausreiseaufforderung erhalten haben (ohne im Dubliner Verfahren an andere Mitgliedstaaten transferierte Personen). Die Formulierung legt nahe, dass es sich um eine Untergruppe der zweiten Statistik handelt. Unterschiede sollten durch zeitliche Abweichungen und dadurch zu erklären sein, dass ein Teil der ‚illegal Aufgefundenen‘ keine Ausreiseaufforderung erhält.¹¹

Für Deutschland wird für die Tabelle EIL 3 die im Ausländerzentralregister gespeicherte Zahl der Personen gemeldet, gegen die im Laufe des Jahres eine Ausweisungsverfügung, Ausreiseaufforderung oder Abschiebungsandrohung/-anordnung erlassen wurde.¹² Diese Zahl ist keine Subgruppe der illegal Aufgefundenen (EIL2). Sie enthält Ausländer, die vorher schon den Behörden bekannt waren, weil sie einen Aufenthaltstitel, eine Duldung oder eine Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber hatten oder beantragt hatten. Illegal Aufgefundene sind nicht enthalten, wenn sie auch ohne besondere Aufforderung vollziehbar ausreisepflichtig waren (Overstayer und illegal Eingereiste).

4. Nach Ausreiseaufforderung zurückgekehrte Drittstaatenangehörige (Third country nationals returned following an order to leave): EIL 4

Die Zurückgekehrten sind für Eurostat wiederum als Untergruppe der dritten Gruppe definiert, weil hier nämlich diejenigen Personen gemeldet werden sollten, die nach einer Ausreiseaufforderung tatsächlich das Gebiet des Mitgliedsstaates verlassen haben. Erfasst werden sollen Abgeschobene und andere, soweit verlässliche Informationen über die Ausreise vorliegen. Für Deutschland wird allerdings etwas ganz anderes gemeldet. Die Abgeschobenen und Zurückgeschobenen werden nicht gemeldet. Gemeldet wird die im Ausländerzentralregister gespeicherte Zahl der Personen mit gespeicherter Maßnahme aus dem Bereich Ausweisung oder

¹¹ Dies kann nach Artikel 6 der Rückführungsrichtlinie dann der Fall sein, wenn der Drittstaatler ein Aufenthaltsrecht in einem anderen EU-Land hat. Ebenso ist dies möglich, wenn ein anderes EU-Land die Person aufnimmt, wenn in Deutschland der Aufenthalt geduldet oder genehmigt wird oder wenn über eine Verlängerung eines Aufenthaltstitels noch nicht entschieden ist.

¹² Die zugrunde liegenden Speichersachverhalte, die abgerufen wurden, lassen sich der Anlage zum Ausländerzentralregistergesetz entnehmen: AZRG-DV, Tabelle Nr. 13 Buchstaben a) - i) und Tabelle Nr. 14 Buchstaben a) - e)

Abschiebung, für die im Laufe des Jahres ein Fortzug ins Ausland oder nach unbekannt gespeichert wurde. Bei Personen, für die ein Fortzug nach unbekannt gespeichert wird, gibt es gerade keine verlässliche Information über die Ausreise. Sie können auch untergetaucht und Teil der klandestinen Bevölkerung geworden sein.

Tabelle 1 zeigt die Eurostat-Ergebnisse für Deutschland. Zur Eurostat-Definition wird ein eigener Definitionsversuch der tatsächlich gelieferten Daten angeboten.

Tabelle 1: Eurostat-Daten zur Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung

	2008	2009	2010	Quelle
EIL1: An den Außengrenzen Zurückgewiesene	7 215	2 980	3 550	PES
EIL2: Illegal Aufgefundene (Tatverdächtige wegen illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt sowie ihre legalen Helfer)	53 695	49 555	50 250	PKS
EIL3: Zur Ausreise Aufgeforderte*	11 985	14 595	19 190	AZR
EIL4: Nach Ausreiseaufforderung Ausgereiste (Fortzug ins Ausland oder nach unbekannt, ohne Abschiebungen und Zurückschiebungen)	14 295	11 900	13 895	AZR
Darunter Ausreise in Drittstaat	8 590	8 315	10 875	

Quelle: Eurostat, eigene Ergänzung der Quellen und Beschreibungen,

* Dies sind Personen die durch eine Entscheidung der Ausländerbehörden ausreisepflichtig werden (z.B. vorher Geduldete).

Auf eine weitere Interpretation der Daten im Rahmen dieser Arbeit wird verzichtet. Eine Überprüfung, was an Eurostat gemeldet werden sollte, erscheint empfehlenswert, auch um die nahe liegende Fehlinterpretation zu vermeiden, dass im Jahr 2010 rund 50 000 Personen in Deutschland als illegal Aufhältige aufgefunden wurden, aber (davon) nur 11 000 nachweislich in einen Drittstaat ausreist sind.¹³

Insgesamt wäre es sinnvoll, die Quellen der an Eurostat gelieferten Daten genauer zu dokumentieren. Beim Vergleich der Tabellen EIL2 und EIL3 fällt auf, dass sechs Länder identische Zahlen in beiden Tabellen liefern, sieben Länder z.T. deutlich höhere Zahlen in EIL3 als in EIL2 und im Rest der Länder umgekehrt z.T. deutlich mehr

¹³ Für eine ähnliche Interpretation siehe z.B. die Kommunikation der Kommission für die Einführung intelligenterer Grenzkontrollen (European Commission 2011:4): „In 2010 Member States (EU27) issued 540 000 orders to leave their territory but only 226 000 were effectively carried out.“ Eine Fußnote suggeriert, dass nur substantielle Gründe wie z.B. fehlende Kooperation von Drittstaaten für die Differenz verantwortlich sein können.

in EIL2 als in EIL 3. Die Zahlen sind nur scheinbar vergleichbar und ohne Zusatzinformationen nicht interpretierbar.

4 Daten und Schätzungen zum Umfang der irregulären Bevölkerung 2005 bis 2010

Daten und Schätzungen werden getrennt zu den drei identifizierten Gruppen dargestellt.

4.1 Klandestine irreguläre Bevölkerung

Eine wichtige Datengrundlage für die Einschätzung der Größe und Entwicklung irregulärer Bevölkerungsgruppen ist die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für die Bundesrepublik Deutschland, erstellt durch das Bundeskriminalamt (im Folgenden BKA PKS).

In der BKA PKS werden Daten aus verschiedenen Quellen zusammengeführt. Die Bundespolizei (Bpol) liefert die Daten aus ihrer Arbeit an die einzelnen Länderpolizeien. Diese wiederum liefern ihre Daten an das BKA und dort wird die gemeinsame BKA PKS erstellt. Ermittlungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS), die im Rahmen ihrer Ermittlungen die gleichen Befugnisse wie Polizeivollzugsbehörden hat und verdachtsunabhängig an Arbeitsplätzen kontrolliert, gehen nicht in die BKA PKS ein, außer wenn Tatverdächtige wegen „illegalen Aufenthalts“ durch Ausländerbehörden an die Länderpolizeien übergeben werden. Generell werden arbeitsbezogene Straftaten in der PKS kaum erfasst – eine Lücke in der deutschen Kriminalitätsstatistik.

Es liegt für jeden Tatverdächtigen eine Angabe vor, ob die Person sich nach Einschätzung der Polizei legal oder illegal im Land aufhält. Registrierte Ausreisepflichtige sind als Gruppe nicht identifizierbar. In einer zahlenmäßig großen Restkategorie der ‚sonstigen‘ legal Aufhältigen sind auch Geduldete erfasst. Ob Personen, gegen die wegen falscher Dokumente ermittelt wird, als legal oder illegal eingestuft werden, scheint nicht einheitlich gehandhabt zu werden.

Zugleich wird zu jedem Tatverdächtigen festgehalten, wegen welcher Straftaten ermittelt wird.¹⁴ Grundlegend lassen sich aufenthaltsrechtliche Straftaten und ‚Jeder-

¹⁴ Straftaten werden mit so genannten Straftatenschlüsseln kodiert, die sehr differenziert sind. Diese werden hier in Anmerkungen und Fußnoten angegeben, um die Nachvollziehbarkeit für Fachleute zu erleichtern.

mann'-Straftaten (wie z.B. Diebstahl oder Betrug) unterscheiden, die auch von deutschen Staatsbürgern als Haupttätern begangen werden können.¹⁵

Tabelle 2 zeigt die grundlegenden Informationen der Polizeilichen Kriminalstatistik für 2010 nach aufenthaltsrechtlichen Straftatenarten und Aufenthaltsstatus.

Tabelle 2: Aufenthaltsstatus und aufenthaltsrechtliche Straftaten in der Polizeilichen Kriminalstatistik 2010

	illegal	legal	illegal in %
Straftaten insgesamt	46 487	425 325	10%
Nicht aufenthaltsrechtliche Straftaten (Jedermann-Straftaten)	7 591	411 641	2%
Aufenthaltsrechtliche Straftaten	44 570	19 439	70%
Unerlaubte Einreise	18 757	3 318	85%
darunter nach Ausweisung/ Abschiebung (Wiederholungsfälle)	2 254	275	89%
Erschleichen eines Aufenthaltstitels	1 417	2 345	38%
darunter eines Visums (außer für Scheinehe)	1 106	801	58%
Illegaler Aufenthalt	24 990	6 783	79%
darunter nach Ausweisung/ Abschiebung (Wiederholungsfälle)	1 490	210	88%

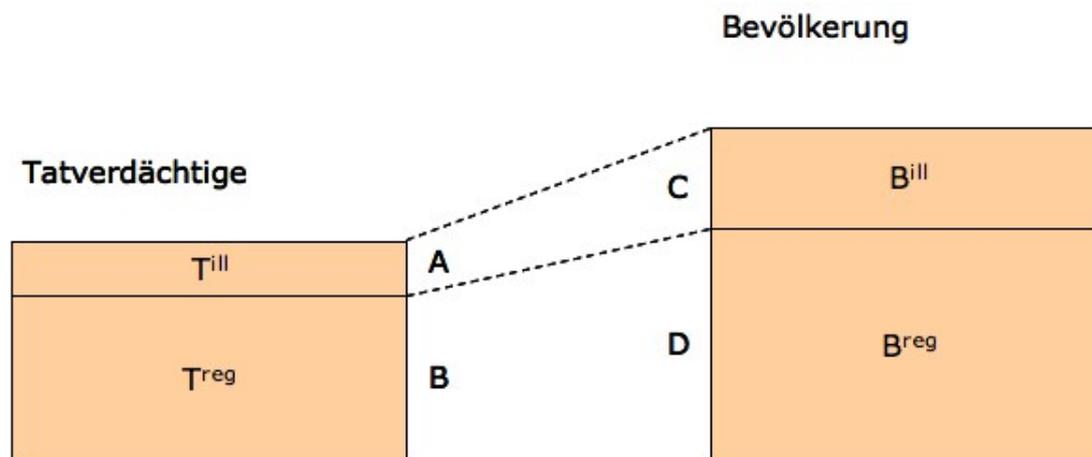
Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, ETZ, Tabelle 61

Insgesamt ermittelte die Polizei gegen mehr als 46 000 Personen, deren Status sie als illegal eingestuft hat. Bei 16 Prozent dieser Personen wird auch wegen Jedermann-Straftaten ermittelt, während die übrigen nur wegen aufenthaltsrechtlicher Delikte in der PKS auftauchen. Bei den aufenthaltsrechtlichen Delikten tauchen irreguläre Migranten überwiegend im Zusammenhang mit illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt auf, während bei anderen aufenthaltsrechtlichen Straftaten wie z.B. Schleusungsdelikten und Asylvergehen überwiegend gegen legal Aufhältige ermittelt wird. Aber auch wegen ‚illegaler Einreise und/oder Aufenthalt‘ wird zu 15 Prozent bzw. bis 21 Prozent gegen legal Aufhältige ermittelt.

Die Daten der PKS wurden bereits im Rahmen der CLANDESTINO-Studie für die Schätzung des Umfangs irregulärer Migranten in Deutschland für die Jahre 2005 bis 2009 herangezogen (Vogel 2009; Vogel, Gelbrich 2010). Diese Schätzungen werden hier erläutert und aktualisiert und mit Hilfe zusätzlicher Analysen evaluiert.

¹⁵ Wir bezeichnen als aufenthaltsrechtliche Straftaten alle in der PKS-Schlüsselgruppe 725000 erfassten und als ‚Jedermann‘-Straftaten alle die außerhalb 725000 registriert sind und im PKS-Schlüssel 890000 zusammengefasst sind.

Abbildung 2: Methodik zur Schätzung der Untergrenze der irregulären Bevölkerung



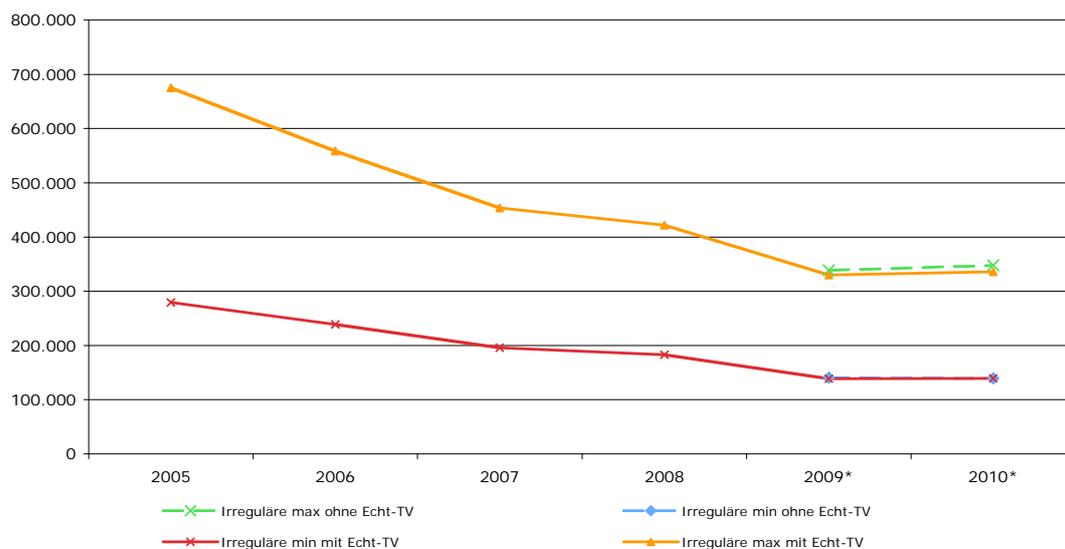
Quelle: eigene Darstellung

In Abbildung 2 kann die Methodik der Schätzung nachvollzogen werden. Aus der PKS werden die Daten zu den Tatverdächtigen mit Status „illegal“ zu deutschen (Obergrenze) oder nicht-deutschen, regulären Tatverdächtigen (Untergrenze) ins Verhältnis gesetzt und durch einfache Multiplikation mit der entsprechenden Bevölkerungsgruppe die irreguläre Bevölkerung geschätzt ($A/B \times D = C$) (Diakonisches Werk Hamburg 2009, S. 62ff). Die zentrale Annahme für die Schätzung der Obergrenze ist hierbei, dass irreguläre Migranten im Verhältnis zu Deutschen in der PKS überrepräsentiert sind. Dies wird auf strukturelle Unterschiede zurückgeführt, die eine höhere Kriminalität und/ oder eine höhere Wahrscheinlichkeit, von der Polizei kontrolliert zu werden, implizieren: Geringere Anteile von alten Menschen und kleinen Kindern, höhere Anteile irregulärer Migranten in Städten, höhere Anteile von Menschen, die vom Mehrheitsstereotyp der deutschen Bevölkerung abweichen. Diese strukturellen Unterschiede sind gegenüber der ausländischen Bevölkerung geringer ausgeprägt. Hier wird davon ausgegangen, dass verhaltenbedingte Faktoren dazu führen, dass klandestine Irreguläre unter den Tatverdächtigen im Vergleich zur Bevölkerung unterrepräsentiert sind. Qualitative Studien weisen darauf hin, dass klandestine irreguläre Migranten Polizeikontakt und Kriminalität meiden, weil sie bei jeder Straftat zusätzlich mit der Sanktion der Ausweisung und Abschiebung konfrontiert sein können (Vogel, Aßner 2009b).

Abbildung 3 zeigt den Verlauf sowohl der Ober- wie auch der Untergrenzenschätzung. Ab 2009 sind die Polizeidaten um Doppelzählungen berei-

nigt worden, die sich vorher durch die Aggregation der einzelnen Länderdaten ergeben haben (Echt-Tatverdächtigenzählung: ETZ). Daher sind für 2009 und 2010 die bereinigten und unbereinigten Daten enthalten. Die Unterschiede sind jedoch nur gering.¹⁶

Abbildung 3: Schätzung der minimalen und maximalen Größe der klandestinen irregulären Bevölkerung in Deutschland 2005-2010



Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen, s.a. (Vogel 2009; Vogel, Gelbrich 2010)

Für die Jahre 2005 bis 2009 ist ein relativ kontinuierlicher Rückgang der Zahl der irregulären Migranten zu beobachten. Auch lässt sich für den Verlauf dieser vier Jahre eine Verengung des Schätzbereiches feststellen. Von 2009 auf 2010 bleiben die geschätzten Zahlen im Wesentlichen konstant.

Im Jahr 2010 lag nach dieser Schätzung die tatsächliche unbekannte Größe der klandestinen irregulären Bevölkerung zwischen 140 000 und 340 000, ohne dass gesagt werden kann, ob sie näher an der Ober- oder an der Untergrenze liegt.

Alt (2004) schätzte vor 10 Jahren noch ähnliche Größenordnungen für einzelne Großstädte in Deutschland und kam 2004 auf eine Gesamtschätzung von über einer Million, was immer noch die in deutschen Medien meist zitierte Zahl ist. Seine Schätzungen beruhten im Wesentlichen auf Interviews mit Migranten und Experten in einzel-

¹⁶ Beide Schätzungen weichen in 2010 leicht voneinander ab - 139 300 bis 335 600 mit ETZ und 139 100 bis 347 700 ohne ETZ.

nen Großstädten, die hochgerechnet wurden. Die Diskrepanz ist zum einen auf methodische Unterschiede zurückzuführen, aber vor allem auf seitdem sinkende Zahlen (Obergrenzenschätzung 2005: 675 000).

Um die Validität der Schätzung zu überprüfen, sind für diese Expertise eine Reihe von zusätzlichen Berechnungen mit differenzierteren Daten durchgeführt worden, die zum ersten Mal für diese Studie zur Verfügung gestellt wurden.¹⁷ Bisher wurde angenommen, dass nur ein geringer Anteil der Jedermann-Straftaten von klandestinen irregulären Migranten im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt ermittelt wurde. Der jetzt mögliche Vergleich mit Bundespolizeidaten zeigt, dass diese Annahme nicht zutrifft. Rund 34 Prozent der Daten werden von der Bundespolizei beigetragen – 80 Prozent davon allein aus dem Delikt Urkundenfälschung.¹⁸ Bei Urkundenfälschung an den Grenzen geht es aber ganz überwiegend um Pässe und Visa, deren Fälschung für Deutsche nicht relevant ist, so dass es sich nicht um eine Jedermann-Straftat im Sinne unserer Definition handelt.

In einer Alternativschätzung¹⁹ wurde statt Jedermann-Straftaten nur der Straftatbestand ‚Beförderungserschleichung‘ zugrunde gelegt, bei dem die für die Schätzung erläuterte Logik mit größerer Sicherheit zutrifft, die aber wegen der geringeren Fallzahl mit einem größeren Hebeleffekt verbunden ist. Dies ergibt einen Korridor von 115 000 bis 385 000 irregulären Migranten. Diese Schätzung erweitert den Korridor der plausiblen Möglichkeiten für die tatsächliche unbekannte Zahl der klandestinen irregulären Migranten.

Außerdem konnten die Tatverdächtigen mit Status ‚illegal‘ nach Staatsangehörigkeiten differenziert werden (siehe Abschnitt 6.3). Dabei zeigte sich, dass sich ca. 10 Prozent der Daten auf Staatsbürger der Europäischen Union beziehen. Außerdem wurde deutlich, dass einige Staatsangehörigkeiten, die für illegale Einreise und illegalen Aufenthalt relevant sind, fast gar nicht durch Jedermann-Straftaten und auch bei der Beförderungserschleichung nur in geringem Umfang auffallen (insb. Chinesen), so dass bei diesen Staatsangehörigkeiten möglicherweise – anders als für die Obergrenzenschätzung angenommen – strukturelle Faktoren die verhaltensbeding-

¹⁷ Die Autoren bedanken sich bei der Bundespolizei und dem Bundeskriminalamt für Zusatzauswertungen und vor allem für die freundlichen Erläuterungen bei Rückfragen.

¹⁸ Das Delikt in seinen unterschiedlichen strafrechtlichen Ausprägungen entspricht der PKS-Schlüsselgruppe 540000.

¹⁹ Auf eine Darstellung weiterer Alternativschätzungen ohne Bundespolizeidaten und ohne Urkundenfälschung wird verzichtet.

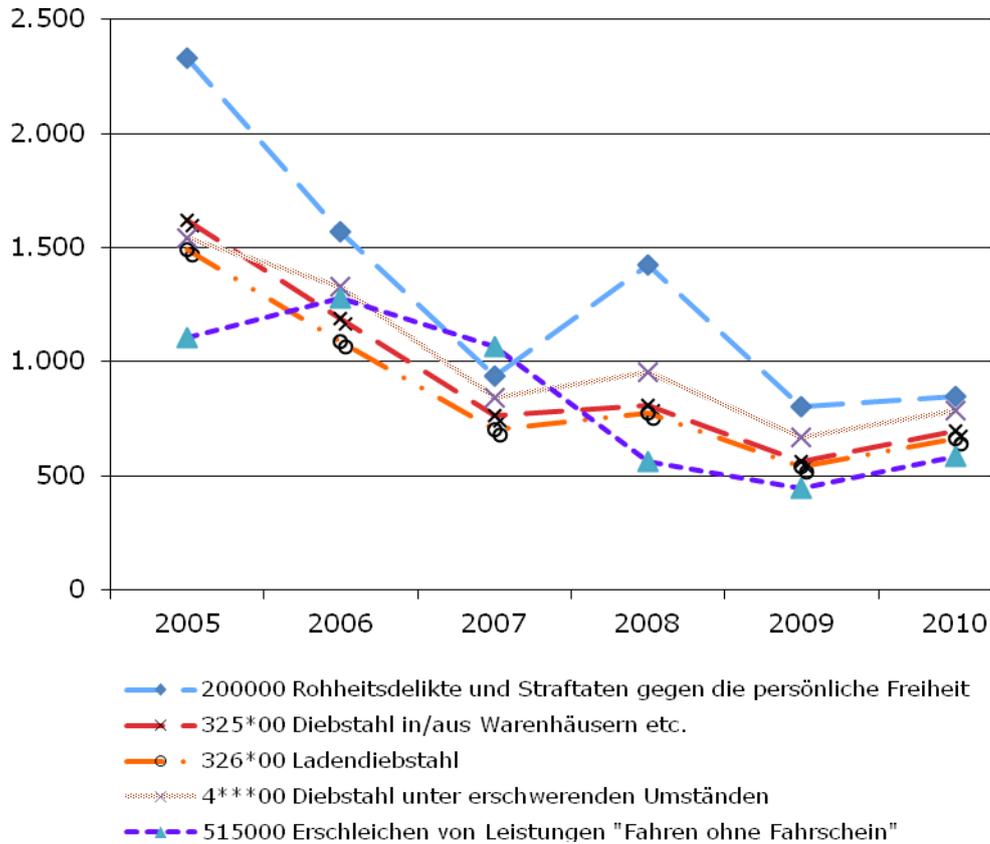
ten Faktoren nicht dominieren. Da beide Effekte in unterschiedliche Richtungen gehen, lässt sich der Gesamteffekt ohne eine differenzierte Analyse nach Staatsangehörigkeiten oder Staatsangehörigkeitsgruppen nicht abschätzen. Diese Analysen sind mit zusätzlichen methodischen Schwierigkeiten verbunden und können im Rahmen dieser Expertise nicht geleistet werden.²⁰ Weitere Ansatzpunkte könnten gewonnen werden, wenn Informationen über die Dauer des illegalen Aufenthalts vor seiner Aufdeckung zur Verfügung stünden.²¹

Um den Trend darzustellen, zeigen wir als Indikatoren zum einen die Entwicklung bei ausgewählten Jedermann-Straftaten (Abbildung 4), zum anderen die Entwicklung bei den verschiedenen Indikatoren für illegalen Aufenthalt in der PKS (Abbildung 5). Der Trend weist im Betrachtungszeitraum nach unten und stabilisiert sich im Jahr 2010. Der Anstieg bei ‚illegalem Aufenthalt‘ und gleichzeitigem Rückgang der ‚illegalen Einreise‘ kann dadurch erklärt werden, dass seit 2009 auch die östlichen Nachbarstaaten zu den Schengen-Staaten gehören, so dass auch dort die stationären Grenzkontrollen durch Kontrollen im 30km-Grenzbereich ersetzt wurden, deren Art und Umfang durch von der BPol angefertigte Lagebilder bestimmt wird.

²⁰ Sinnvoll wäre eine Umrechnung der Schätzungen in Verhältnisse zwischen legal und illegal aufhältigen Einwohnern einer Staatsangehörigkeit und die Diskussion der Plausibilität dieses Ergebnisses mit Experten, wie beispielsweise mit Vertretern von Migrantenorganisationen in Hamburg durchgeführt (Vogel und Aßner 2009:100).

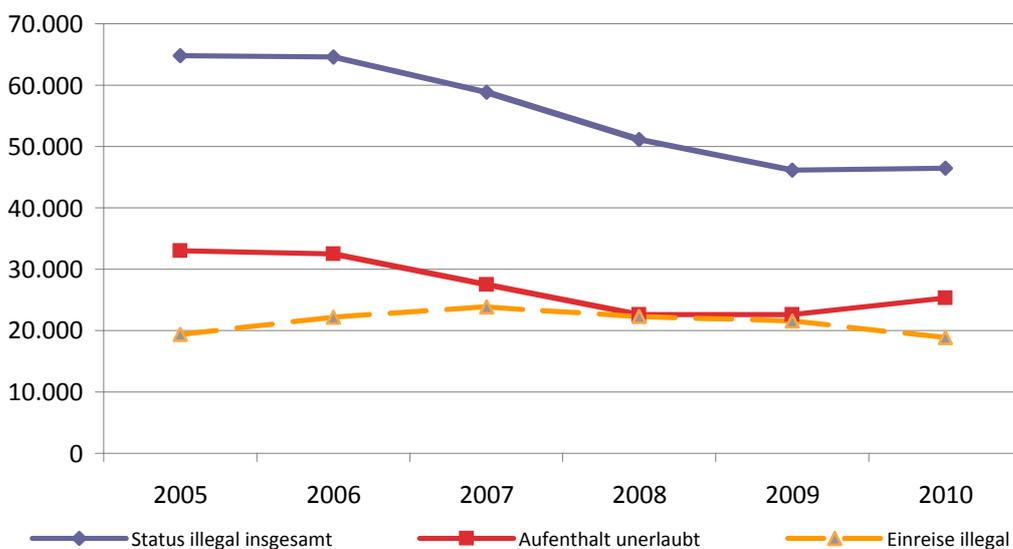
²¹ Vgl. zum Zusammenhang von Dauer und Gesamtzahl und den sich daraus ergebenden Schätzmöglichkeiten Belser et al. 2005 und Cyrus et al. 2010, S. 77–80.

Abbildung 4: Tatverdächtige mit Status ‚illegal‘ in ausgewählten PKS-Schlüsseln



Quelle: BKA PKS 2005-2010, Tabelle 61, 2009/2010 mit ETZ

Abbildung 5: Indikatoren für die Entwicklung der irregulären Migration aus der Polizeilichen Kriminalstatistik

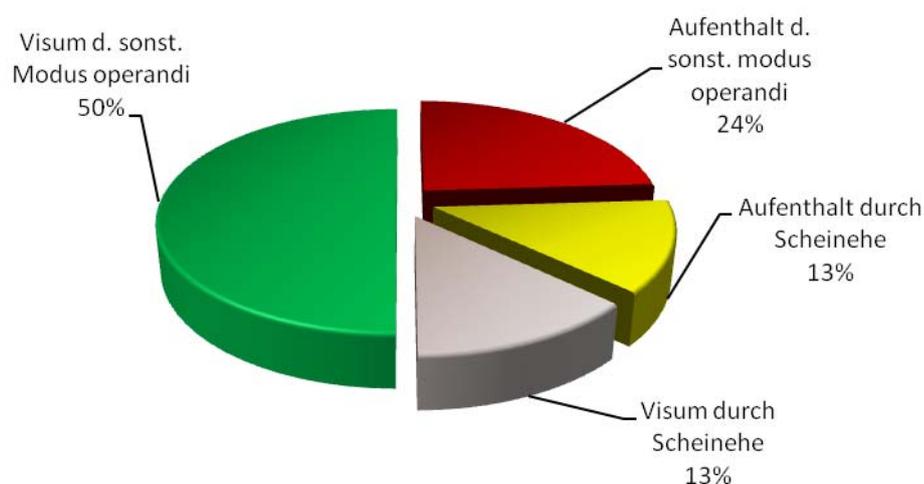


Quelle: BKA PKS 2005-2010, Tabelle 61, eigene Darstellung

4.2 Scheinlegale Bevölkerung

Zur Anzahl der Menschen, die ganz normal gemeldet sind und einen regulären Aufenthaltsstatus haben, diesen aber mit falschen Dokumenten, Angaben oder Identitäten erlangt haben, gibt es keine Schätzungen. Wenn solche Vorgänge aufgedeckt werden, zieht dies strafrechtliche Ermittlungen nach sich, so dass die Betroffenen und ihre Helfer in der PKS als Tatverdächtige verzeichnet sind. Im Jahr 2010 wurde in 791 Fällen wegen Scheinehen ermittelt und in 992 Fällen wegen sonstiger Arten, sich eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungsbefugnis zu ‚erschleichen‘ oder diese einzusetzen. Der Anteil der Beihelfer, die selbst nichts erschlichen haben, kann nicht ermittelt werden und dürfte zumindest bei den Scheinehen recht hoch sein, da zu fast 39 Prozent gegen Deutsche ermittelt wird. Im Vergleich zu den Ermittlungen wegen illegalem Aufenthalt handelt es sich um relativ geringe Zahlen. Hinzu kommen Ermittlungen wegen Visumserschleichungen im Zusammenhang mit Scheinehen (750) bzw. anderen Begehungsarten (2043), wobei nicht bekannt ist, ob es in diesen Fällen überhaupt zu einem illegalen Aufenthalt gekommen ist. Der Anteil der als ‚illegal‘ eingestuft schwankt im Zeitablauf. Es ist zu vermuten, dass im Alltagsgeschäft je nach Ermittlungsstand – z.B. der Scheinehe – Verdächtige manchmal als ‚legal‘ und manchmal als ‚illegal‘ eingestuft werden.

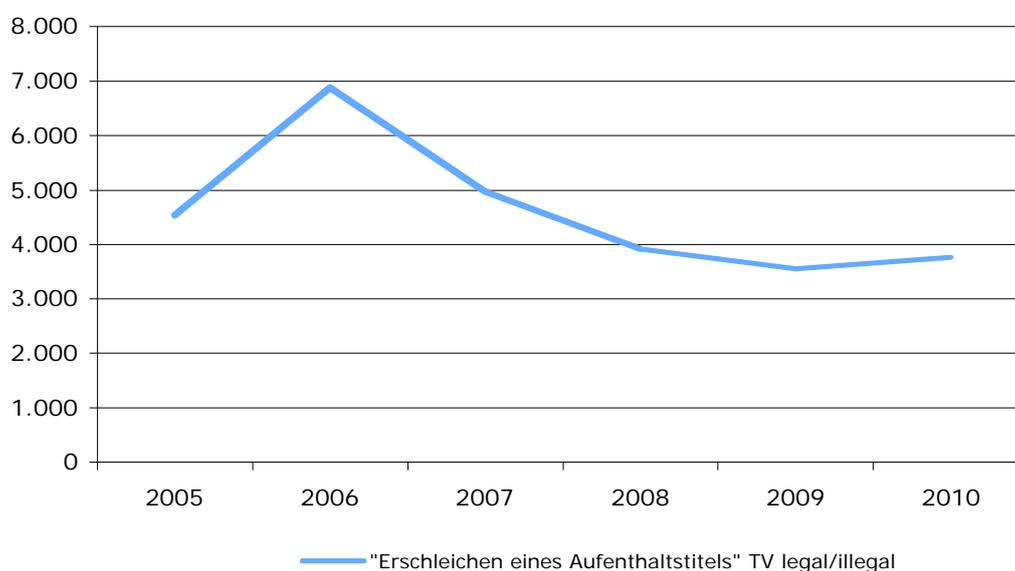
Abbildung 6: Tatverdächtige wegen Erschleichens von Aufenthaltstiteln 2010



Quelle: BKA PKS, Sonderauswertung 2011 für EMN-Studie; eigene Darstellung

Abbildung 6 zeigt, dass sich die Ermittlungen etwa zur Hälfte auf sonstige Formen der Visumserschleichung konzentrieren. In etwa einem Viertel der Fälle geht es um Scheinehen, wobei je zur Hälfte Visa und längerfristige Aufenthaltstitel angestrebt oder genutzt wurden. Abbildung 7 zeigt den Trend bei der Entwicklung der ausländischen Tatverdächtigen, gegen die wegen Erschleichens oder illegalem Gebrauch eines Aufenthaltstitels ermittelt wird. Für den Anstieg in 2006 ist uns keine Erklärung bekannt. Ansonsten folgt die Entwicklung dem Trend anderer Indikatoren, die einen Rückgang im Zeitablauf anzeigen, der 2010 zum Stillstand gekommen ist.

Abbildung 7: Ausländische Tatverdächtige wegen Erschleichen eines Aufenthaltstitels 2005 bis 2010



Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 61, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen zu Straftat 725300 insgesamt

4.3 Registrierte Ausreisepflichtige

Im Unterschied zu vielen anderen Ländern ist die Vergabe der meisten Aufenthaltstitel in Deutschland nicht zentral organisiert, sondern in der Zuständigkeit der Bundesländer und dort organisatorisch bei den kommunalen Ausländerbehörden angesiedelt. Diese Ausländerbehörden sind wiederum bei ihren Entscheidungen an Bundesgesetze gebunden. Da Neuzuwanderer in der Regel an einen konkreten Familien-, Arbeits- oder Studienort zugelassen werden, gibt es in diesem dezentralen System fast immer eine zuständige lokale Ausländerbehörde. Nur für ausgewählte Bereiche, bei denen in

der Regel der Ort noch nicht feststeht, ist eine zentrale Aufnahmeentscheidung vorgesehen. Dies betrifft insbesondere Asylbewerber, Spätaussiedler und jüdische Zuwanderer. Um trotz der lokalen Verwaltung zeitnah herausfinden zu können, ob sich jemand legal im Land aufhält und wer für ihn zuständig ist, wurde schon 1953 ein Ausländerzentralregister geschaffen. Es ist also eine in erster Linie für operationale Zwecke geschaffene Datenbank, die im föderalen deutschen System rasch Basisdaten und die zuständige Behörde identifizieren soll. Die Datenbank wird im Behördenalltag von den lokalen und zentralen Behörden gepflegt. Sie wird auch regelmäßig für statistische Auswertungen genutzt (insbesondere Fachserie 1 Reihe 2 des Statistischen Bundesamtes). Wie realistisch und zeitnah das AZR die ausländische Bevölkerung in Deutschland abbildet, lässt sich nicht feststellen. Klar ist, dass die Daten insgesamt und für einzelne Staatsangehörigkeiten oft erheblich von den Daten abweichen, die auf Melderegistern beruhen.²² Einerseits haben Ausländerzentralregisterdaten den Vorteil einer vollständigen Zählung, andererseits ist auch diese Zählung mit Unsicherheiten behaftet.

Für den Zweck dieser Studie sind zwei Merkmale relevant, die sich prinzipiell durch eine Auswertung des Ausländerzentralregisters ermitteln lassen müssten: Duldungen und Ausreisepflicht. Theoretisch müssten beide Gruppen nahezu deckungsgleich sein, während es in der Praxis deutliche Abweichungen gibt.

Die Duldung ist eine Aussetzung der Abschiebung (vgl. Fußnote 5, S. 7), so dass der Status der Duldung eine Ausreisepflicht impliziert. Allerdings ist nicht für alle Personen, die eine Duldung erhalten haben, eine Ausreisepflicht im AZR vermerkt. Zugleich sollte jeder Ausreisepflichtige, der mit den Behörden in Kontakt kommt und nicht freiwillig ausreist oder abgeschoben wird, für die Zwischenzeit eine Duldung erhalten. In einer Frankfurter Studie wird die folgende Aussage aus der Ausländerbehörde dokumentiert:

„Kann der Aufenthalt nicht beendet werden, ist er zu dulden, bis ich den Aufenthalt beenden kann. Den klassischen Illegalen kenne ich nicht und wenn ich ihn kenne, dann ist er's nicht mehr.“ (Krieger u.a. 2006: 175).

Eine Duldung ist mit klar definierten Rechten verbunden, so dass sie einem Aufenthaltstitel ähnelt. Die Ausgestaltung dieser Rechte zielt allerdings darauf ab, Ausreise-

²² Für Berlin z.B. werden zum 31.12.2010 rund 308 000 melderechtlich registrierte Ausländer ausgewiesen, während die Fachserie des Statistischen Bundesamtes, die auf AZR-Daten beruht, eine ausländische Bevölkerung aus Drittstaaten von 332 000 ausweist – ein nicht unerheblicher Unterschied, wobei die Abweichungen sich nach Staatsangehörigkeiten stark unterscheiden.

anreize zu erhalten und eine Integration zu verhindern, z.B. durch fehlenden oder nachrangigen Arbeitsmarktzugang, Sozialleistungen nur nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Beschränkungen der Bewegungsfreiheit, kurze Laufzeiten. Diese auch als ‚Desintegrationspolitik‘ (Leiprecht, Vogel 2008) bezeichnete Ausgestaltung zeigt klar, dass für diesen Pseudo-Status der Kontext der Bekämpfung irregulärer Migration relevant ist.

Da bei Duldungen meist relativ kurze Aufenthaltszeiten gewährt werden, so dass die Betroffenen häufig mit den Behörden Kontakt haben, dürfte die Zahl der Duldungen relativ gut die Realität widerspiegeln. Die Zahl der Geduldeten ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen, vor allem durch Altfallregelungen, die einen Übergang in einen regulären Status ermöglicht haben. Während es 2006 noch rund 175 000 Geduldete in Deutschland gab, ging die Zahl bis zum 31.12.2010 auf rund 87 000 zurück (siehe Tabelle 3). Aber auch unter den heute noch Geduldeten gibt es einen beachtlichen Anteil, der schon seit langer Zeit in Deutschland lebt. Nach einer Auswertung für den Deutschen Bundestag betrug die Aufenthaltsdauer zum 31.3.2010 für 64% der Geduldeten mehr als 6 Jahre (Bundesregierung 2011).

Die Anzahl der Ausreisepflichtigen wird durch eine Aggregation verschiedener Speichersachverhalte im AZR ermittelt. Dazu zählen außer den Geduldeten u.a. Häftlinge, Personen, die einen Asylfolgeantrag gestellt haben und hierüber nur eine Eingangsbestätigung des BAMF erhalten haben und Personen, denen eine Ausreisefrist gesetzt wurde. In letzterem Fall erhalten sie zur Bestätigung der Ausreisefrist eine Grenzübertrittsbescheinigung, die bei der Ausreise abgegeben werden soll.²³

Die durch AZR-Auswertung ermittelten Zahlen der Ausreisepflichtigen ohne Duldung waren in der Vergangenheit relativ hoch (siehe Tabelle 3). Allerdings hat eine Überprüfung der bisher im Ausländerzentralregister als „Ausreisepflichtige ohne Duldung“ erfassten Ausländer zur Mitte 2010 ergeben, dass mehr als 40 000 und damit die Mehrheit von ihnen im Rechtssinn nicht ausreisepflichtig waren, da in diesen Fällen neben der Ausreisepflicht auch ein gültiger Aufenthaltstitel gespeichert war und aus technischen Gründen keine Löschung der ungültigen Ausreisepflicht erfolgte. Dies hatte zwar für den Ausländer keine negative Rechtswirkung, führte aber dazu, dass bei statistischen Auswertungen zu Ausreisepflichtigen dieser Personenkreis stets mitgezählt wurde. Welche Umstände typischerweise dazu geführt haben, kann nicht mehr

²³ Interview in der Hamburger Ausländerbehörde, März 2009 im Rahmen der Studie „Leben ohne Papiere in Hamburg“ (Vogel et al. 2009)

nachvollzogen werden. Diese irrtümlich nicht gelöschten Ausreiseverpflichtungen deuten jedoch darauf hin, dass der Umfang der ‚Regularisierungen‘ im Sinne der Vergabe eines regulären Status nach Bestehen einer Ausreisepflicht in Deutschland einen erheblichen Umfang haben könnte.

Tabelle 3: Registrierte Ausreisepflichtige im Ausländerzentralregister zum 31.12. des jeweiligen Jahres

	Geduldete ^{a)}	Als ausreisepflichtig Gespeicherte ohne Duldung ^{b)}
2006	174 980	(76 736)
2007	134 975	(64 717)
2008	104 945	(65 847)
2009	89 498	(70 020)
2010	87 247	30 871

Quelle: Ausreisepflichtige mit und ohne Duldung nach Sonderauswertung des Ausländerzentralregisters, BAMF 2011.

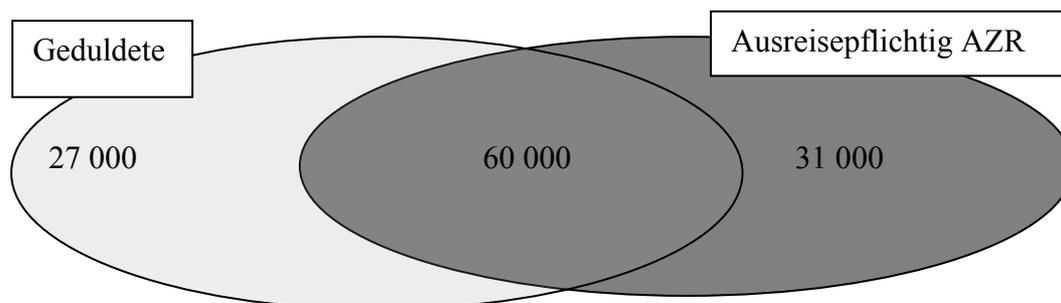
a) Die Duldungszahlen der Sonderauswertung sind höher als in der Vergangenheit veröffentlichte Zahlen (siehe z.B. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2).

b) Die Zahl der Ausreisepflichtigen ohne Duldung ist in den Jahren 2006 bis 2010 voraussichtlich stark überschätzt und sollte daher nicht berücksichtigt werden.

Die Zahl der Ausreisepflichtigen zum 31.12.2010 ist um diese Fehlzählungen bereinigt. Daher sollten die Zahlen für die Vorjahre bei Auswertungen und Veröffentlichungen nicht berücksichtigt werden.

Für das Jahr 2010 lässt sich die Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen ermitteln. Da Geduldete und Personen, für die eine Ausreisepflicht im AZR vermerkt ist, eine Schnittmenge bilden, kann die Gesamtzahl der registrierten Ausreisepflichtigen aus der Addition der Gesamtzahl der Duldungen und der Zahl der zur Ausreise Verpflichteten ohne Duldung errechnet werden (Abbildung 8).

Abbildung 8: Registrierte Ausreisepflichtige im AZR zum 31.12.2010 (gerundet)



insgesamt: 118 000

Quelle: Sonderauswertung des Ausländerzentralregisters für diese Studie, eigene Darstellung

5 Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis/ Aufenthaltstitel

In Deutschland ist mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) eine dem Bundesministerium der Finanzen unterstehende Behörde mit rund 6 500 Beschäftigten dafür zuständig, Abgabenhinterziehung durch Schwarzarbeit, Leistungsmisbrauch, illegale Ausländerbeschäftigung und weitere arbeitsmarktbezogene Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zu ermitteln. Das Gros der Ermittlungsverfahren richtet sich gegen deutsche und regulär gemeldete Ausländer, insbesondere die trotz Sozialleistungsbezug arbeiten und ihre Einkünfte nicht melden.

Die FKS veröffentlicht keine detaillierten Jahresberichte oder Statistiken. Im letzten Bericht der Bundesregierung zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung gibt es eine halbe Seite zur illegalen Ausländerbeschäftigung, bei der die strafrechtlichen Regelungen aus §95 des Aufenthaltsgesetzes und die Beschäftigung von klandestinen irregulären Migranten nicht gesondert erwähnt sind (Bundesregierung 2009: 21).

Externe und unabhängige Evaluationen der Arbeit der FKS existieren nicht. In einer Machbarkeitsstudie waren 2005 „trotz der zahlreichen und schwerwiegenden Probleme viel versprechende Ansatzpunkte für eine Evaluation“ vorgestellt worden (Boockmann, Rincke 2005: 4). Auch der Bundesrechnungshof hatte Evaluationen für sinnvoll und die Daten der Behörde für prinzipiell geeignet erachtet (Bundesrechnungshof 2008: 6). Nach Auffassung der Bundesregierung waren die vorgeschlagenen Evaluationsprojekte wegen methodischer Schwierigkeiten nicht geeignet, die Wirkung der Maßnahmen der FKS auf den Umfang der Schwarzarbeit zu messen (Bundesregierung 2009: 15). Für diese Studie wurden keine Daten zur Verfügung gestellt, die eine ausführliche Analyse der Frage zuließen, in welchem Umfang illegaler Aufenthalt und Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis durch die Ermittlungen aufgedeckt werden.

Für diese Studie hat das Bundesfinanzministerium Zahlen zu den erledigten Ermittlungsverfahren nach ausgewählten Tatbeständen zur Verfügung gestellt, die mit illegaler Ausländerbeschäftigung in Verbindung stehen.²⁴ Tabelle 4 zeigt die Gesamtzahlen der Personenbefragungen sowie die Ermittlungsverfahren, die mit strafrechtlichen Verstößen gegen das Aufenthaltsrecht (§95 Aufenthaltsgesetz) und ordnungsrechtlichen Verstößen gegen Beschäftigungsverbote zusammenhängen (SGB3 §404 (2) 4). Dabei ist zu bedenken, dass ein Teil der Ermittlungsverfahren wegen Verstößen gegen

²⁴ Wir danken den zuständigen Behörden für die zur Verfügung gestellten Informationen.

Beschäftigungsverbote durch Datenabgleich mit der Bundesagentur für Arbeit ausgelöst werden. Klandestine irreguläre Migranten in nicht angemeldeten Beschäftigungsverhältnissen können aber nur durch Kontrollen an Arbeitsplätzen aufgedeckt werden. Klandestine irreguläre Migranten und ‚Arbeitstouristen‘ mit Schengen-Visum sollten unter §95 aufgeführt sein, während EU-Bürger und Drittstaatler mit Aufenthaltstitel, die ohne die nötige Arbeitserlaubnis arbeiten, unter §404 fallen.

Tabelle 4: Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Prüfungen und Ermittlungsverfahren zu ausgewählten Tatbeständen

	2006 ^{a)}	2008 ^{b)}	2009 ^{b)}	2010 ^{b)}
Personenbefragungen an der Arbeitsstelle	423 175	481 996	472 542	510 425
Prüfungen von Arbeitgebern	83 258	46 058	51 600	62 756
Geprüfte Personen pro Arbeitgeber^{c)}	5,1	10,5	9,2	7,8
erledigte Ermittlungsverfahren wg. fehlender Arbeitserlaubnis (§404 (2) Nr. 4 SGB3)²⁵	10 534	10 993	9 925	10 010
erledigte Ermittlungsverfahren wg. illegalen Aufenthalt und illegaler Einreise (§95)	2 034	1 114	1 076	1 173
Illegalitätsermittlungen (§95) in % aller Personenprüfungen^{c)}	0,5%	0,2%	0,2%	0,2%

Quellen:

a) Daten für 2006 aus Bundesrechnungshof 2008: Annex 6

b) FKS-Sonderauskunft für diese Studie

c) eigene Berechnungen

Im Jahr 2010 wurden etwa eine halbe Million Personen an Arbeitsstellen befragt. Die schwankende Entwicklung der Zahl der Personenprüfungen und Arbeitgeberprüfungen verweist auf unterschiedliche Personaleinsatzstrategien der FKS. Im Jahr 2010 wurden 1 173 Ermittlungsverfahren nach Sonderauskunft des Finanzministeriums wegen aufenthaltsrechtlicher Straftaten erledigt (illegale Einreise und illegaler Aufenthalt nach §95 AufenthG), während im Jahr 2006 nach Angaben einer Studie des Bundesrechnungshofs noch mehr als 2 034 Verfahren zum Abschluss kamen (Bundesrechnungshof 2008: Annex 6). Bezieht man die Zahl der abgeschlossenen Verfahren auf alle Personenüberprüfungen, so werden sehr niedrige Anteile von 0,5 Prozent (2006) bis 0,2 Prozent (2008 bis 2010) gemessen. Auch wenn dieses Verhältnis durch

²⁵ §404 (2) 4. SGB3 besagt: „Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig ... 4. entgegen § 284 Abs. 1 oder § 4 Abs. 3 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes eine Beschäftigung ausübt.“ §284 SGB3 bezieht sich auf EU-Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten ohne notwendige Arbeitserlaubnis und §4 Abs.3 Satz 1 Aufenthaltsgesetz generell auf die Ausübung einer Beschäftigung ohne den dafür notwendigen Aufenthaltstitel.

Personaleinsatzstrategien und zeitliche Verschiebungen beeinflusst ist, scheint es doch auf eine geringe Bedeutung der Aufdeckung der Beschäftigung von klandestinen Migranten und Arbeitstouristen durch die FKS zu verweisen.²⁶

Ermittlungen wegen fehlender Arbeitserlaubnisse bei regulären ausländischen Einwohnern und EU-Bürgern sind deutlich häufiger und liegen bei dem 5- bis 10-fachen (2006/ 2008) der Ermittlungszahlen wegen illegalen Aufenthalts. Veränderungen von 2006 auf 2008 lassen sich wahrscheinlich durch die Erweiterung der EU um Rumänien und Bulgarien erklären.²⁷ Vor dem Beitritt wurde gegen Bürger dieser Länder wegen illegalen Aufenthalts ermittelt, danach nur noch wegen einer ordnungswidrigen Beschäftigung. Es ist möglich, dass sich hierunter auch scheinlegale irreguläre Migranten mit gefälschten bulgarischen oder rumänischen Ausweisen befinden.

Auf die Schätzung einer Obergrenze mit einfachen Multiplikatorformeln wird hier verzichtet, da keine weiteren Daten oder Diskussionsbeiträge zur Einschätzung der Validität einer älteren Obergrenzenschätzung vorliegen und keine Untergrenzenschätzung möglich ist.²⁸

6 Zusammensetzung der irregulären Bevölkerung in 2010

6.1 Geschlecht

Häufig werden Kontrolldaten herangezogen, um Anhaltspunkte für die Zusammensetzung der klandestinen irregulären Bevölkerung nach dem Geschlecht zu gewinnen. Typischerweise sind Frauen in solchen Daten unterrepräsentiert (Kovacheva 2010). Daher sind die so ermittelten Frauenanteile als Untergrenzen für die Präsenz von Frauen in der klandestinen irregulären Bevölkerung einzuschätzen. Demnach gibt es mindestens 30 Prozent Frauen in der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus (siehe Tabelle 5). Der Frauenanteil ist im letzten Jahrzehnt bei rückläufigen Gesamtzahlen bei illegalem Aufenthalt von ca. 20 auf 30 Prozent gestiegen (Cyrus 2008, S. 45).

²⁶ Im Rahmen dieser Studie haben wir umfangreiche juristische Erläuterungen zur Datensammlung von der Ministerialebene erhalten. Die errechnete Relation wird dort nicht für sinnvoll gehalten, weil Prüfungen und der Abschluss von Ermittlungsverfahren nicht in den gleichen Zeitraum fallen. Die Problematik ist den Autoren bewusst. Daten, die eine bessere Interpretation zulassen würden, lagen uns für die Expertise nicht vor.

²⁷ Zahlen für 2007 lagen uns nicht vor.

²⁸ Die von den Autoren dieser Expertise entwickelte Abschätzung wurde erstmals im Rahmen des CLANDESTINO-Länderberichts vorgestellt (Cyrus 2008, S. 43) und später im Rahmen der Studie zu illegalem Aufenthalt auch auf Deutsch veröffentlicht (Vogel, Abner 2009a, S. 90ff.)

Tabelle 5: Geschlechteranteile von Tatverdächtigen mit Status illegal für ausgewählte aufenthaltsrechtliche Straftaten in der PKS 2010

	Männer	Frauen
illegale Einreise	73%	27%
illegaler Aufenthalt	70%	30%
Erschleichen oder Gebrauch eines Aufenthaltstitels	71%	29%

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 61, eigene Berechnungen

Frauenanteile in Arbeitsstatistiken von medizinischen Hilfsorganisationen liegen bei bis zu 60 Prozent (Kovacheva 2010, S. 14). Weil Frauen häufig im Zusammenhang mit Schwangerschaften und Geburten solche Einrichtungen aufsuchen, stellt dieser Anteil eine Obergrenze dar, die vermutlich deutlich über dem tatsächlichen Anteil der Frauen liegt.

Ein plausibler Frauenanteil lässt sich errechnen, wenn man annimmt, dass klandestine irreguläre Frauen in der Polizeilichen Kriminalstatistik in ähnlicher Weise unterrepräsentiert sind wie bei Deutschen, wenn man nur Straftaten betrachtet, die beide Gruppen begehen können. Tabelle 6 zeigt eine solche Multiplikatorschätzung.

Wenn irreguläre Frauen bei Diebstahl²⁹ aus Warenhäusern und Verkaufsräumen in ähnlicher Weise unterrepräsentiert sind wie deutsche Frauen, ergibt sich ein Frauenanteil von 35 Prozent der klandestinen irregulären Bevölkerung.

Tabelle 6: Frauenanteil in Prozent bei ausgewählten Straftaten und in der Bevölkerung

	TV deutsch	TV illegal	Bevölkerung deutsch	Bevölkerung illegal (ge- schätzt)
Diebstahl aus Warenhäusern und Verkaufsräumen	40%	28%	51%	35%
Jedermann-Straftaten	26%	19%	51%	36%

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 61, eigene Berechnungen

Eine getrennt nach Männern und Frauen vorgenommene Gesamtschätzung auf der Basis von Jedermann-Straftaten ergibt einen Frauenanteil von 40 bis 42 Prozent an der geschätzten klandestinen Bevölkerung.

Für die registrierten Ausreisepflichtigen wurden Daten des Ausländerzentralregisters zu Duldungen herangezogen. Danach stellen Frauen 36 Prozent der Geduldeten, ähn-

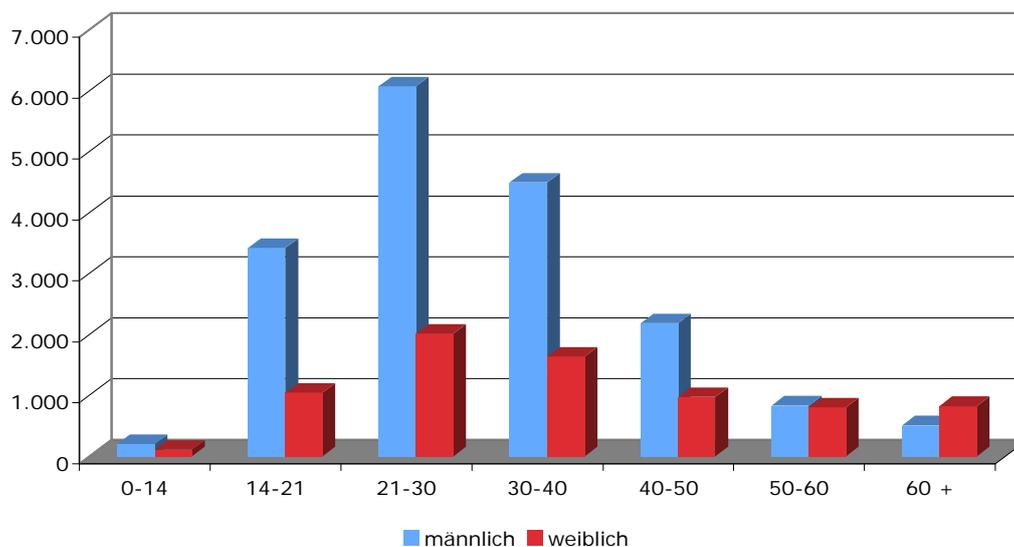
²⁹ Diebstahl ist das Delikt mit dem höchsten Frauenanteil.

lich wie bei den Asylbewerbern (35 Prozent) (Statistisches Bundesamt 2010, S. Tabelle 11). Da in allen irregulären Bevölkerungsgruppen ein Frauenanteil von ca. 35 Prozent errechnet werden kann, kann dieser als wahrscheinlich angenommen werden, wobei Anteile von unter 30 Prozent und über 60 Prozent sehr unwahrscheinlich sind. Für Männer errechnet sich daraus ein plausibler Anteil von 65%.

6.2 Alter

Überlegungen wie zum Frauenanteil lassen sich auch zur Altersstruktur der Bevölkerung ohne Status vornehmen. In einer Studie von 2010 haben wir die Zahl der Kinder ohne Status mit PKS-Daten geschätzt, wobei nur eine weite Spanne angegeben werden konnte (Vogel, Aßner 2010). Dazu waren eine Reihe von Annahmen nötig, die auch im Rahmen dieser Studie nicht auf ihre Validität hin überprüft werden können. Allerdings gab es beim Vergleich mit anderen nationalen und internationalen Quellen keine Widersprüche (Vogel, Aßner 2010, S. 21). Demnach gab es 2008 zwischen 1000 und 30000 Kinder ohne Status in Deutschland.³⁰ Angesichts der Tatsache, dass trotz differenzierter Überlegungen und Vergleiche nur eine weite Spanne geschätzt werden konnte, wird hier nur die Altersstruktur der Personen, gegen die wegen illegalem Aufenthalt ermittelt wird, aufgeführt. Üblicherweise sind jüngere Kinder und alte Menschen in Polizeistatistiken im Vergleich zur Bevölkerung unterrepräsentiert. Weil hier auch Personen enthalten sind, die z.B. beim Grenzübertritt oder bei der Ausreise ins Visier der Polizei gekommen sind, sollte dieser Effekt allerdings weniger ausgeprägt sein. Abbildung 9 zeigt hierzu die Altersstruktur der Tatverdächtigen wegen illegalen Aufenthalts.

³⁰ Für die Untergrenze wurde angenommen, dass jüngere Kinder unter 12 in ähnlicher Weise wie Deutsche unterrepräsentiert, ältere Kinder von 12 bis 15 in ähnlicher Weise wie Deutsche im Verhältnis zur Bevölkerung überrepräsentiert sind. Außerdem wurde eine Gleichverteilung über Altersjahrgänge der Kinder unterstellt.

Abbildung 9: Altersstruktur der Tatverdächtigen wegen illegalem Aufenthalt*

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Sonderauswertung, Schlüssel 725700; eigene Darstellung,
* ohne legal Aufhältige

Bei beiden Geschlechtern sind Menschen zwischen 21 und 40 stark vertreten. 57 Prozent der Männer und 49 Prozent der Frauen sind im jungen Haupterwerbsalter. Kinder sind bei beiden Geschlechtern gering mit Anteilen von knapp über 1 Prozent vertreten, was eher als Untergrenze für den Anteil in der Bevölkerung anzusehen ist, weil Kinder insgesamt ein geringeres Risiko haben, in der Polizeilichen Kriminalstatistik aufzutauchen. Ansonsten zeigt die Auswertung, dass Männer deutlich ungleichmäßiger über die Altersgruppen verteilt sind als die Frauen. Sie sind schon bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen von 14 bis unter 21 Jahren sehr stark vertreten, während bei Frauen auch in den Altergruppen über 50 und 60 Anteile von rund 11 Prozent der Tatverdächtigen insgesamt aufgefunden werden.

6.3 Staatsangehörigkeiten

Nach der Staatsangehörigkeit wurden klandestine irreguläre Migranten bisher meist in drei große Gruppen eingeteilt (Cyrus 2004, S. 19–43; Kreienbrink, Sinn 2006). Basis waren veröffentlichte Polizeidaten und qualitative Studien:

- Die Gruppe der regulär visumsfrei oder mit Visum für den Kurzaufenthalt (Touristenvisum) einreisenden Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa war vor der EU-Osterweiterung wahrscheinlich die wichtigste Gruppe ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland. Seit der EU-Osterweiterung ist ihre Bedeu-

tung zurückgegangen, weil EU-Bürger in der Regel nicht mehr im aufenthaltsrechtlichen Sinne illegal werden, auch wenn sie ohne Arbeitserlaubnis in der Schattenwirtschaft arbeiten (Cyrus 2008).

- Als zweite Gruppe werden visumpflichtige Staatsangehörige aus Ländern mit bedeutenden historischen Migrationsbeziehungen zu Deutschland aufgeführt, die Anschluss an Familien und Bekannte in etablierten Minderheiten finden können, z.B. Türken, Staatsangehörige der Nachfolgestaaten Jugoslawiens und Russen.
- Als dritte Gruppe werden visumpflichtige Staatsangehörige aus Ländern zusammengefasst, die sich durch mangelnde ökonomische und/ oder politische Sicherheit auszeichnen, wie China, Irak, Afghanistan und Indien oder auch afrikanische Länder.

Mit den für diese Studie zur Verfügung gestellten Sonderauswertungen der PKS für 2010 soll die Einschätzung aktualisiert und verfeinert werden. Wenn Kontrolldaten herangezogen werden, um Anhaltspunkte für die Zusammensetzung der klandestinen Bevölkerung nach Staatsangehörigkeiten zu gewinnen, muss bedacht werden, dass das Risiko, kontrolliert zu werden, für Menschen unterschiedlicher Staatsangehörigkeiten variieren kann. Dabei unterscheidet sich das Kontrollrisiko an den Grenzen und im Inland.

Für das Kontrollrisiko an Grenzen ist es wichtig, ob visumsfreie Einreise möglich ist und ob visumpflichtige Länder als besonders risikoreich betrachtet und daher genauer kontrolliert werden. Je leichter die legale Einreise, desto geringer die Wahrscheinlichkeit einer illegalen Einreise. Overstayer, die nach einer legalen Einreise und Aufenthalt im Land bleiben, fallen der Bundespolizei im Rahmen der grenzpolizeilichen Ausreisekontrolle auf.

Im Inland ist die Wahrscheinlichkeit, in der PKS als tatverdächtig aufzutauchen, u.a. von der tatsächlichen und angenommenen Kriminalität in einer Staatsangehörigkeitsgruppe und der Wahrscheinlichkeit, dass Hinweise von Landsleuten, anderen Ausländern oder Deutschen gegeben werden, beeinflusst.

Um die wichtigsten Unterschiede abzudecken, sind in Tabelle 7 jeweils für Männer und Frauen die zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten für drei Straftaten bzw. Straf-

tatengruppen aufgeführt.³¹ Die Tatverdächtigen wegen Jedermann-Straftaten wurden als Orientierungsgröße für eine Aufdeckung im Landesinnern gewählt.³² Als zweites wurden die Bundespolizeidaten zur illegalen Einreise gewählt, wobei hier auch Staatsangehörigkeiten enthalten sind, die nach der Einreise ihren Aufenthaltsstatus durch einen Asylantrag temporär oder dauerhaft legalisieren können. Die Bundespolizeidaten zu illegalem Aufenthalt wurden gewählt, weil hierin auch Gruppen enthalten sind, deren illegaler Aufenthalt erst bei der Ausreise über einen Grenzkontrollpunkt auffällt. Sie geben einen Hinweis auf Staatsangehörigkeiten, die durch Verbleib nach Ablauf eines Aufenthaltstitels im Lande bleiben.

Zunächst einmal ist zu vermerken, dass die Daten auf eine vielfältige und breit gestreute Bevölkerung ohne reguläres Aufenthaltsrecht hinweisen, denn die zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten umfassen nur 50 bis 60 Prozent der Gesamtzahl. In anderen Ländern ist die klandestine Bevölkerung oft sehr viel stärker auf wenige Staatsangehörigkeiten konzentriert.

Offenbar spielt auch die absolute Größe der Bevölkerung des Herkunftslandes eine Rolle. China und Indien sind mit 1,2 und 1,3 Milliarden Menschen mit Abstand die bevölkerungsreichsten Länder der Welt. Männliche Inder und Chinesen beiderlei Geschlechts tauchen unter den ersten zehn Staatsangehörigkeiten für illegale Einreise und illegalen Aufenthalt auf, fallen aber kaum durch Jedermann-Kriminalität auf.

Im Durchschnitt stellt die Bundespolizei deutlich mehr Personen einer Staatsangehörigkeit bei der Einreise als beim Aufenthalt fest. Allerdings ist das Verhältnis bei Frauen weniger ausgeprägt. Weiter fällt auf, dass es zwischen Männern und Frauen zwar viele Übereinstimmungen gibt, aber auch einige markante Unterschiede. So ist Indien nur für Männer besonders bedeutsam, Nigeria insbesondere für Frauen. Thai-Länderinnen und Brasilianerinnen tauchen nur zu illegalem Aufenthalt in Bundespolizeidaten unter den 10 wichtigsten Staatsangehörigkeiten auf. Türkinnen werden von der Bundespolizei in größerer Zahl unter Aufenthalt als unter Einreise vermerkt. Beides deutet auf die Bedeutung des illegalen Verbleibs nach legaler Einreise hin. Männliche Algerier und Albaner fallen durch Jedermann-Kriminalität mit Aufenthaltsstatus illegal auf, männliche Chinesen und Inder gerade nicht.

³¹ Üblich wäre ein Aufführen der ersten 10, aber durch ein Aufführen der ersten 11 konnte eine höhere Übereinstimmung zwischen den Kategorien erzielt werden.

³² Die Urkundenfälschungen, die durch die Bundespolizei ermittelt wurden, konnten im Rahmen dieser Analyse nicht herausgerechnet werden.

Deutschlands bedeutende Einwanderergruppen aus Drittstaaten sind auch unter den Staatsangehörigkeiten mit illegalem Status vertreten, allen voran die Türkei, aber auch Nachfolgestaaten Jugoslawiens (Serbien, Kosovo), die Russische Föderation und Vietnam. Besonders auffällig ist die absolute Präsenz von Kosovaren und Kosovarinnen unter den ersten zehn, obwohl das Land nur sehr klein ist. Die Nachfolgestaaten Jugoslawiens sind auch stark bei den Asylantragstellern vertreten. Mit Afghanistan, Iran und Irak sind drei Staatsangehörigkeiten von großen Ländern vertreten, die in bedeutendem Maß zum weltweiten Flüchtlingsstrom beitragen und von denen es beachtliche Minderheiten auch in Deutschland gibt.

Wenn wir nach Ländern vorgehen, schlagen wir zusammenfassend die folgende Gruppenbildung vor:

- Staatsangehörige aus Ländern mit bedeutenden historischen Migrationsbeziehungen zu Deutschland, insbesondere Türkei, Nachfolgestaaten Jugoslawiens, Russland und Vietnam.
- Staatsangehörige der bevölkerungsreichsten Länder der Welt, insbesondere China und Indien.
- Staatsangehörige aus Ländern, die in bedeutendem Maße zum weltweiten Flüchtlingsstrom beitragen, insbesondere Afghanistan, Iran und Irak.

Geht man nach Kontinenten vor, so sind Asien und Europa am wichtigsten. Afrikanische Staatsangehörige ohne Status gibt es zwar auch in Deutschland, aber nicht in absolut großer Zahl. Es gibt etwa genauso viele türkische Staatsangehörige wie Staatsangehörige aus dem subsaharischen Afrika, gegen die wegen aufenthaltsrechtlicher Straftaten ermittelt wird und denen der Status ‚illegal‘ zugeordnet ist. Relativ hingegen – verglichen zur legalen Bevölkerung aus diesen Ländern – ist illegaler Aufenthalt für einige Staatsangehörigkeiten bedeutend, was hier jedoch nicht näher analysiert werden konnte. Die Polizeidaten deuten auf eine noch deutlich geringere Bedeutung von Lateinamerikanern hin. Dies ist bemerkenswert, weil sie von Journalisten und in qualitativen Studien relativ häufig interviewt worden sind und so auch das Bild von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland prägen. Dies könnte damit zusammenhängen, dass qualitative Studien häufig Kontakte über Hilfsorganisationen suchen, die eher von Lateinamerikanern als von anderen Staatsangehörigen aufgesucht werden. Allerdings kann auch ihre Bedeutung im Zeitablauf gesunken sein.

Tabelle 7: Tatverdächtige nach Geschlecht und wichtigsten Staatsangehörigkeiten

Jedermann-Straftaten, Status illegal		Illegale Einreise (nur Bundespolizei)		Illegaler Aufenthalt (nur Bundespolizei)				
männlich								
Türkei	562	9.1%	Afghanistan	1 148	10.7%	Türkei	677	12.2%
Afghanistan	402	6.5%	Irak	1 027	9.5%	Afghanistan	529	9.6%
Vietnam	358	5.8%	Türkei	890	8.3%	China	378	6.8%
Serbien	315	5.1%	China	613	5.7%	Kosovo	287	5.2%
Ungeklärt	278	4.5%	Russische Föderation	474	4.4%	Russische Föderation	279	5.0%
Algerien	222	3.6%	Serbien	461	4.3%	Iran	255	4.6%
Albanien	213	3.4%	Kosovo	390	3.6%	Irak	251	4.5%
Kosovo	212	3.4%	Indien	366	3.4%	Vietnam	184	3.3%
Iran	193	3.1%	Iran	327	3.0%	Serbien	172	3.1%
Irak	168	2.7%	Vietnam	309	2.9%	Indien	163	2.9%
Rest	3260	52.7%	Rest	4758	44.2%	Rest	2362	42.7%
Insgesamt männlich	6183		10 763			5537		
weiblich								
Afghanistan	192	13.6%	Russische Föderation	398	9.2%	Türkei	650	19.2%
Vietnam	118	8.4%	China	359	8.3%	Russische Föderation	341	10.1%
Iran	82	5.8%	Türkei	260	6.0%	China	242	7.2%
Türkei	80	5.7%	Afghanistan	246	5.7%	Iran	211	6.2%
Serbien	77	5.5%	Ukraine	240	5.6%	Kosovo	163	4.8%
Nigeria	67	4.8%	Irak	200	4.6%	Ukraine	131	3.9%
Ungeklärt	59	4.2%	Vietnam	160	3.7%	Serbien	99	2.9%
Russische Föderation	48	3.4%	Serbien	143	3.3%	Thailand	82	2.4%
China	46	3.3%	Iran	131	3.0%	Brasilien	81	2.4%
Irak	43	3.1%	Nigeria	121	2.8%	Vietnam	81	2.4%
Rest	596	42.3%	Rest	2048	47.6%	Rest	1303	38.5%
Insgesamt weiblich	1 408		4 306			3 384		
Insgesamt	7 591		15 069			8 921		

7 Zu- und Abflüsse zur irregulären Bevölkerung

In den vorherigen Abschnitten wurden Bestandsgrößen geschätzt und der Trend ihrer Veränderung in den letzten 5 Jahren dargestellt, soweit dies möglich war. Der Trend war tendenziell sinkend, außer von 2009 auf 2010. Dahinter können sich erhebliche Bewegungen in unterschiedliche Richtungen verbergen, und zwar nicht nur über die Grenzen hinweg, sondern auch zwischen irregulären klandestinen Migranten, registrierten Ausreisepflichtigen, Asylbewerbern und regulären Migranten.

In Abbildung 10 werden Stromgrößen von irregulären Migranten nach den drei Arten „demografisch“, „geografisch“ und auf den „Status bezogen“ unterschieden. Jeweils zu den drei möglichen Arten von Strömen sind die verfügbaren Datenspuren zu den Gruppen der klandestinen Migranten, der Scheinlegalen und auch der registriert Ausreisepflichtigen angegeben.

Abbildung 10: Daten- und Datenspuren zu Zu- und Abflüsse in amtlichen Statistiken

Stromgröße	Zuflüsse	Bevölkerungsgruppe	Abflüsse
	Geburten		Sterbefälle
demographisch	?	Klandestine Bevölkerung	?
	?	Scheinlegale	?
	?	Registrierte Ausreisepflichtige	?
geographisch	Einwanderung		Auswanderung
	BPOL	Klandestine Bevölkerung	AZR, BPOL
	?	Scheinlegale	?
		Registrierte Ausreisepflichtige	AZR
Status bezogen	Interne Zugänge		Interne Abgänge
	AZR	Klandestine Bevölkerung	AZR
	?	Scheinlegale	BKA PKS
	AZR	Registrierte Ausreisepflichtige	AZR

Quelle: eigene Darstellung

Zu demographischen Strömen lassen sich keine geeigneten Daten finden. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass auch die hier diskutierten Gruppen wie jede andere Bevölkerungsgruppe auch durch Geburt und Tod beeinflusst wird. Es könnte zukünftig geprüft werden, ob sich zumindest Geburten von Geduldeten und anderen Ausreisepflichtigen im AZR identifizieren lassen.

Zu geographischen Strömen sammelt vor allem die Bundespolizei Daten, die teilweise auch im AZR vermerkt sind. Ein klandestiner illegaler Aufenthalt kann durch illegale Einreise zustande kommen und durch freiwillige oder zwangsweise Ausreise wieder beendet werden. Es gibt Daten zu aufgedeckten illegalen Einreisen. Die Einreise kann auch legal oder scheinbar legal erfolgen. Zurückweisungen könnten als Indikatoren für scheinbar legale Einreisen betrachtet werden. Zurückschiebungen und Abschiebungen lassen sich nicht nach den Gruppen differenzieren. Im AZR gespeicherte sogenannte freiwillige Ausreisen beziehen sich auf registrierte Ausreisepflichtige, während der klandestine Aufenthalt eines Migranten bei der Ausreise über einen deutschen Flughafen aufgedeckt und vermerkt werden kann. Insgesamt gibt es also relativ viele Indikatoren für geographische Bewegungen, was aber nicht bedeuten muss, dass sie am wichtigsten sind. Nicht sichtbar werden Ausreisen über die Landgrenzen in andere EU-Staaten.

Wenn im Folgenden Trendindikatoren für einzelne Ströme vorgestellt werden, gibt es drei Typen von Interpretationsproblemen: Zum Ersten zeigen sie nur den Ausschnitt, der den Behörden bekannt ist. Nur bei gleich bleibend relevanten Rahmenbedingungen kann die Entwicklung als Trend der zugrunde liegenden unbekanntes Gesamtzahl betrachtet werden. Zweitens überlappen die Indikatoren im Zeitablauf. Ein und dieselbe Person kann z.B. zunächst legal einzureisen versuchen und dann zurückgewiesen werden, daraufhin illegal einreisen und zurückgeschoben werden, anschließend erfolgreich illegal einreisen und einen Asylantrag stellen, sowie dann nach Ablehnung des Asylantrags kontrolliert ausreisen oder abgeschoben werden. Drittens gibt es für einzelne Ströme gar keine geeigneten Indikatoren, so dass sie systematisch ausgeblendet werden. Es besteht die Gefahr, nicht zu erkennen, dass unbeobachtete Ströme sich gegenläufig zu Strömen im Beobachtungsfenster entwickeln.

Diese Gefahr besteht insbesondere bei folgenden Aspekten:

- Einreise steht mehr im Fokus als die Ausreise. Das heißt aber nicht, dass in jedem Jahr mehr einreisen als ausreisen.
- Das Asylverfahren ist besonders gut dokumentiert. Das heißt aber nicht, dass die meisten klandestinen Migranten vor oder nach einer klandestinen Phase auch im Asylverfahren waren.

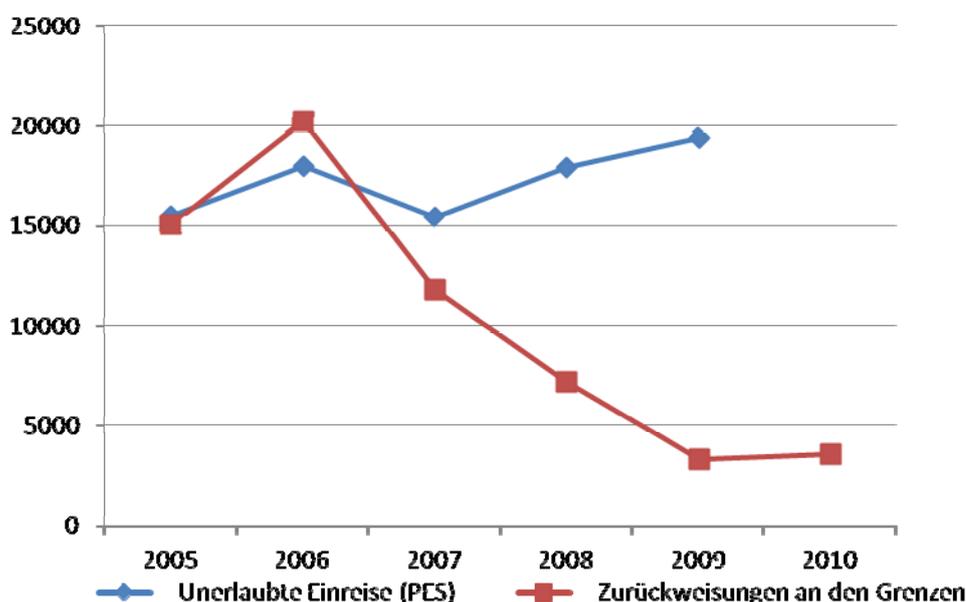
- Verbleib nach Ablauf des Aufenthaltstitels wird als wichtigster Zustrom zur Gruppe der klandestinen irregulären Migranten eingeschätzt (Cyrus u.a. 2010). Hierzu gibt es keine Datenreihen.
- Selbst zur Gruppe der registrierten Ausreisepflichtigen, deren Existenz schon nach der Definition registriert wird, ist es nicht möglich, alle Zu- und Abflüsse zu dokumentieren. Allerdings lässt sich durch eine Berechnung der Nettoeffekt aller Zu- und Abwanderungen verdeutlichen. Von den registrierten Ausreisepflichtigen lebten zum 31.12.2010 rund 89 Prozent schon seit mehr als einem Jahr im Land, so dass der Rest von 11 Prozent (rund 13 000 Personen) also im Laufe des Jahres hinzugekommen sein muss. Weil die Gesamtzahl aber zurückgegangen ist, lässt sich im gleichen Zeitraum ein Abfluss von rund 29 000 Personen errechnen.

Vor diesem Hintergrund werden hier ausgewählte Stromgrößenindikatoren vorgestellt, für die Zeitreihen für die letzten Jahre vorlagen. Zunächst geht es um geographische Zuflüsse. Deutschland ist von EU-Staaten und der Schweiz umgeben. Seit Dezember 2008 gehören auch die Schweiz und die östlichen Nachbarn dem Schengenraum an, so dass es zu Land keine stationären Grenzkontrollen mehr gibt. Wenn die Grenzkontrollbehörden jemanden im Grenzraum (30km Grenzgebiet) ohne Papiere aufgreifen, kann entweder ‚illegale Einreise‘ oder ‚illegaler Aufenthalt‘ festgestellt werden: Voraussetzung für die Feststellung unerlaubter Einreise ist jedoch ein zeitlich unmittelbarer Zusammenhang zum Grenzübertritt. Sofern sich dieser nachweisen lässt, ist die Bundespolizei auch für die Aufenthaltsbeendigung (z.B. Zurückweisung) zuständig. Typischerweise wird demnach von der BPol ‚illegale Einreise‘ festgestellt. Reisen Migranten ohne reguläres Aufenthaltsrecht über Grenzen hinweg aus und werden bei einer Kontrolle festgestellt, so wird in der Regel ‚illegaler Aufenthalt‘ durch die BPol erfasst. Zusätzlich kann es zu Feststellungen von illegalem Aufenthalt und illegaler Einreise beim Transit durch Deutschland oder bei Einreise aus einem anderen EU-Land kommen. In diesen Fällen wird z.T. illegale Einreise und illegaler Aufenthalt erfasst, obwohl die Person nie in Deutschland gelebt hat.³³

³³ Die Bundespolizei hat folgendes Beispiel angegeben: Ein ukrainischer Staatsangehöriger [ohne Aufenthaltsrecht] reist mit einem Schengenbinnenflug von Madrid nach München und wird 2 Stunden später im Rahmen der Ausreisekontrolle festgestellt. In diesem Fall ist sowohl der Straftatbestand der unerlaubten Einreise als auch des unerlaubten Aufenthaltes erfüllt.

Direkte Einreisen aus Drittstaaten erfolgen über den Luft- und Seeweg, so dass die Einreise über Grenzübergangsstellen erfolgt. Zurückweisungen zeigen an, wann die Grenzkontrollbehörden an Grenzübergangsstellen von Versuchen ausgehen, dass jemand unberechtigt einreisen will. Zurückweisungen sind verhinderte illegale Einreisen über Grenzübergangsstellen. Im Fall von Deutschland betreffen sie seit 2009 nur Personen, die auf dem Luft- oder Seeweg einreisen, weil auf dem Landweg grundsätzlich keine stationären Grenzkontrollen mehr stattfinden und daher grundsätzlich auch keine Zurückweisungen an der Grenze vorkommen.

Abbildung 11: Aufgedeckte Zuflüsse zur irregulären Bevölkerung 2005 bis 2010



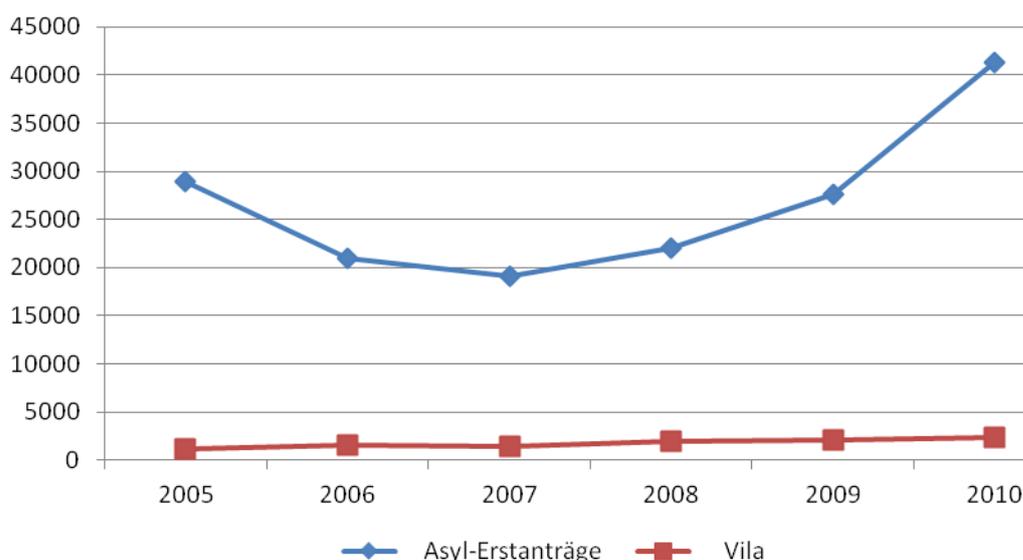
Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, BAMF Migrationsberichte

Wenn die Kontrollbedingungen gleich bleiben, können Statistiken über verhinderte Einreisen einen Trend anzeigen. Dies ist hier nicht der Fall, weil sich seit 2009 die Kontrollbedingungen durch den Beitritt der östlichen Nachbarn zum Schengenraum grundlegend geändert haben. Dies musste zu einem Rückgang der Zurückweisungen und Anstieg der unerlaubten Einreisen führen, die auch in Abbildung 11 sichtbar werden.

Als Indikatoren für erfolgreiche illegale Einreisen können erste Asylanträge und Zugänge in das Vila-Verfahren herangezogen werden. Weil Asylbewerber in der Regel im Land der ersten Einreise einen Antrag stellen müssen und Deutschland bei Reisen auf dem Landweg nie das erste Einreiseland sein kann, enthalten die Zahlen der erst-

malig beantragenden Asylbewerber einen nicht näher quantifizierbaren Anteil von Personen, die ihren Reiseweg nicht wissen oder verschleiern. Beim Vila-Verfahren geht es um Personen, die aus der Illegalität heraus bei Ausländerbehörden auftauchen und keinen Asylantrag stellen (Rauch 2005). Sie werden seit 2005 wie Asylbewerber in die Bundesländer verteilt, damit sich aus dem Verzicht auf ein Asylverfahren kein Vorteil im Hinblick auf die Ortswahl ergibt. Es ist nicht bekannt, wie lange die Personen vorher illegal in Deutschland waren, so dass sie sich nicht unmittelbar zu den Zahlen der verhinderten irregulären Migration in Beziehung setzen lassen. Sie wechseln von der klandestinen irregulären Bevölkerung zu den registrierten Ausreisepflichtigen. Je nach Perspektive lassen sich diese Daten auch als Regularisierungsdaten auffassen, wenn registrierte Ausreisepflichtige nicht als Teil der irregulären Bevölkerung betrachtet werden.

Abbildung 12: Erste Asylanträge und aus der Illegalität Geduldete - Indikatoren für erfolgreiche geographische Zuflüsse oder Regularisierung?



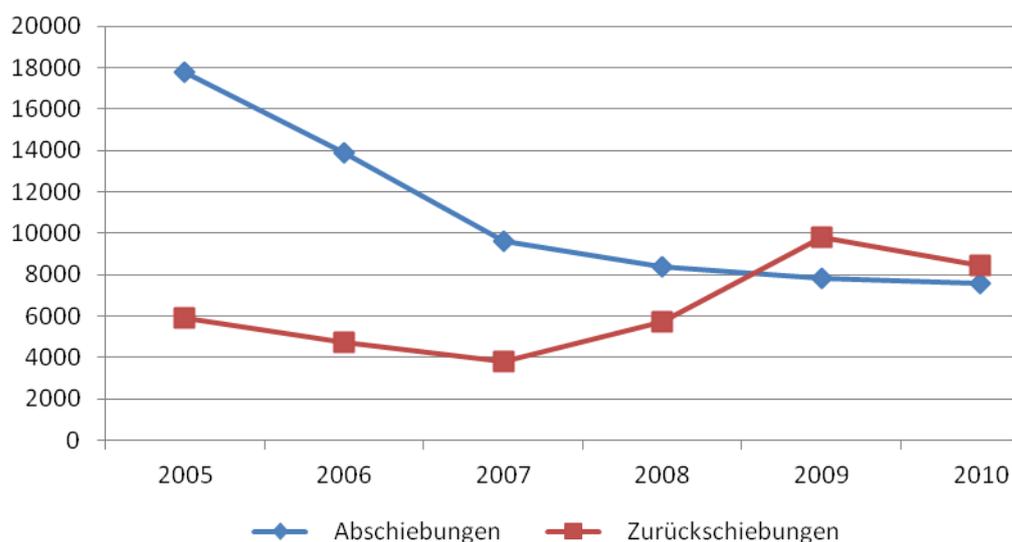
Quelle: Sonderauswertung BAMF, eigene Darstellung

Es ist ein deutlicher Anstieg der Asylerstanträge erkennbar, während die Zahl der Personen im Vila-Verfahren sich nur geringfügig gesteigert hat. Hinter den Gesamtzahlen verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen für einzelne Herkunftsländer, die hier nicht im Einzelnen analysiert werden können. Der starke Anstieg von 2009 auf 2010 ist teilweise auf Asylanträge aus Serbien, Montenegro und Mazedonien nach

Einführung der visumsfreien Einreise und auf Migranten aus Irak und Afghanistan zurückzuführen.

Als Indikatoren für Ausreisen über die Grenzen lassen sich Zurückschiebungen, Abschiebungen und registrierte freiwillige Ausreisen ins Ausland angeben. Zurückschiebungen beziehen sich auf Personen, die innerhalb von 6 Monaten nach der Einreise festgestellt werden und bei denen der Einreiseweg nachgewiesen werden kann. Abschiebungen können nach dem Auffinden einer illegal aufhältigen Person angeordnet werden, aber auch nach Ablauf einer Duldung, Ablehnung eines Asylantrags oder Widerruf eines Aufenthaltstitels, wenn es Hinweise gibt, dass die Person nicht freiwillig ausreist. Auch die nachgewiesene freiwillige Ausreise von vollziehbar Ausreisepflichtigen wird im AZR registriert, liegt aber für diese Expertise nicht vor. Außerdem könnten die Fälle hinzugenommen werden, in denen die Bundespolizei einen illegalen Aufenthalt bei der Ausreise feststellt. Wenn jemand z.B. lange Zeit mit abgelaufenem Aufenthaltstitel in Deutschland gelebt hat und dann freiwillig über einen deutschen Flughafen ausreist, stellt die Bpol dies bei der Ausreise fest. Sie ermöglicht die Ausreise und informiert die Ausländerbehörden, die dann im Nachhinein eine Ausweisung verfügen und dadurch eine Wiedereinreisesperre hervorrufen können.

Abbildung 13: Nachgewiesene geographische Abflüsse



Quelle: BAMF, Bundespolizei

8 Kosten

Migrationskontrolle und Monitoring von Migrationsbewegungen haben letztlich immer das Ziel, nur regulären Aufenthalt zuzulassen und illegalen Aufenthalt zu verhindern oder zu beenden. Eine umfassende Erhebung und Auswertung solcher Kosten wird im Rahmen dieser Expertise und auch nach den Spezifikationen in der EMN-Studie nicht angestrebt. Hier soll nur kurz aufgezeigt werden, welche Posten bei einer umfassenden Analyse der Kosten der Bekämpfung irregulärer Migration zu bedenken wären. Dabei werden die Kosten in zwei Dimensionen unterschieden:

Migrationskontrollmaßnahmen lassen sich danach differenzieren, wo sie im Migrationsprozess ansetzen: im Ausland vor der Ausreise, an der Grenze, während des Aufenthalts oder im Zusammenhang mit der Rückkehr (Vogel 2000, S. 397). Es sollten Maßnahmen eingeschlossen werden, die einen unberechtigten Zugang zur legalen Sphäre verhindern (z.B. Passkontrollen bei der Einreise am Flughafen oder Befragungen zur Verhinderung von Scheinehen) wie auch Maßnahmen, die zum Aufdecken von Illegalität durchgeführt werden (z.B. Personenkontrollen durch mobile Kräfte der Grenzbehörden im 30km Grenzgebiet oder Ermittlungen gegen Schleuser). Die Verhinderung irregulärer Migration ist teilweise in andere Aufgaben integriert, so dass sich der Anteil der Migrationskontrollkosten nur durch aufwändige Studien zu Arbeitsabläufen konkret ermitteln ließe. So ist zum Beispiel die Polizei eines Bundeslandes für die Bekämpfung einer Vielzahl von Straftaten zuständig, darunter auch solchen gegen das Aufenthaltsrecht. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung bekämpft unter anderem die Beschäftigung von Ausländern ohne erforderlichen Aufenthaltstitel bzw. Ausübung einer Beschäftigung durch irreguläre Migranten. Die unten stehende Liste soll verdeutlichen, dass materielle Kosten in unterschiedlicher Form bei unterschiedlichen Akteuren anfallen³⁴, so dass sie insgesamt schwer zu überschauen sind. Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie konzentriert sich auf Organisationen, deren Aufgaben zu einem großen Teil mit Migrationskontrolle zu tun haben, und Organisationen, deren Tätigkeit für die Migrationskontrolle besonders relevant ist. Kosten entstehen nicht nur in öffentlichen Haushalten, sondern werden auch durch staatliche Regulierungen auf Privatpersonen und Unternehmen verlagert.

³⁴ Dabei werden Kosten jeweils dort aufgeführt, wo sie sich im Budget niederschlagen und nicht durch gleiche gegengerichtete Einnahmeströme gedeckt sind. Z.B. werden Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Grenzschutzfonds unter EU aufgeführt.

Box 1: Kosten der Migrationskontrolle bei unterschiedlichen Akteuren**Europäische Union**

- finanzielle Unterstützung für Drittstaaten im Zuge der Verhandlung von Rücknahmeabkommen
- Finanzierungen von Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Außengrenzfonds 2007-2013 (davon entfallen ca. 84 Mio. auf Deutschland)¹
- Europäische Grenzschutzagentur Frontex
- Europäische Agenturen und Monitoring-Einrichtungen, soweit Forschung und Monitoring an Kontrollzielen orientiert ist (EASO, EMN)

Bund

- Visumsvergabeabteilungen in Botschaften (Auswärtiges Amt)
- Bundespolizei (soweit nicht für andere bundespolizeiliche Maßnahmen eingesetzt)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (soweit nicht mit integrationspolitischen Aufgaben betraut)
- Ausländerzentralregister
- Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration (GASIM) bzw. daran beteiligte Behörden
- FKS (soweit mit aufenthaltsrechtlichen Sachverhalten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung befasst)

Länder und Gemeinden

- Polizei (soweit mit aufenthaltsrechtlichen Straftaten befasst)
- Rechtspflege (soweit mit aufenthaltsrechtlichen Straftaten befasst)
- Ausländerbehörden
- Kosten der Abschiebehaft

Unternehmen

- Kontrollkosten zur Vermeidung von Sanktionen für Transportunternehmer (Carrier Sanctions)
- Kontrollkosten zur Vermeidung von Arbeitgebersanktionen

Migranten

- Visumsgebühren

Darüber hinaus lassen sich sicherlich für einzelne Maßnahmen, die explizit mit dem Ziel der Bekämpfung irregulärer Migration eingeführt werden, die zusätzlich anfallenden Kosten ermitteln. Allerdings zeigen solche Maßnahmen immer nur einen Teilausschnitt der Kosten der Bekämpfung irregulärer Migration.

Die Bundes- und Länderpolizeien sind in Deutschland in bedeutendem Umfang an der Aufdeckung und Verfolgung von aufenthaltsrechtlichen Straftaten und damit an der Bekämpfung irregulärer Migration beteiligt. Da illegaler Aufenthalt in Deutschland strafbar ist und die Polizei nach dem Legalitätsprinzip alle Straftaten verfolgen muss, ist sie immer dann zum Handeln gezwungen, wenn sie im Zuge ihrer Arbeit auf Personen ohne oder mit zweifelhaften aufenthaltslegitimierenden Dokumenten stößt. In welchem Umfang polizeiliche Kapazitäten durch Ermittlungen bei aufenthaltsrechtlichen Straftaten gebunden sind, ließe sich im Einzelnen nur mit sehr viel Aufwand ermitteln.

Rechnungsmäßige Ausgaben für die Polizeien sind für 2007 verfügbar. Die Nettoausgaben für die Polizei betragen 2007 rund 14 406 Millionen Euro, von denen 2 501 beim Bund anfielen, und zwar überwiegend für die Bundespolizei. Im Jahr 2007 sind rund 2,4 Millionen Tatverdächtige in der Polizeilichen Kriminalstatistik registriert, darunter über 80 000 wegen aufenthaltsrechtlicher Straftaten. Würde man annehmen, dass der polizeiliche Aufwand proportional zur Zahl der Tatverdächtigen verteilt ist, müsste man rund 511 Millionen Euro der Bekämpfung aufenthaltsrechtlicher Straftaten zurechnen. Dies würde unterstellen, dass ein durchschnittlicher Aufwand pro Straftat anfällt. Da aber allein die Bundespolizei, die einen bedeutenden Teil ihrer Aufgaben im Bereich der Bekämpfung irregulärer Migration erfüllt, im gleichen Jahr 2 501 Millionen Euro ausgegeben hat, ist eine solche Zurechnung nicht sinnvoll, so dass eher eine weitere Analyse von einzelnen Budgetposten als künftig sinnvoll erachtet wird.

9 Zusammenfassung

Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union definiert – kurz zusammengefasst – illegalen Aufenthalt als die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die rechtlichen Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat erfüllen. Für diese Expertise haben wir irreguläre Migranten im Sinne der Rückführungsrichtlinie definiert. Drei Untergruppen werden unterschieden:

- Klandestine: Personen, die sich nach illegaler Einreise, Ablauf oder Entzug eines Aufenthaltstitels vor den zuständigen Behörden zu verbergen suchen.
- Scheinlegale: scheinbar legal im Lande lebende Personen, deren regulärer Aufenthalt auf falschen Angaben, Papieren oder Identitäten beruht.
- Registrierte Ausreisepflichtige: den Behörden bekannte Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus. Es gibt mit der ‚Duldung‘ einen relativ stark rechtlich formalisierten Status für einen Teil dieser Gruppe.

Meist sind in Deutschland nur Klandestine gemeint, wenn von irregulärer oder illegaler Migration die Rede ist.

Zunächst wurde geprüft, welche Aussagen sich auf Basis der Daten treffen lassen, die von deutscher Seite in die Statistiken von Eurostat eingehen (EIL-Daten). Diese Zahlen werden z.B. in europäischen Analysen genutzt, um darauf hinzuweisen, dass viele irreguläre Migranten aufgedeckt werden, deren Ausreise nicht durchgesetzt wird. Es ist jedoch zweifelhaft, dass die Daten dies zeigen. So sind in den von Deutschland gelieferten Daten zu den durchgesetzten Ausreisen weder Abschiebungen noch Zurrückschiebungen enthalten, obwohl ja in diesen Fällen eine Ausreise eindeutig nachgewiesen ist. Die Expertise dokumentiert, was genau an Eurostat geliefert wird. Tendenziell lassen die gelieferten Daten die Durchsetzung der deutschen Zuwanderungsgesetzgebung weniger effektiv erscheinen, als sie es ist. Die Daten dienen außerdem als Grundlage für Zuweisungen aus dem Europäischen Rückkehrfonds.³⁵ Falls zu

³⁵ Siehe Artikel 14 (2) der ENTSCHEIDUNG Nr. 575/2007/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

geringe Daten gemeldet werden, was die Analysen nahelegen, verzichtet Deutschland auf möglicherweise erhebliche Mittelzuweisungen aus diesem Fonds.

Für die weitere Analyse in der Expertise wird nur noch auf nationale Daten zurückgegriffen. Die wichtigsten nationalen Datengrundlagen sind die Polizeiliche Kriminalstatistik und das Ausländerzentralregister. In der Polizeilichen Kriminalstatistik wurde im Laufe des Jahres 2010 bei rund 46 500 Personen der Anlass des Aufenthalts als ‚illegal‘ eingestuft. Der weitaus überwiegende Teil von diesen wurde von der Bundespolizei im Rahmen von Grenzkontrollen an Flughäfen und den Binnengrenzen statistisch erfasst. Gegen rund 25 000 wurden strafrechtliche Ermittlungen wegen illegalem Aufenthalt eingeleitet, während bei den übrigen andere aufenthaltsrechtliche Straftaten – vor allem illegale Einreise, aber auch der Missbrauch von Visa und Aufenthaltstiteln – zur Einstufung als ‚illegal‘ führte.

Für Klandestine, Scheinlegale und Geduldete wurde getrennt nach Möglichkeiten zur Schätzung der Gesamtzahl der in Deutschland lebenden irregulären Migranten gesucht.

- Für Klandestine wurden in der Vergangenheit vorgelegte Schätzungen zur Gesamtzahl aktualisiert und evaluiert. Die Aktualisierung zeigte, dass der von 2005 bis 2009 anhaltende Abwärtstrend 2010 zum Stillstand gekommen ist. Dank erstmals vorliegender detaillierter polizeilicher Daten konnten die der Schätzung zugrundeliegenden Annahmen besser überprüft werden. Dies legte eine geringere Validität als bisher angenommen offen. Die durchgeführten Alternativrechnungen zeigten jedoch eine Bestätigung des Trends. Die Spannweite der Schätzung der Gesamtzahl musste erhöht werden. Die Aussage, dass es zwischen 100 000 und 400 000 klandestine irreguläre Migranten gibt, kann als relativ gut begründet angesehen werden.
- Für scheinbar legale Migranten liegen keine Schätzungen vor. Die einzigen vorliegenden quantitativen Daten fanden sich in der Polizeilichen Kriminalstatistik, die jedoch für Schätzungen nicht nutzbar ist, weil innerhalb der Statistik nicht klar zwischen Scheinlegalen und ihren legalen Helfern unterschieden werden kann.
- Für registrierte Ausreisepflichtige kann auf die relativ gut im Ausländerzentralregister dokumentierte Zahl der Geduldeten verwiesen werden. Sie ist stark von rund 175 000 (2006) auf 87 000 (2010) zurückgegangen, hauptsächlich

durch Altfallregelungen (Regularisierungen), aber auch durch Ausreisen. Relativ hohe Zahlen von sonstigen Ausreisepflichtigen, die in einzelnen Auswertungen des Ausländerzentralregisters auftauchen, stellten sich als nicht aussagekräftig heraus. Eine Auswertung von 2010 zeigte, dass bei rund 40 000 in- zwischen einen Aufenthaltstitel vorhanden war, obwohl sie noch als ausreisepflichtig registriert waren. Diese vermutlich irrtümlich nicht gelöschten Ausreiseverpflichtungen deuten darauf hin, dass der Umfang der ‚Regularisierungen‘ im Sinne der Vergabe eines regulären Status nach Bestehen einer Ausreisepflicht in Deutschland einen erheblichen Umfang haben könnte. Für 31 000 Personen ist zum Jahresende 2010 eine Ausreisepflicht ohne Duldung oder einen anderen Aufenthaltstitel vermerkt. Unter diese heterogene Gruppe fallen z.B. Abschiebehäftlinge und Personen, die innerhalb einer Frist freiwillig ausreisen.

Obwohl in Deutschland umfangreiche verdachtsunabhängige Kontrollen an Arbeitsstellen durchgeführt werden, lassen sich kaum abgesicherte Aussagen zum Umfang illegalen Aufenthalts und zum Umfang illegaler Beschäftigung bei legalem Aufenthalt machen. Dies liegt daran, dass weder aussagekräftige Berichte veröffentlicht werden, noch Daten zur Verfügung gestellt wurden, die eine detailliertere Analyse ermöglichen. Die vorliegenden Zahlen und Studien deuten auf eine eher geringe Bedeutung der Erwerbstätigkeit von irregulären Migranten außerhalb von Privathaushalten hin. Im Jahr 2010 wurden 510 425 Personen an Arbeitsstellen kontrolliert. Es wurden 1 173 Ermittlungsverfahren wegen ‚illegalem Aufenthalt‘ erledigt, die typischerweise durch Personenbefragungen zustande kommen. Im gleichen Zeitraum wurden 10 010 Verfahren wegen Beschäftigung bei fehlender Arbeitserlaubnis abgeschlossen, was auf die höhere Bedeutung der illegalen Ausländerbeschäftigung von EU-Bürgern aus den neuen Mitgliedstaaten, Geduldeten und anderen Personengruppen mit Aufenthaltsstatus aber ohne Arbeitserlaubnis hindeutet. Letztere Beschäftigungsverhältnisse können nicht nur durch Kontrollen an Arbeitsstellen, sondern auch durch Datenabgleich ins Visier der Ermittler kommen.

Auch diese Expertise zeigt im Einklang mit anderen Studien, dass irreguläre Migranten eine heterogene Gruppe mit unterschiedlichen Hintergründen und Motiven sind. Altersmäßig sind sie – stärker noch als reguläre Migranten – überwiegend jung. Polizeidaten deuten darauf hin, dass die klandestine irreguläre Bevölkerung überwiegend zwischen 21 und 40 Jahren alt ist, wobei sich die Altersverteilungen von Männern und

Frauen unterscheiden. Männer sind tendenziell jünger, während sich Frauen gleichmäßiger über die Altersjahrgänge verteilen, also sich auch in der Gruppe der über 40jährigen substantielle Anteile finden lassen.

Der Frauenanteil bei den irregulären Migranten ist geringer als der Männeranteil, aber höher als es Kontrollstatistiken vermuten lassen. Unsere Schätzungen für klandestine irreguläre Migranten kommen auf einen Frauenanteil von 36 Prozent, den gleichen Wert, der für Geduldete im Ausländerzentralregister gemessen wird.

Im Bezug auf die Herkunft der irregulären Migranten ist von einer vielfältigen Bevölkerung ohne reguläres Aufenthaltsrecht auszugehen. Darauf deutet eine Analyse der häufigsten Staatsangehörigkeiten bei unterschiedliche Typen von Polizeidaten hin – neben Daten von Personen mit nicht-aufenthaltsrechtlichen Straftaten auch Bundespolizeidaten, die überwiegend bei der Einreise oder Ausreise (z.B. mit abgelaufenem Aufenthaltstitel) festgestellt werden. Die zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten umfassen jeweils nur 50 bis 60 Prozent der Gesamtzahl aller Erfassten. In anderen Ländern ist die klandestine Bevölkerung oft viel stärker auf wenige Staatsangehörigkeiten konzentriert. Die wichtigsten Staatsangehörigkeiten unter irregulären Migranten lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen:

- Staatsangehörige aus Ländern mit historischen Migrationsbeziehungen zu Deutschland: insbesondere Türkei, der Nachfolgestaaten Jugoslawiens, Russland, Vietnam;
- Staatsangehörige der bevölkerungsreichsten Länder der Welt: insbesondere China und Indien;
- Staatsangehörige aus Ländern, die in bedeutendem Maße zum weltweiten Flüchtlingsaufkommen beitragen: insbesondere Afghanistan, Iran und Irak.

Europa und Asien sind deutlich wichtigere Herkunftsregionen als Afrika und Lateinamerika. Formen der Illegalität und Einreisewege unterscheiden sich nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht. So ist z.B. Indien nur für Männer besonders bedeutsam, Nigeria insbesondere für Frauen. Türkinnen z.B. werden von der Bundespolizei in größerer Zahl unter „illegalem Aufenthalt“ als unter „illegaler Einreise“ vermerkt, was auf die Bedeutung des illegalen Verbleibs nach legaler Einreise hindeutet. Es ist auch davon auszugehen, dass sich die Beteiligung an nicht-aufenthaltsrechtlichen Straftaten (Jedermann-Kriminalität) nach Staatsangehörigkeiten unterscheidet. Männ-

liche Algerier und Albaner fallen durch Jedermann-Kriminalität mit Aufenthaltsstatus ‚illegal‘ auf, männliche Chinesen und Inder gerade nicht.

10 Literaturverzeichnis

Alt, Jörg (2004): Anlage 4: Größenschätzung für Deutschland. Jörg Alt. Materialien auf der website www.joerg-alt.de. Anlage zum Buch *Leben in der Schattenwelt*.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2007): 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin.

Belser, Patrick; de Cock, Michaëlle; Mehran, Farhad (2005): *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*. Geneva.

Boockmann, Bernhard; Rincke, Johannes (2005): *Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“: Empirische Untersuchung der Entwicklung der Schwarzarbeit und des hierauf bezogenen Bewusstseins- und Wertewandels – Machbarkeitsstudie – Abschlussbericht an das Bundesministerium der Finanzen durch das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW)*. Mannheim.

Broeders, Dennis (2007): *The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants*. In: *International Sociology*, Jg. 22, H. 1, S. 71–92.

BAMF (2011): *Migrationsbericht 2009*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Nürnberg.

Bundesrechnungshof (2008): *Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)*. Bundesrechnungshof. Bonn.

Bundesregierung (2009): *Elfter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung*. Deutscher Bundestag. Berlin. (Bundestagsdrucksachen, 16/13768).

Cyrus, Norbert (2004): *Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstruktur – Wechselwirkungen – Politische Optionen*. Expertise für den Sachverständigenrat Zuwanderung und Integration (Nürnberg). Berlin.

Cyrus, Norbert (2008): *Country report Germany*. Country report prepared for the research project CLANDESTINO. (Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe).

- Cyrus, Norbert; DeBoer, Kathrin; Vogel, Dita (Hg.) (2010): Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg. Berlin.
- Cyrus, Norbert; Kovacheva, Vesela; Vogel, Dita (2010) Irregular migration flows: composition and trends for Germany (2000-2007). Database on Irregular Migration.
- Diakonisches Werk Hamburg (Hg.) (2009): Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg. Unter Mitarbeit von Manuel Aßner, Emilja Mitrović, Anna Kühne und Dita Vogel. Hamburg.
- European Commission (2011) Smart borders - options and the way ahead Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 25.10.2011. COM(2011) 680 final
- Europäische Union (1998): 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. Rückführungsrichtlinie. In: Amtsblatt der Europäischen Union.
- FRA (2011) European Agency for Fundamental Rights. Fundamental rights of migrants in irregular situations in the European Union. Vienna
- Jandl, Michael (2011): Methods, approaches and data sources for estimating stocks of irregular migrants. In: International Migration, Jg. 49, H. 5, S. 53–77.
- Koser, Khalid (2010): Dimensions and dynamics of irregular migration. In: Population, Space and Place Vol. 16. S. 181-193.
- Kovacheva, Vesela (2010): Security challenges and the composition of irregular resident populations in Europe: overestimating the young men? Database on Irregular Migration, Working paper No.8.
- Kreienbrink, Axel; Sinn, Annette (2006): Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung in Deutschland. Eine Analyse verschiedener Indikatoren. BAMF. Nürnberg.
- Lederer, Harald (2004): Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration. Bamberg: efms.
- Leiprecht, Rudolf; Vogel, Dita (2008): Transkulturalität und Transnationalität als Herausforderung für die Gestaltung Sozialer Arbeit und sozialer Dienste vor Ort. In: Schweppe, Cornelia; Homfeldt, Günter; Schöer, Wolfgang (Hg.): Transnationalität und Soziale Arbeit. Weinheim, S. 25–44.
- Massey, Douglas S. and Chiara Capoferro (2004): Measuring undocumented migration. In: International Migration Review Vol. 38 (3). S. 1075-1102.
- Parusel, Bernd (2010): The Granting of Non-EU Harmonised Protection Statuses in Germany. Research Study II/2009 in the framework of the European Migration Network

- (EMN). Federal Office for Migration and Refugees. (Working Papers of the EMN National Contact Point and Research Section of the Federal Office, 30).
- Rauch, Willi (2005) VILA – was verbirgt sich dahinter? Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Der Einzelentscheider-Brief 12/05, 1
- Ruhs, Martin; Anderson, Bridget (Hg.) (2010): Researching Illegality in Labour Migration: Concepts, Ethics and Policy Nexus. In: Population, Space and Place, Jg. 16, 3.
- Statistisches Bundesamt (2010): Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Wiesbaden. (Fachserie 1 Reihe 2).
- Vogel, Dita (2000): Migration control in Germany and the United States. In: International Migration Review, Jg. 34, H. 2, S. 390–422.
- Vogel, Dita (2009): How many irregular residents are there in Germany? Estimates on the basis of police criminal statistics. Hamburg Institute of International Economics. Hamburg. Database on Irregular Migration, Working paper No.3.
- Vogel, Dita; Aßner, Manuel (2009a): Wie viele Menschen leben illegal in Hamburg? Eine Schätzung der Gesamtzahl und ausgewählter Strukturmerkmale mit der Logicom-Methode. In: Diakonisches Werk Hamburg (Hg.): Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg. Hamburg, S. 9–132.
- Vogel, Dita; Aßner, Manuel (2010): Kinder ohne Aufenthaltsstatus – illegal im Land, legal in der Schule. Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Berlin.
- Vogel, Dita; Gelbrich, Stephanie (2010): Estimate on Irregular Migration for Germany in 2009. (Update Report Germany). Database on Irregular Migration
- Vogel, Dita; Kovacheva, Vesela (2009): The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates. Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration, Working paper No.4.

Anhang

Box 2: Definitionen zu Rückkehrentscheidung, Ausreiseaufforderung und Ausweisung

Rückkehrentscheidung - Ausreiseaufforderung -- Ausweisung

Behördliche Entscheidungen, die eine illegal aufhältige Person aus einem Drittstaat zur Rückkehr auffordern, werden mit unterschiedlichen Begriffen bezeichnet, wobei die Übersetzung der im europäischen Englisch verwendeten Begriffe nicht immer konsistent ist.

Nach der Rückführungsrichtlinie muss gegen jede illegal aufhältige Person eine so genannte ‚Rückkehrentscheidung‘ erlassen werden, in der sie zur Ausreise aufgefordert wird.

„Art. 3 Nr. 4 „Rückkehrentscheidung“: die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird“ (Rückführungsrichtlinie)

Der Begriff ‚Rückkehrentscheidung‘ ist etwas unglücklich gewählt, weil er vom Wort her eher an die individuelle Entscheidung eines Migranten als an einen behördlichen Akt denken lässt. Möglicherweise wird daher in den Eurostat-Daten zur Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung der Begriff ‚order to leave‘ für den gleichen Sachverhalt verwendet. ‚Order to leave‘ wird in der deutschen Fassung der Eurostat-Daten einmal als ‚zur Ausreise aufgefordert‘ (Tabelle 3) und einmal als ‚Ausweisung‘ (Tabelle 4) übersetzt. Hier wird der Begriff ‚Ausreiseaufforderung‘ als synonym für die ‚Rückkehrentscheidung‘ der Rückführungsrichtlinie verwendet.

Im EMN-Glossar wird ‚Ausweisung‘ mit ‚expulsion‘ übersetzt und als Untergruppe von Abschiebung (Removal) bezeichnet (EMN 2011). Auch dies ist eher unglücklich, da eine Ausweisungsentscheidung im deutschen Recht auch Personen ausreisepflichtig macht, die vorher legal im Land waren. Wer illegal eingereist ist oder nach Ablauf des Aufenthaltstitels im Land bleibt, ist auch ohne gesonderte Behördenentscheidung ausreisepflichtig (§51 Aufenthaltsgesetz). Daher könnte der Ausweisungs-begriff zu Missverständnissen führen und wird hier vermieden.