

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg,
Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/4735 –**

Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten öffentlicher Stellen gegenüber den Ausländerbehörden und der Polizei

Vorbemerkung der Fragesteller

Papst Johannes Paul II. erklärte im Jahr 1995 zum Welttag der Migranten: „Der Status der Ungesetzlichkeit rechtfertigt keine Abstriche bei der Würde des Migranten, der mit unveräußerlichen Rechten versehen ist, die weder verletzt noch unbeachtet gelassen werden dürfen.“ Diese Äußerung hat bis heute nichts von ihrer Richtigkeit und Aktualität eingebüßt. Doch leider wird auch heute der Schutz von Leib und Leben undokumentierter Migrantinnen und Migranten zu oft beeinträchtigt, weil ihnen der Zugang zu grundlegenden Leistungen der Daseinsvorsorge faktisch verwehrt wird. In Deutschland tragen Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten öffentlicher Stellen gegenüber den Ausländerbehörden dazu bei, dass undokumentierte Migrantinnen und Migranten solche Leistungen, die ihnen nach deutschem Recht eigentlich zustehen, nicht in Anspruch nehmen, weil sie befürchten, infolgedessen zur Ausreise aufgefordert und ggf. abgeschoben zu werden.

Öffentliche Stellen sind nach § 87 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und § 11 Absatz 3 Satz 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) unter gewissen Voraussetzungen dazu verpflichtet, die Ausländerbehörden bzw. die Polizei zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis vom Aufenthalt eines undokumentierten Migranten erlangen. Bestimmte Stellen sind von diesen Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten ausgenommen. Für Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen ergibt sich dies seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (EU) und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 (BGBl. 2011 Teil I Nr. 59, S. 2258 ff.) bereits aus dem Wortlaut von § 87 Absatz 1 AufenthG. Darüber hinaus schränken besondere gesetzliche Verwendungsregelungen in § 88 AufenthG die Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten weiterer Stellen (etwa öffentlicher Krankenhäuser) ein. Die Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (AufenthG-VwV) konkretisieren den Kreis der unterrichtungspflichtigen Behörden.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 8. Mai 2015 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die faktische Beeinträchtigung des Zugangs undokumentierter Migrantinnen und Migranten zu grundlegenden Leistungen der Daseinsvorsorge ist vor dem Hintergrund des unabhängig von migrationspolitischen Erwägungen jedem Menschen in Deutschland zustehenden Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) äußerst problematisch. Der Staat hat insbesondere die Pflicht, das Leben und die Gesundheit aller seiner Gewalt unterliegenden Menschen zu schützen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte deshalb in der 17. Wahlperiode eine Änderung von § 87 AufenthG vorgeschlagen, die den Kreis der unterrichtungspflichtigen Stellen auf Polizei- und Ordnungsbehörden sowie öffentliche Stellen mit der Aufgabe der Strafverfolgung und Strafvollstreckung beschränken sollte (Bundestagsdrucksache 17/6167).

1. In welchen Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben öffentliche Stellen nach Kenntnis der Bundesregierung die für die Vollziehung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen zuständigen Behörden zu unterrichten, wenn sie vom Aufenthalt eines Menschen ohne Aufenthaltsrecht Kenntnis erlangen?
2. In welchen Mitgliedstaaten der OECD haben öffentliche Stellen nach Kenntnis der Bundesregierung die für die Vollziehung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen zuständigen Behörden auf deren Ersuchen mitzuteilen, dass sie vom Aufenthalt eines Menschen ohne Aufenthaltsrecht Kenntnis erlangt haben?
3. In welchen Mitgliedstaaten der OECD erstrecken sich diese Pflichten nach Kenntnis der Bundesregierung ausnahmslos auf alle öffentlichen Stellen?
4. In welchen Mitgliedstaaten der OECD erstrecken sich diese Pflichten nach Kenntnis der Bundesregierung auf
 - a) öffentliche Schulen, Kindertagesstätten sowie weitere öffentliche Bildungs- und Erziehungseinrichtungen,
 - b) öffentliche Krankenhäuser und Kliniken und/oder dort beschäftigtes Personal,
 - c) Sozialbehörden,
 - d) Jugendämter,
 - e) Standesämter,
 - f) Sozialversicherungsträger,
 - g) Arbeitsgerichte, Familiengerichte und weitere Gerichte?
5. In welchen Mitgliedstaaten der OECD bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung diese Pflichten nur für Stellen, die für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die Strafverfolgung zuständig sind?

Die Fragen 1 bis 5 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis über das Bestehen sowie die in den Fragen 1 bis 5 angesprochenen Voraussetzungen oder Einschränkungen etwaiger aufenthaltsrechtlicher Informationspflichten öffentlicher Stellen in den Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

6. Ist eine öffentliche Stelle auch dann zur Unterrichtung der Ausländerbehörden befugt, wenn eine Unterrichtungspflicht nach § 87 f. AufenthG nicht besteht?

Wenn nein,

- a) woraus ergibt sich das entsprechende Unterrichtsverbot,
- b) wie wird ein etwaiger Verstoß gegen dieses Unterrichtsverbot sanktioniert,
- c) inwiefern hält die Bundesregierung diese Sanktionierung für ausreichend, und inwiefern wird sie sich ggf. für eine angemessene Ausgestaltung der Sanktionsmöglichkeiten einsetzen?

Wenn ja, inwiefern hält die Bundesregierung dies für hinnehmbar, angesichts dessen, dass die Ausnahmen von der Unterrichtungspflicht legitime Zwecke verfolgen?

Jede Übermittlung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen an Ausländerbehörden bedarf einer Rechtsgrundlage. Dies folgt aus § 4 Absatz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), wonach Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur zulässig sind, soweit eine Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet oder der Betroffene eingewilligt hat. Sofern abschließende bereichsspezifische Übermittlungsbefugnisse bestehen, sind die allgemeinen Übermittlungsregelungen des BDSG und der Datenschutzgesetze der Länder nicht anwendbar.

Die Übermittlungsvorschriften der §§ 87 ff. des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) stellen eine solche abschließende bereichsspezifische Übermittlungsbefugnis dar und lassen keine über ihren Anwendungsbereich hinausgehenden Datenübermittlungen an die in § 86 Satz 1 AufenthG genannten Stellen zu.

Die korrekte Anwendung bereichsspezifischer und allgemeiner datenschutzrechtlicher Vorschriften durch öffentliche Stellen der Länder unterliegt dem Prüfungsrecht der Datenschutzbeauftragten der Länder.

7. Inwiefern hält die Bundesregierung die Regelung in § 87 Absatz 1 AufenthG für ausreichend, um die Unterrichtung der Ausländerbehörden durch Kindertagesstätten, Schulen und weitere öffentliche Bildungseinrichtungen zu verhindern?

§ 87 Absatz 1 AufenthG begründet für öffentliche Stellen bei Vorliegen der darin genannten Voraussetzungen die Verpflichtung, auf Ersuchen personenbezogene Daten an die mit der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen betrauten Behörden zu übermitteln.

Der Gesetzgeber hat allerdings durch die Änderung des § 87 Absatz 1 AufenthG im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 (BGBl. 2011 Teil I Nr. 59 S. 2258 ff.) Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen von der bis dahin uneingeschränkt bestehenden aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflicht unter anderem gegenüber Ausländerbehörden ausdrücklich ausgenommen.

Die Bundesregierung geht als Folge der gesetzlichen Änderung davon aus, dass Ausländerbehörden seit dem Inkrafttreten der Regelung kein Mitteilungsersuchen mehr an Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen richten und umgekehrt diese Einrichtungen den Ausländerbehörden keine Mitteilung mehr zu ihnen bekannt gewordenen Umständen zu ausländischen Staatsangehörigen übermitteln.

8. Hält die Bundesregierung die Regelung in § 88 AufenthG i. V. m. Nummer 88.2.4.0 AufenthG-VwV für ausreichend, um die Unterrichtung der Ausländerbehörden durch öffentliche Krankenhäuser und das dort beschäftigte medizinische, pflegerische und anderweitige Personal zu verhindern?

Auf die Antwort zu den Fragen 7 und 9 wird verwiesen.

- a) Wenn ja, inwiefern hält die Bundesregierung die Erwägungen in Nummer 88.2.4.0 AufenthG-VwV auf die Anwendung der Übermittlungspflicht in § 11 Absatz 3 Satz 2 AsylbLG für übertragbar?
- b) Wenn nein, wie rechtfertigt es die Bundesregierung, dass die insofern weiterhin bestehende Möglichkeit der Unterrichtung der Ausländerbehörden geeignet ist, Menschen ohne Aufenthaltsrecht von der Inanspruchnahme notwendiger medizinischer Behandlungen abzuhalten und dadurch womöglich ihre Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit und ein menschenwürdiges Existenzminimum beeinträchtigt, und wann wird sie ggf. einen Gesetzentwurf einbringen, der die öffentlichen Krankenhäuser und das dort beschäftigte Personal von der Unterrichtungspflicht ausdrücklich ausnimmt?

Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.

9. Hält die Bundesregierung die Regelung in § 88 AufenthG i. V. m. Nummer 88.2.4.0 AufenthG-VwV für ausreichend, um die Unterrichtung der Ausländerbehörden durch die Sozialämter bei der Kostenerstattung nach § 4 i. V. m. § 1 Nummer 5 AsylbLG zu verhindern?

§ 88 AufenthG trifft eine Ausnahmeregelung zu der in § 87 Absatz 1 und 2 AufenthG begründeten verbindlichen Datenübermittlungspflicht für öffentliche Stellen gegenüber den Ausländerbehörden. Diese Übermittlungspflicht dient allein dem Zweck der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes und anderer ausländerrechtlicher Bestimmungen (§§ 87 Absatz 1, 86 AufenthG). § 88 Absatz 2 AufenthG i. V. m. Nummer 88.2.4.0. AufenthG-VwV regelt in diesem Zusammenhang auch eine Übermittlungssperre für öffentliche Stellen, denen Daten, die einem Verwendungsverbot unterliegen, übermittelt wurden. Diese Sperre gilt auch für die Leistungsbehörden, wenn die Datenübermittlung ausländerrechtlichen Zwecken dient.

Die ausländerrechtliche Übermittlungssperre besteht jedoch nicht, soweit die Datenübermittlung dem Vollzug des Leistungsrechts dient. Denn insofern trifft § 11 Absatz 3 Satz 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) eine bereichsspezifische Sonderregelung. § 11 Absatz 3 Satz 2 AsylbLG enthält keine Verpflichtung zur Datenübermittlung, sondern regelt die Möglichkeit, dass die Leistungsbehörde ganz bestimmte Daten zwecks Datenabgleichs an die Ausländerbehörde übersendet. Diese Datenübermittlung zwecks Datenabgleichs kann zum Beispiel erforderlich sein, um die Identität eines Leistungsberechtigten zu klären und damit die Art des einschlägigen Leistungsrechts oder die örtliche Zuständigkeit der Leistungsbehörde oder um die Erforderlichkeit einer Behandlung später nachprüfbar zu machen.

- a) Wenn ja, inwiefern hält die Bundesregierung die Erwägungen in Nummer 88.2.4.0 AufenthG-VwV auf die Anwendung der Übermittlungspflicht in § 11 Absatz 3 Satz 2 AsylbLG für übertragbar?
- b) Wenn nein, wie rechtfertigt es die Bundesregierung, dass die insofern weiterhin bestehende Möglichkeit der Unterrichtung der Ausländerbehörden geeignet ist, Menschen ohne Aufenthaltsrecht von der Inanspruchnahme notwendiger medizinischer Behandlungen abzuhalten und

dadurch womöglich ihre Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit und ein menschenwürdiges Existenzminimum beeinträchtigt, und wann wird sie ggf. einen Gesetzentwurf einbringen, der die Sozialämter von der Unterrichtspflicht ausdrücklich ausnimmt?

Die Bundesregierung hält die Erwägungen nicht für übertragbar (siehe Antwort zu Frage 9). Auch unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten besteht insofern keine Übermittlungssperre.

Denn aufgrund der hinreichend bestimmten gesetzlichen Regelung in § 11 Absatz 3 Satz 2 AsylbLG, die den leistungsrechtlichen Verwendungszweck klar erkennen lässt, ist die zuständige Leistungsbehörde berechtigt, alle in der Norm benannten Daten von der Ausländerbehörde zu leistungsrechtlichen Zwecken prüfen zu lassen, unabhängig davon, ob sie der Leistungsbehörde von einer Stelle übermittelt wurden, die der Geheimhaltungspflicht unterliegt. Die Weiterverwendung der Daten ist auch gerechtfertigt, da die Identitätsklärung eine zentrale Voraussetzung bei der Prüfung des Leistungsanspruchs ist und damit für den Vollzug des Leistungsrechts darstellt und die Gewährung der Gesundheitsleistungen gegenüber den Leistungsberechtigten überhaupt erst ermöglicht (siehe Antwort zu Frage 9).

10. Inwiefern hält die Bundesregierung die Regelung in § 87 Absatz 2 Satz 1 AufenthG in fine für ausreichend, um die sachgerechte Aufgabenerfüllung durch das Jugendamt zu gewährleisten, und wird sie sich ggf. dafür einsetzen, die Unterrichtspflicht durch das Jugendamt vollumfänglich aufzuheben?

Regelungszweck von § 87 Absatz 2 Satz 1 AufenthG ist nicht die Gewährleistung sachgerechter Aufgabenerfüllung durch das Jugendamt, dieser Regelungszusammenhang ist vielmehr dem Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe vorbehalten. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

11. Welche Landesregierungen haben nach Kenntnis der Bundesregierung von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass Ausländerbeauftragte zur Mitteilung bzw. Unterrichtung nur verpflichtet sind, soweit dadurch die Erfüllung der eigenen Aufgaben nicht gefährdet wird (§ 87 Absatz 3 Satz 2 AufenthG) und wie sind diese Rechtsverordnungen im Einzelnen ausgestaltet?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, welche Länder von der Verordnungsermächtigung in § 87 Absatz 3 Satz 2 AufenthG Gebrauch gemacht haben und wie ggf. die entsprechenden Rechtsverordnungen ausgestaltet sind.

12. Aufgrund welcher Erwägungen hält es die Bundesregierung für vereinbar mit Artikel 7 und 8 der Kinderrechtskonvention, an der Unterrichtspflicht der Standesämter festzuhalten, angesichts dessen, dass jedes Kind „unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen [ist] und [...] das Recht auf einen Namen von Geburt an, das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, und soweit möglich das Recht, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden [hat]“ (Artikel 7 der Kinderrechtskonvention)?

Die Unterrichtspflicht der Standesämter hindert nicht die Beurkundung der Geburt. Die Pflicht der Standesämter, bei den Ausländerbehörden gemäß § 34 der Personenstandsverordnung eine Auskunft über die Rechtsstellung oder den Aufenthaltstitel der Eltern einzuholen, dient der Feststellung der deutschen

Staatsangehörigkeit eines Kindes ausländischer Eltern. Die Feststellung der Staatsangehörigkeit wird von der UN-Kinderrechtskonvention gefordert. Die Bundesregierung geht daher von einer Vereinbarkeit der Regelung mit der UN-Kinderrechtskonvention aus.

13. Aufgrund welcher Erwägungen hält es die Bundesregierung für sachgerecht, an der Unterrichtungspflicht der Sozialversicherungsträger und Arbeitsgerichte festzuhalten, angesichts dessen, dass die Pflicht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Lohn zu zahlen und Sozialversicherungsbeiträge abzuführen, nicht zuletzt dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Ausbeutung dient und jede Beeinträchtigung dieses Schutzes Auswirkungen auf die Gesamtheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat?

Die Bundesregierung misst der Bekämpfung der unerlaubten Beschäftigung große Bedeutung bei. Aus diesem Grund sind die Sozialversicherungsträger und Arbeitsgerichte zur Unterrichtung verpflichtet. Im Übrigen haben die Unterrichtungspflichten als solche jedenfalls keine rechtlichen Auswirkungen auf die Lohnzahlungspflicht von Arbeitgebern oder auf die Pflicht zur Einhaltung von anderen Arbeitsschutzrechten.

14. Aufgrund welcher Erwägungen hält es die Bundesregierung für sachgerecht, an der Unterrichtungspflicht der Familiengerichte festzuhalten, angesichts dessen, dass die Familiengerichte nicht zuletzt der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls (Artikel 3 Absatz 1 der Kinderrechtskonvention) verpflichtet sind?

Anders als es in der Fragestellung zum Ausdruck kommt, sieht die Bundesregierung in der Erfüllung aufenthaltsrechtlicher Unterrichtungspflichten durch die Familiengerichte als solches grundsätzlich keine Beeinträchtigung des Kindeswohls.

15. In wie vielen Fällen haben Ausländerbehörden nach Kenntnis der Bundesregierung andere öffentliche Stellen um Mitteilung nach § 87 Absatz 1 AufenthG ersucht, und in wie vielen Fällen wurde dem Ersuchen Folge geleistet (bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?
16. In wie vielen Fällen handelte es sich bei den ersuchten Stellen um
 - a) für Gefahrenabwehr bzw. Strafverfolgung zuständige Stellen,
 - b) öffentliche Schulen, Bildungs- und Erziehungseinrichtungen,
 - c) öffentliche Krankenhäuser und Kliniken,
 - d) Sozialämter,
 - e) Jugendämter,
 - f) Standesämter,
 - g) Sozialversicherungsträger,
 - h) Arbeitsgerichte, Familiengerichte und weitere Gerichte,
 - i) öffentliche Beratungsstellen für aufenthaltsrechtliche Angelegenheiten (z. B. die Beratungsstelle bei der Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration),
 - j) öffentliche Beratungsstellen für soziale Angelegenheiten, etwa im Bereich von Jugendhilfe, sexueller Gesundheit und sozialen Konflikt-

und Notlagen (bitte für alle Unterfragen nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Die Fragen 15 und 16 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung ist weder bekannt, ob die Länder über Ersuchen nach § 87 Absatz 1 AufenthG eine Statistik führen, noch, in wie vielen Fällen in welchen Ländern diesem Ersuchen während eines, in der Frage nicht genannten Bezugszeitraums, entsprochen wurde und um welche ersuchten Stellen es sich gehandelt hat.

17. In wie vielen Fällen erfolgte nach Kenntnis der Bundesregierung eine Unterrichtung der Ausländerbehörden (bzw. der Polizeibehörden) durch öffentliche Stellen nach § 87 Absatz 2 bis 5 AufenthG, § 11 Absatz 3 Satz 2 AsylbLG oder einer anderen Rechtsgrundlage (bitte nach Bundesländern und nach der jeweiligen Rechtsgrundlage für die Unterrichtung aufschlüsseln)?
18. In wie vielen Fällen handelte es sich bei den unterrichtenden Stellen um
 - a) für Gefahrenabwehr bzw. Strafverfolgung zuständige Stellen,
 - b) öffentliche Schulen, Bildungs- und Erziehungseinrichtungen,
 - c) öffentliche Krankenhäuser und Kliniken,
 - d) Sozialämter,
 - e) Jugendämter,
 - f) Standesämter,
 - g) Sozialversicherungsträger,
 - h) Arbeitsgerichte, Familiengerichte und weitere Gerichte,
 - i) öffentliche Beratungsstellen für aufenthaltsrechtliche Angelegenheiten (z. B. die Beratungsstelle bei der Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration),
 - j) öffentliche Beratungsstellen für soziale Angelegenheiten, etwa im Bereich von Jugendhilfe, sexueller Gesundheit und sozialen Konflikt- und Notlagen(bitte für alle Unterfragen nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Die Fragen 17 und 18 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung ist weder bekannt, ob die Länder über Datenübermittlungen auf Grundlage der in der Frage genannten Verpflichtungen eine Statistik führen, noch, in wie vielen Fällen in welchen Ländern diesen Verpflichtungen während eines, in der Frage nicht genannten Bezugszeitraums, entsprochen wurde und um welche übermittelnden Stellen es sich gehandelt hat.

