



Universität Hamburg
DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

FAKULTÄT
FÜR RECHTSWISSENSCHAFT

SOZIALE RECHTE FÜR MENSCHEN OHNE PAPIERE

ZULÄSSIGKEIT DER EINFÜHRUNG EINER CITY-ID IN STADT-STAATEN

HELENE HEUSER
NELE AUSTERMANN
JULIA GELHAAR

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der Ergebnisse	4
A. Einleitung.....	8
B. Ausschlüsse illegalisierter Menschen vom Zugang zu sozialen Rechten	10
I. Ausschlüsse im Alltag	10
II. Ausschlüsse von Sozialleistungen	10
1. Recht auf Leistungen nach AsylbLG	10
2. Rechtlicher Ausschluss durch: Übermittlungspflicht des Sozialamts	11
III. Ausschlüsse vom regulären Arbeitsmarkt.....	11
1. Faktisches Arbeiten in der Illegalität	11
2. Koppelung der Arbeitserlaubnis an den Aufenthaltstitel	11
3. Änderung des SchwarzArbG.....	12
4. Strafbarkeit von Arbeitgebenden.....	12
IV. Ausschlüsse von Bildungseinrichtungen	13
1. Schule	13
a. Recht auf Schulbildung.....	13
b. Faktische und rechtliche Ausschlüsse	14
(1) Notwendigkeit einer Registrierung bei der Meldebehörde	14
(2) Übermittlungspflicht.....	15
2. Kita.....	16
a. Recht auf Kitabesuch.....	16
b. Rechtliche und faktische Ausschlüsse	16
(1) Vorlage Meldebescheinigung	16
(2) Übermittlungspflicht.....	17
V. Ausschlüsse von der Gesundheitsversorgung.....	18
1. Recht auf Gesundheit.....	18
2. Rechtliche Ausschlüsse.....	19
a. Übermittlungspflichten der Sozialämter	20
b. Übermittlungspflichten der staatlichen Krankenhäuser	21
c. Verlängerte Schweigepflicht bei Notfallversorgung	21
3. Tatsächlicher Ausschluss: Verpflichtung zur Vorlage einer Meldebestätigung bei privater Gesundheitsversorgung.....	22
VI. Ausschlüsse beim Wohnen	22
1. Recht auf Wohnen.....	22
2. Rechtliche Ausschlüsse.....	22
a. Strafbarkeit von Vermieter_innen	22

b.	Meldepflicht beim Meldeamt und Übermittlungspflicht des Meldeamts an die Ausländerbehörde.....	23
c.	Übermittlungspflicht Sozialamt an Ausländerbehörde oder Polizei.....	24
C.	Lösungsansatz der City-ID am Beispiel der New York City ID (IDNYC)	24
D.	Rechtliche Umsetzbarkeit in deutschen Bundesländern	26
I.	Ausweiswesen	27
1.	Gesetzgebungskompetenz im Ausweiswesen	27
2.	Keine unzulässige Umgehung des Personalausweisgesetzes	29
3.	Ausweiskontrollen i.R.d. Polizeigesetze	30
4.	Ergebnis	31
II.	Passwesen	31
III.	Meldewesen	31
1.	Gesetzgebungskompetenz im Meldewesen	31
2.	Keine Umgehung der Registrierungspflicht des Bundesmeldegesetzes.....	32
3.	Ergebnis	34
IV.	Aufenthaltsrecht	34
1.	Gesetzgebungskompetenz im Aufenthaltsrecht.....	34
2.	Keine Umgehung der Übermittlungspflicht des Aufenthaltsgesetzes.....	35
3.	Keine Umgehung des Abschieberechts des Aufenthaltsgesetzes.....	37
V.	Gesetzgebungskompetenz in der öffentlichen Fürsorge	38
VI.	„Integration“ / Inklusion / Partizipation	40
VII.	Kein Verstoß gegen die sog. „Bundestreue“	41
VIII.	Kein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot	42
IX.	Ergebnis	43
E.	Verbesserungen für illegalisierte Menschen durch eine City-ID.....	44
I.	Allgemeines zu Verbesserungen und Grenzen einer City-ID	44
II.	Konkrete Verbesserungen und Grenzen der City-ID.....	44
1.	Alltagsgeschäfte	44
2.	Arbeit.....	44
3.	Bildung.....	45
a.	Schule	45
b.	Kita.....	45
4.	Gesundheit	46
5.	Wohnen	46
6.	Sozialleistungen.....	47
7.	Polizeikontrollen.....	48
F.	Praktische Hinweise zur Einführung einer City-ID	48

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Einführung einer City-ID (Stadt-Ausweis) in Hamburg und Berlin, so wie es entsprechenden Initiativen in Anlehnung an die New Yorck City ID vorschlagen,¹ ist in den beiden Stadtstaaten rechtlich zulässig und praktisch umsetzbar.

Rechtliche Umsetzbarkeit einer City-ID in Hamburg und Berlin:

Die Bundesländer Hamburg und Berlin haben die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer sog. „City-ID“ (Stadt-Ausweis oder auch Stadt-Karte) nach Art. 70 Abs. 1 GG i.V.m. der Hamburger bzw. Berliner Verfassung. In der Folge sind sie auch für die verwaltungstechnische Ausführung eines etwaigen Gesetzes zur Regelung einer City-ID zuständig. Die Zuweisungen der Gesetzgebungskompetenzen an den Bund für das *Ausweiswesen*, das *Passwesen*, das *Meldewesen* und das *Aufenthaltsrecht* und die *öffentliche Fürsorge* überschneiden sich nicht mit diesem Vorhaben. Die entsprechende Gesetzgebungskompetenz der Länder kann mit den Sammelbegriffen der Landeszuständigkeit für „*Integration*“, *Inklusion* oder *Partizipation* bezeichnet werden.

Die Länder würden mit der Einführung einer City-ID auch keine Bundesgesetze brechen. Weder die *Ausweispflicht* des Personalausweisgesetzes, die *Passpflicht* des Pass- bzw. des Aufenthaltsgesetzes und die *Registrierungspflicht* des Bundesmeldegesetzes sowie die *Übermittlungspflicht*, die *Aufenthaltstitelpflicht* und die *Abschiebepflicht* des Aufenthaltsgesetzes würden bzw. können durch eine City-ID angetastet werden. Mithin verstößt eine City-ID auch nicht gegen das verfassungsrechtliche Gebot der sog. *Bundestreue*. Darüber hinaus verletzt eine Stadt-Karte nicht das grundgesetzliche sowie europarechtliche *Diskriminierungsverbot*, wenn sie Vergünstigungen für die Stadtbewohnenden im Vergleich zu Besuchenden gewährt.

Tatsächliche Verbesserungen für illegalisierte Menschen durch eine City-ID:

Die Verbesserungen, die die City-ID mit sich bringen kann, hält sich angesichts der bundesrechtlichen Regelungen v.a. im sog. Ausländerrecht (größtenteils in konkurrierender

¹ <https://solidarity-city.eu/de/2019/04/13/eine-city-id-card-fuer-berlin/>; <http://urban-citizenship-hamburg.rechtaufstadt.net/>.

Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern erlassen) in Grenzen. Mit einer City-ID kann weder ein legaler Aufenthaltsstatus, noch eine Arbeitserlaubnis begründet werden. Sie kann auch nicht einen Pass oder Personalausweis ersetzen und damit insbesondere keine Reisefreiheit gewähren. Außerdem bleibt grundsätzlich die melderechtliche Registrierungspflicht der Stadtbewohnenden beim Einwohnermeldeamt bestehen, ebenso die aufenthaltsgesetzliche Übermittlungspflicht von öffentlichen Stellen an die Ausländerbehörde bzw. die Polizei, wenn sie trotz City-ID positive Kenntnis über die Ausreisepflicht erlangen, sowie die Pflicht der Länder die Betroffenen bei Entdeckung trotz City-ID abzuschieben.

Die City-ID kann aber das tägliche Leben und den Zugang zu bestimmten Menschenrechten für illegalisierte Menschen in der Stadt teilweise erleichtern. Sie kann einen Zugang zu städtischen sowie private Leistungen und Einrichtungen überall dort gewähren, wo der momentane Ausschluss auf einem fehlenden Identitäts- und Wohnsitznachweis beruht. Die City-ID kann diesen Nachweis teilweise ersetzen, etwa bei Alltagsgeschäften wie einer Bankkontoeröffnung, einem Abschluss von Versicherungsverträgen oder dem Abholen eines Postpakets. Auch für die Schul- und Kita-Anmeldung könnte eine City-ID den erforderlichen Wohnsitznachweis – anstelle einer Meldebescheinigung vom Einwohnermeldeamt – erbringen. Daneben sollten in Hamburg die Regelungen zum Schülerzentralregister so geändert werden, dass nur die persönlichen Angaben der Schüler_innen auf der Stadt-Karte aufgenommen werden. Ebenso hilft die City-ID bei der Angabe einer Rechnungsadresse weiter, z.B. im Krankenhaus oder bei Ärzt_innen, für Kita-Gebühren. Außerdem kann die Wohnungssuche auf dem privaten oder staatlichen Wohnungsmarkt vereinfacht werden, wenn die landeseigenen Wohnungsgesellschaften und private Wohnungsgebende die Stadt-Karte als Identitätsnachweis akzeptieren.

Die Einführung einer City-ID kann teilweise die Auslösung der sog. Übermittlungspflicht von öffentlichen Landesstellen an die Ausländerbehörde bzw. der Polizei gem. § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG vermeiden. Denn beim Vorzeigen einer City-ID wird der Aufenthaltsstatus durch die akzeptierenden Behörden gar nicht erst erhoben. Zur Erhebung des Aufenthaltsstatus sind Behörden grundsätzlich nicht verpflichtet bzw. berechtigt, außer er wird für die eigene Aufgabenerledigung benötigt. Fehlt aufgrund der Akzeptanz der City-ID die positive Kenntnis von einer etwaigen Ausreisepflichtigkeit, so wird die Übermittlungspflicht nicht ausgelöst (bspw. der Sozialämter, Jugendämter, Krankenhausverwaltungen und gesetzlichen Versicherungen bei einem Schulunfall).

Über die Vorlage einer City-ID könnte auch die praktische Gewährung der gesetzlich vorgesehenen Sozialleistungen nach dem AsylbLG erreicht werden. Um diesen derzeit faktischen Rechtsausschluss zu beheben, könnte in die entsprechenden Verwaltungsvorschriften der Länder aufgenommen werden, dass das Sozialamt im Zweifel eine Leistungsberechtigung nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG annehmen soll, z.B. wenn die City-ID gezeigt wird, ohne eine zusätzliche Aufenthaltsgestattung, Duldung oder Aufenthaltstitel, aufgrund derer eine Einordnung unter die anderen Varianten der Leistungsberechtigung des § 1 Abs. 1 AsylbLG bzw. des SGB II erfolgen kann. So würde keine positive Kenntnis von der Ausreisepflicht erlangt, sodass keine Übermittlungspflicht ausgelöst wird. Dieses Vorgehen könnte jedoch praktisch riskant für die Betroffenen werden, insbesondere wenn die Behörden-Mitarbeitenden faktisch anders handeln, als in der Verwaltungsvorschrift beschrieben. Um das zu vermeiden, könnten bspw. sensibilisierende Schulungen angeboten werden. In Toronto wurden außerdem Testläufe organisiert, um die praktische Durchsetzung der städtischen *sanctuary-city*-Politik zu prüfen.

Bei der Beantragung der Kita-Card (Hamburg) oder der Kita-Gutscheine (Berlin) beim zuständigen Jugendamt würde die City-ID als Nachweis der persönlichen Daten und des Wohnsitzes ausreichen. Eine Übermittlungspflicht der Jugendämter entstünde hierbei nicht.

Die Vorlage einer City ID bei einer Registrierung des Wohnsitzes beim Meldeamt kann dessen Weitergabe von Anschrift und Name an die Ausländerbehörde nicht vermeiden. Neben der bundesgesetzlichen Meldepflicht der Betroffenen selbst bleibt auch die Mitteilungsberechtigung sowie -pflicht der Wohnungsgebenden auf Anfrage des Meldeamts bestehen. Diese können die Landesgesetzgeber nicht verändern. Die neu einzurichtende Stelle zur Ausgabe einer City-ID wäre allerdings nicht zum Austausch der von ihr erhobenen Daten, etwa mit den Meldeämtern, verpflichtet, sondern müsste im Gegenteil sehr genau auf die Einhaltung des Datenschutzes achten.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder für die innere Sicherheit könnten außerdem die Landespolizeibehörden über eine Verwaltungsvorschrift oder eine Polizeigesetzänderung angewiesen werden, dass die **Vorlage der City-ID bei einer allgemeinen Identitätskontrolle der Polizei ausreicht.**

Hinweise zur praktischen Umsetzung:

Die öffentlichen Stellen der Länder können angewiesen werden, die City-ID als Identitäts- und Wohnsitznachweis anzuerkennen. Eine solche Anweisung könnte abstrakt in dem Einführungsgesetz zur City-ID oder/und durch entsprechende Verwaltungsvorschriften in den einzelnen Regelungsbereichen (z.B. im AsylbLG) formuliert werden. Denn die Länder sind stets für die Ausführung ihrer Landesgesetze als auch grundsätzlich für die Ausführung von Bundesgesetzen zuständig (Art. 30, 83, 84 GG). Außerdem wären die Mitarbeitenden der anwendenden Behörden entsprechend zu sensibilisieren und zu schulen.

Private Akteur_innen hingegen können hierzu nicht angewiesen werden (Stichwort Vertragsfreiheit). Damit der städtische Ausweis auch bei privaten Akteur_innen Vertrauen gewinnt, müsste er sich erst einmal im öffentlichen Bereich etablieren. Für die Anerkennung des Stadt-Ausweises durch Private könnten außerdem Anreize seitens der Stadt geschaffen werden, z.B. durch eine Subvention von Leistungen an Stadtbewohnende, die sich hiermit ausweisen oder eine Kooperation mit Dienstleistenden (in NYC etwa mit Visa). Über eine städtische Öffentlichkeitsarbeit wären die privaten Dienstleistenden über den Sinn und die Vorteile der City-ID zu informieren. Daneben könnte ein appellativer Aufdruck zusammen mit einer Aufklärung über den Hintergrund und die Funktion der Karte angebracht werden (ähnlich wie beim Bundestagsabgeordneten-Ausweis).

Daneben ist eine umfassende städtische Öffentlichkeitsarbeit wichtig, um eine möglichst weite Verbreitung der City-ID unter der Stadtbevölkerung zu erreichen. Es wäre kontraproduktiv, wenn lediglich illegalisierte Menschen eine City-ID beantragen, weil sie sich damit im Ergebnis selbst als solche ausweisen könnten.

Die Beantragung sowie Ausgabe des Ausweises sollte zudem mit einer allgemeinen Beratung verbunden werden, in der insbesondere darauf hinzuweisen ist, dass ein ggf. fehlender Aufenthaltsstatus nicht angegeben werden soll (Gefahr der Auslösung der Übermittlungspflicht), und dass der Stadt-Ausweis weder einen Aufenthaltstitel, noch einen äquivalenten Ersatz für einen Personalausweis oder Pass darstellt. Auf individuelle Beratungsangebote, etwa zur aufenthaltsrechtlichen Legalisierung, wäre im Rahmen dieser Beratung hinzuweisen.

A. Einleitung

In Hamburg, Berlin und anderen deutschen Städten leben Menschen, denen durch die Ausländerbehörden bisher kein Aufenthaltstitel erteilt wurde und die teilweise nach den restriktiven Regeln des Aufenthaltsgesetzes aktuell auch keinen solchen Titel erhalten können. Die betroffene Personengruppe besteht aus vielen Einzelfällen: Menschen, die sich zunächst legal zum Zweck beispielsweise eines kurzfristigen Aufenthalts, eines Asylverfahrens oder der Aufnahme eines Studiums oder zur Saisonarbeit in der Bundesrepublik aufhielten und deren Aufenthaltstitel dann nicht verlängert wurde; oder Kinder von illegalisierten Eltern.² Die Nichtverlängerung eines Aufenthaltstitels oder die Ablehnung des Asylantrags ohne Perspektive auf einen anderen Aufenthaltstitel bedeuten häufig das „Abrutschen“ in die aufenthaltsrechtliche Illegalität. Für die Zwecke dieses Gutachtens wird diese – ansonsten heterogene – Personengruppe daher zusammenfassend als illegalisierte Menschen bzw. Illegalisierte bezeichnet.³

Obwohl manche seit vielen Jahren in Deutschland leben oder gar hierzulande geboren wurden, sind sie von weitreichenden gesellschaftlichen und menschenrechtlichen Ausschlüssen betroffen. Sie leben tagtäglich mit der Angst eines Tages von öffentlichen Stellen entdeckt, inhaftiert und abgeschoben zu werden. Der rechtliche Hintergrund ist (neben dem fehlenden Aufenthaltstitel bzw. der fehlenden Duldung) die sog. Übermittlungspflicht gem. § 87 AufenthG und § 71 AufenthV, die öffentliche Stellen dazu verpflichtet, die zuständige Ausländerbehörde bzw. Polizei bei Kenntnisnahme vom illegalen Aufenthalt einer Person zu verständigen. Daher vermeiden Illegalisierte nicht nur den Kontakt mit den Ausländerbehörden (wodurch gleichzeitig auch eine Legalisierung des Aufenthaltsstatus verunmöglicht wird), sondern auch zu anderen staatlichen Einrichtungen wie Schulen, Kitas, Krankenhäusern, Feuerwehr, Gerichten oder der Polizei. Dies zieht unzählige Problemkreise nach sich, beispielsweise wenn Kinder nicht in die Schule gehen, Betroffene keine medizinische Behandlung wahrnehmen, Opfer oder Zeugen einer Straftat sich nicht an die Polizei wenden oder arbeitsrechtliche Ausbeutung nicht anzeigen können.⁴ Die Folge ist, dass Illegalisierte nur wenig Zugang zu sozialen und kulturellen, bürgerlichen und politischen sowie justiziablen Menschenrechten haben. So stellt ein von der

² Bommers, Menschen ohne Papiere in Köln, 9; Bade, Rat für Migration e.V., Die „Festung Europa“ und die illegale Migration, 67.

³ Bauder, Why we should use the term ‘illegalized’ refugee or immigrant, International Journal of Refugee Law 3 (2014), 327 ff.; Günay/Klinger, Realität Einwanderung, 48; Dauvergne, Making people illegal, What globalization means for migration and law, 2008.

⁴ The Center for Popular Democracy, Who We Are, 11.

Stadt Zürich in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten fest, dass der „faktische Ausschluss vom Rechtsschutz, in einem Spannungsverhältnis zu den staatlichen Pflichten steht [...], welche sich aus den Grund- und Menschenrechten ergeben und welche alle Behörden und Akteure in die Pflicht nehmen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen.“⁵ Dabei entstehen nicht nur Nachteile für die ausgeschlossenen Personen selbst, sondern auch für die Stadtgesellschaft insgesamt.

Einige Städte Nordamerikas, wie New York City, versuchen daher mithilfe einer City-ID (städtischer Ausweis) grundlegende staatlichen Dienstleistungen auch für Illegalisierte zugänglich zu machen. Denn die Menschen leben trotz fehlendem Aufenthaltsstatus faktisch vor Ort und sind daher Teil der Stadt. Mit der Stadt-Karte werden nicht nur humanitäre und solidarische Ziele verfolgt, sondern auch eine bessere Teilhabe an der Stadtgesellschaft sowie sicherheitspolitische Zielsetzungen. Auch hierzulande gibt es verschiedene Initiativen für die Verbesserung des Umgangs der Stadt mit den Betroffenen, um trotz des Nichtvorhandenseins eines Aufenthaltstitels bzw. einer Duldung, deren Teilhabe in der Stadtgesellschaft zu verbessern.⁶

Das vorliegende Gutachten untersucht, inwieweit eine Stadt-Karte und eine *don't as don't tell*-Politik (dadt) in Berlin und Hamburg eingeführt werden könnte. Dazu werden zunächst exemplarisch für die zahlreichen Ausschlüsse von Illegalisierten aus der Stadtgesellschaft die Ausschlussmechanismen in den Bereichen Alltag, Sozialleistungen, Arbeit, Schule bzw. Kita, Gesundheit und Wohnen dargestellt (B.). Anschließend wird die City-ID, wie sie in New York City eingeführt wurde, als Verbesserungsvorschlag vorgestellt (C.). Danach erfolgt eine Begutachtung der rechtlichen Zulässigkeit der Einführung einer City-ID in den Stadt-Staaten Hamburg und Berlin (D.). Abschließend wird untersucht, inwiefern eine City-ID zu einer Verbesserung beim Zugang zu Menschenrechten für Illegalisierte führt (E.) und praktische Hinweise zur Einführung einer City-ID gegeben (F.)

⁵ Morawek, Städtische Bürgerschaft und der kommunale Personalausweis, 44.

⁶ <https://solidarity-city.eu>, Lena Mara Hügel, Urban Citizenship Card in Hamburg? 30.9.2018, abrufbar unter: <https://www.jura.uni-hamburg.de/lehrprojekte/law-clinics/refugee-law-clinic/publikationen/seminararbeit-urban-citizenship-card.pdf>.

B. Ausschlüsse illegalisierter Menschen vom Zugang zu sozialen Rechten

I. Ausschlüsse im Alltag

Bereits im alltäglichen Leben sind illegalisierte Menschen von vielen Ausschlüssen betroffen. So können sie weder ein Bankkonto eröffnen, noch Versicherungen oder auch Verträge mit Telekommunikationsanbieter abschließen. Nicht einmal ein Paket kann bei einer Postfiliale abgeholt werden. Grund dafür ist der fehlende Identitätsnachweis.

II. Ausschlüsse von Sozialleistungen

1. Recht auf Leistungen nach AsylbLG

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG sind Ausländer_innen, die „vollziehbar ausreisepflichtig“ sind, leistungsberechtigt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Illegalisierte Menschen sind gem. § 50 AufenthG vollziehbar ausreisepflichtig.⁷ Ehegatten, Lebenspartner_innen oder minderjährige Kinder einer illegalisierten Person sind – sollten sie nicht selbst ohnehin unter § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG fallen – auch Leistungsträger gem. § 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG.

Sie haben damit theoretisch etwa Anspruch auf Grundleistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (notwendiger Bedarf) als auch Leistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs, § 3 Abs. 1 AsylbLG.

In der Praxis besteht aber eine Übermittlungspflicht des Sozialamts gem. § 87 AufenthG, sobald eine illegalisierte Person einen Antrag stellt. Diese Pflicht, auch ohne Ersuchen bspw. der Ausländerbehörde, ist zwar auf Kenntnisse beschränkt, die das Sozialamt im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer amtlichen Aufgaben erlangt, § 87 Abs. 2 S. 1 AufenthG. Eine „nebensächliche“ Kenntnisnahme reicht demnach nicht für das Auslösen der Mitteilungspflicht aus.⁸ Von der Übermittlungspflicht sind aber dennoch Kenntnisse erfasst, die nicht unmittelbar zum Aufgabenbereich der Stelle gehören, aber zum Zwecke der Erfüllung eigener Aufgaben

⁷ Vgl. Warendorf, in: Grube/Warendorf (Hrsg.), 6. Aufl. 2018, AsylbLG § 1, Rn. 31; Korff, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching (Hrsg.), BeckOK SozR, 54. Aufl. 2019, AsylbLG § 1, Rn. 18.

⁸ Ebd. 87.1.2.

erforderlich sind, z.B. bei der Erhebung des Aufenthaltsstatus durch das Sozialamt.⁹ Denn im Rahmen einer Beantragung von Leistungen hängt die Leistungsberechtigung von der Art des Aufenthaltsstatus ab, hier von der vollziehbaren Ausreisepflichtigkeit gem. § 1 Nr. 5 AsylbLG, weshalb das Sozialamt diesen zur Erfüllung ihrer Aufgaben erheben und in der Folge auch übermitteln muss.

Bereits gesetzlich sind illegalisierte Eltern zudem vom Elterngeld ausgeschlossen (§ 1 Abs. 7 Bundeselterngesetz), vom Kindergeld (§ 1 Abs. 3 Bundeskindergeldgesetz) und vom Wohngeld (§ 7 Abs. 1 Nr. 8 Wohngeldgesetz). Kinder illegalisierter Eltern sind darüber hinaus gem. § 6 Abs. 2 SGB VIII ausdrücklich vom Anspruch auf Leistungen der Jugendhilfe ausgeschlossen.

2. Rechtlicher Ausschluss durch: Übermittlungspflicht des Sozialamts

Beantragt eine illegalisierte Person Leistungen des AsylbLG, trifft das Sozialamt allerdings die Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 1, 2 AufenthG.¹⁰ Ein Antrag kann deshalb mit der Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität einhergehen.

III. Ausschlüsse vom regulären Arbeitsmarkt

1. Faktisches Arbeiten in der Illegalität

Illegalisierte Arbeitnehmer_innen sind in fast allen privaten Wirtschaftsbereichen tätig. Vorrangig sind sie jedoch in Branchen beschäftigt, bei denen Qualifikationsanforderungen gering sind, die saisonale aber auch konjunkturelle Schwankungen aufweisen und aus unterschiedlichsten Gründen schwer zugänglich für Kontrollen sind.¹¹ Besonders häufig sind Illegalisierte in privaten Haushalten (v.a. Frauen), im Bau-, Gastronomie-, Hotelgewerbe und in der Landwirtschaft beschäftigt.¹²

2. Koppelung der Arbeitserlaubnis an den Aufenthaltstitel

Drittstaatsangehörige benötigen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gem. § 4 Abs. 3 AufenthG i.V.m. § 284 SGB III grundsätzlich einen Aufenthaltstitel, der eine Arbeitserlaubnis beinhaltet. Die

⁹ Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, § 87, Rn. 8.

¹⁰ Das Sozialamt ist eine öffentliche Stelle i.S.d. § 87 AufenthG: vgl. Winkelmann, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), 12. Aufl. 2018, Ausländerrecht, § 87 AufenthG, Rn. 14.

¹¹ Dita Vogel, in: Fischer-Lescano/Kocher/Nassibi (Hrsg.), Arbeit in der Illegalität – Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere, Frankfurt a. M. 2012, 13 (20).

¹² Ebd., 20–21.

Beantragung der Arbeitserlaubnis erfolgt bei der Ausländerbehörde, die die Voraussetzungen und damit auch den Aufenthaltstitel prüft. Sie leitet die Informationen an die Bundesagentur für Arbeit weiter, die schließlich über die Erteilung der Arbeitserlaubnis entscheidet. Einen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt durch eine Arbeitserlaubnis zu erlangen, ist für Illegalisierte somit ausgeschlossen. Dementsprechend ist es für sie nur möglich, im informellen Arbeitsmarkt bzw. in der Schattenwirtschaft zu arbeiten.

3. Änderung des SchwarzArbG

Mit dem „Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ vom 11. Juli 2019¹³ wurde § 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) um Absatz 3 ergänzt. Damit dient das Gesetz nun auch der Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung definiert die sog. illegale Beschäftigung als „Fall der Beschäftigung oder des Tätigwerdenlassens von ausländischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen ohne Arbeitsgenehmigung oder ohne Aufenthaltstitel, der die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt (§ 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III)“.¹⁴ Damit gibt es auch unter diesem Gesichtspunkt für Illegalisierte keine Möglichkeit, auf legalem Wege zu arbeiten.

4. Strafbarkeit von Arbeitgebenden

Wer als Arbeitgebende Ausländer_innen beschäftigt oder mit entgeltlichen Dienst- und Werkleistungen beauftragt, ist verpflichtet zu prüfen, ob diese über einen Aufenthaltstitel mit Beschäftigungserlaubnis nach § 4 Abs. 3 S.4 AufenthG verfügen. Ebenfalls müssen die Arbeitgebende seit Umsetzung der EU-Sanktionsrichtlinie (2009/52/EG) im Jahr 2011 für die Dauer der Beschäftigung eine Kopie des Aufenthaltstitels i.S.d. § 4 Abs. 3 S.5 AufenthG **aufbewahren**. Eine solche Beschäftigung eines Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ist eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit nach § 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III, § 98 Abs. 2 Nr.2a AufenthG. Dazu können sich die Arbeitgebende bei einer Wiederholung i.S.d. § 11 Abs. 12 Nr. 2a Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbeitG) strafbar machen.

Auch mit der Begründung, dass Arbeitgebende durch die Beschäftigung einem Menschen Hilfe zu seinem illegalen Aufenthalt leisten i.S.d. **§ 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 27 StGB**, ist eine

¹³ Bundesgesetzblatt Jg. 2019 Teil I Nr. 27.

¹⁴ BT-Drs. 19/8691, 43.

Strafbarkeit denkbar. In der entsprechenden allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG ist die „Beschäftigung eines Ausländers in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität“ genannt.¹⁵

IV. Ausschlüsse von Bildungseinrichtungen

1. Schule

a. Recht auf Schulbildung

Das Recht auf Schulbildung ist für Kinder in zahlreichen Menschenrechtsverträgen und im Grundgesetz verankert. Aus Art. 2 S. 1 des Ersten Zusatzprotokolls der EMRK i.V.m. dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK folgt, dass keinem Kind das Recht auf Bildung versagt werden darf. Gemäß Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention haben explizit alle Kinder ein Recht auf Bildung, Schule und Berufsausbildung. Ebenfalls enthalten Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 13 des UN-Sozialpakts und Art. 17 der Europäischen Sozialcharta das Recht auf Bildung für jedes Kind. Auch aus dem deutschen Grundgesetz geht ein Recht auf Bildung für Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus hervor, genauer ein Recht auf Chancengleichheit in der Bildung und ein Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an den vorhandenen Bildungseinrichtungen (Allgemeines Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 und Art 1 Abs. 1 i.V.m. mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG).¹⁶

In Berlin besteht für illegalisierte Kinder ein sogenanntes Schulbesuchsrecht und in Hamburg eine Schulpflicht.

In Berlin besteht eine Schulpflicht lediglich für Kinder mit einer Aufenthaltsgestattung während eines Asylverfahrens oder mit einer Duldung (gem. § 41 Abs. 2 BSchulG).¹⁷ Gemäß § 9 Abs. 1 S. 3 der Ausführungsvorschrift Schulbesuchspflicht,¹⁸ kann die Schule aber ‚freiwillig‘ besucht werden, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sein sollten:

„Ausländische Kinder und Jugendliche, die einen erforderlichen Aufenthaltstitel oder eine Aufenthaltsgestattung nicht oder nicht mehr besitzen, unterliegen nicht der Schulpflicht. Gleiches gilt, wenn völkerrechtliche Bestimmungen oder

¹⁵ Mosbacher, Bußgeldtatbestände d. AufenthG in: ZAR 2008 S.329.

¹⁶ BVerwGE 47, 201 (205–207); BVerwGE 56, 155 (157–159); BVerwG DÖV 1979, 911.

¹⁷ GSchulgesetz für das Land Berlin (BSchulG) vom 26.1.2004, abrufbar unter: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=SchulG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true>.

¹⁸ Ausführungsvorschriften über Beurlaubung und Befreiung vom Unterricht (AV Schulbesuchspflicht).

zwischenstaatliche Vereinbarungen der Schulpflicht entgegenstehen. In den Fällen des Satzes 1 und 2 können die Kinder und Jugendlichen jedoch die Schulen des Landes Berlin freiwillig und unter den gleichen Bedingungen wie schulpflichtige Kinder und Jugendliche besuchen.“

In Hamburg wird in § 37 Abs. 1 HmbSchulG¹⁹ nicht an den Aufenthaltsstatus des Kindes angeknüpft:

„Wer in der Freien und Hansestadt Hamburg seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat, ist in Hamburg zum Schulbesuch verpflichtet. Jeder junge Mensch, der die Schulpflicht erfüllt hat, ist zum weiteren Schulbesuch berechtigt, soweit er die in den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen genannten Voraussetzungen erfüllt. Völkerrechtliche Abkommen und zwischenstaatliche Vereinbarungen bleiben unberührt.“

Schulpflichtig ist danach, wer melderechtlich den „Wohnsitz“ oder „gewöhnlichen Aufenthalt“ in Hamburg hat. Das gilt mithin auch für illegalisierte Kinder, die in Hamburg leben. Aus § 1 HmbSchulG geht aber ein ‚Jedermannsrecht‘ auf schulische Bildung hervor.

b. Faktische und rechtliche Ausschlüsse

Für die Anmeldung eines Kindes an einer Grundschule in Hamburg und Berlin werden Nachweise von den Schulen über die Identität, Bescheinigungen über Vorsorgeuntersuchungen und Einladungsschreiben gefordert, die Illegalisierte nicht erbringen können.²⁰

(1) Notwendigkeit einer Registrierung bei der Meldebehörde

In Hamburg ist die Einladung der zuständigen Schule bei der Schulanmeldung mitzubringen. Diese erhält ein Kind nur, wenn es im Melderegister registriert ist, also beim Einwohnermeldeamt gemeldet ist. In Berlin muss zwar keine Schuleinladung zur Anmeldung mitgebracht werden, die zuständige Schule ist aber die, die der eigenen Wohnung am nächsten ist, sodass die Vorlage einer Meldebescheinigung faktisch gefordert werden könnte. Illegalisierte verfügen aber in der Regel über keine Meldebescheinigung vom Einwohnermeldeamt, denn sie

¹⁹ Hamburger Schulgesetz (HmbSchulG) vom 31.8.2018, abrufbar unter: <https://www.hamburg.de/bsb/schulgesetz/>.

²⁰ Informationen für Schulanfänger_innen, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin, Anmeldung der Schulanfänger 2020, abrufbar unter:

<http://www.berlin.de/sen/bildung/schule/bildungswege/grundschule/anmeldung/> und Behörde für Schule; Berufsbildung, Schulanfang – Hamburgs Grundschulen, abrufbar unter: <https://www.hamburg.de/grundschulen/>.

sind nicht im Melderegister registriert und erhalten so auch keine Einladung der Kommune oder zuständigen Schule zur Einschulung. Dieser Umstand schließt illegalisierte Kinder faktisch von der Möglichkeit eines Schulbesuchs aus.

(2) Übermittlungspflicht

Der Gesetzgeber hat mit § 87 Abs. 1 AufenthG eine Ausnahme von der sonst geltenden Übermittlungspflicht aus § 87 Abs. 1, 2 AufenthG für Bildungs- und Erziehungseinrichtungen wie Schulen geschaffen. Im Kontext von Nachweisen über die Identität und Einladungsschreiben ist aber nicht die Schule, die die personenbezogenen Daten an die Ausländerbehörde weitergeben könnte, sondern das Einwohnermeldeamt in der Übermittlungspflicht, sodass die Ausnahme hier nach § 87 Abs. 1 AufenthG nicht greift.

Zudem wird regelmäßig von Schulen zur Anmeldung eine Geburtsurkunde des Kindes verlangt. Kinder, die in aufenthaltsrechtlicher Illegalität zur Welt kommen, erhalten aber erst gar keine Geburtsurkunde. Denn, wenn die Eltern die Geburt beim Standesamt melden, ist dieses aufgrund von § 87 Abs. 2 AufenthG verpflichtet, die Daten der Eltern und des Kindes an die Ausländerbehörde zu übermitteln.

In Hamburg kann das im September 2006 eingeführte Zentralregister für Schüler_innen (ZSR) darüber hinaus zur Aufdeckung fehlender Aufenthaltsgenehmigungen führen. Seitdem müssen Schulen ihre Schüler_innen mit persönlichen Daten an die zuständige Schulbehörde melden. Datenzugriff haben nach § 10 der Schul-Datenschutz-VO das Jugendamt, die Polizeivollzugsdienststellen und Fachämter für Gesundheit.²¹ So geht eine Anmeldung an einer Hamburger Schule mit einem hohen Risiko der Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität einher.

Die Übermittlungspflicht aus § 87 AufenthG wird für illegalisierte Kinder auch dann zum Problem, wenn aufgrund der Folgen eines Unfalls während des Schulbesuchs auf die Unfallversicherung zurückgegriffen werden soll. Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 8b SGB VII steht jedem Kind eine solche im Rahmen des Schulbesuchs zu. Wird der Vorfall dem gesetzlichen Träger der Unfallversicherung gemeldet, ist diese_r als öffentliche Stelle verpflichtet, die persönlichen und

²¹ Hamburger Verordnung über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Schulwesen (Schul-Datenschutz-VO) vom 20.6.2006, Teil 2 – Besonderheiten des automatisierten Zentralen Schülerregisters, abrufbar unter: <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml;jsessionid=EDE41D3E304EE052D3C70AED0DF45997.jp10?showdoc=1&st=lr&doc.id=jlr-SchulDSVHA2006rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>.

damit auch aufenthaltsrechtlichen Daten an die Ausländerbehörde weiterzuleiten. Es droht erneut die Kenntnisnahme der aufenthaltsrechtlichen Illegalität.

2. Kita

a. Recht auf Kitabesuch

Illegalisierte Kinder haben in Hamburg und Berlin grundsätzlich keinen einklagbaren Anspruch auf einen Kita-Platz. Dies steht im Widerspruch zur UN-Kinderrechtskonvention die in Art. 6 fordert, die Entwicklung eines jeden Kindes in größtmöglichem Umfang unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu gewährleisten.

b. Rechtliche und faktische Ausschlüsse

(1) Vorlage Meldebescheinigung

Den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe (kreisfreie Städte, Landkreise und in manchen Bundesländern die Gemeinden) und den freien Trägern der Kindertageseinrichtungen (Kirchen, Wohlfahrtsverbände, sonstige private anerkannte Betreiber) steht es frei, Kinder in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in ihrer Einrichtung aufzunehmen. Problematisch ist aber die Höhe des Kita-Beitrages. Die Kosten, die die Eltern für den Besuch des Kindes selbst tragen müssen, richten sich nach dem Einkommen der Eltern, zu dessen Nachweis Einkommensbelege wie beispielsweise ein Einkommenssteuerbescheid oder eine Verdienstbescheinigung erforderlich sind. Weil Illegalisierten der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt ist, verfügen sie in der Regel nicht darüber. Die Folge des Fehlens von Angaben kann die Festsetzung des Höchstbetrages der Kitagebühren sein. Dann wird für die Rechnungszusendung wiederum eine Meldebescheinigung erforderlich werden. Die Vorlage von Meldebestätigungen zum Zwecke der Bescheinigung aus den gespeicherten Informationen aus dem Melderegister ist für Illegalisierte faktisch unmöglich.

Können Familien bzw. Eltern für die Kosten der Kita nicht allein aufkommen, sind sie auf staatliche finanzielle Unterstützung angewiesen. Diese zu bekommen ist nur dann möglich, wenn das Kind einen rechtmäßigen oder zumindest geduldeten Aufenthalt und zugleich seinen sozialen Lebensmittelpunkt („gewöhnlicher Aufenthalt“) in Deutschland hat, § 24 und § 6 Abs. 2 SGB VIII. Dazu benötigen die Eltern eine Meldebescheinigung durch die Anmeldung beim Einwohnermeldeamt, die den Aufenthalt in Deutschland bestätigt. Da illegalisierte Kinder aber

über keine Meldebescheinigung verfügen, ist eine Anmeldung bei einer Kita faktisch nicht möglich.

(2) Übermittlungspflicht

Kitas sind zwar als Bildungseinrichtungen von der Übermittlungspflicht an die Ausländerbehörde gem. § 87 Abs. 1 AufenthG ausdrücklich ausgeschlossen. Dies gilt aber nicht für die Jugendämter, die bei einer formellen Kita-Anmeldung durch den Träger die personenbezogenen Daten des Kindes und seiner Eltern übermittelt bekommen. Für das Jugendamt kann die Mitteilungspflicht zwar in Konflikt mit seinem Auftrag aus dem SGB VIII treten, Eltern in Angelegenheiten ihrer Kinder Hilfe und Unterstützung anzubieten. Es kann aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass die Sozialdaten des Kindes durch das Jugendamt an die Ausländerbehörde weitergeleitet werden. Auch bei privaten Trägern werden die personenbezogenen Daten bei der formellen Anmeldung an das Jugendamt weitergeleitet, weshalb wiederum die Gefahr der Datenübermittlung an die Ausländerbehörde besteht.

Um finanzielle Hürden niedriger zu gestalten, wurde in Hamburg die sogenannte Kita-Card eingeführt.²² Alle Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr haben einen Anspruch auf fünfstündigen Besuch einer Tageseinrichtung an fünf Wochentagen. Dafür muss das Kind durch die Eltern bei der zuständigen Stelle im Jugendamt mit den persönlichen Daten angemeldet werden. Das Jugendamt ist, wie oben dargestellt, nicht ausdrücklich von der Übermittlungspflicht ausgenommen, sodass für illegalisierte Kinder der Erhalt einer Kita-Card die Gefahr der Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität mit sich bringen kann.

In Berlin besteht ein ähnliches System. Dort können Eltern für ihre Kinder Kita-Gutscheine beantragen, die sodann bei der Kita vorgelegt werden müssen.²³ Dafür ist auch hier der Kontakt mit dem Jugendamt und der Kita notwendig.²⁴ Erneut droht die Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität.

Kinder sind wie auch beim Schulbesuch nach § 2 Abs. 1 Nr. 8a SGB VII während des Kita-Aufenthaltes unfallversichert. Bei Inanspruchnahme der Unfallversicherung greift wie beim

²² Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KibeG) vom 27.4.2004, abrufbar unter: <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml;jsessionid=E080B0CC00879A53C33CFDCCD9BD4F0A6.jp27?showdoccase=1&st=lr&doc.id=jlr-KiBetrGHArahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>.

²³ Kindertagesförderungsgesetz Berlins (KitaFöG), abrufbar unter: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=KitaRefG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true>.

²⁴ Vgl. Senatsverwaltung für Kinder, Jugend und Familie, Anmeldung zur Kindertagesbetreuung, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/jugend/familie-und-kinder/kindertagesbetreuung/anmeldung/>.

Schulbesuch die Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 1, 2 AufenthG. Denn erneut ist der gesetzliche Träger der Unfallversicherung eine öffentliche Stelle, die nicht von der Übermittlungspflicht ausgeschlossen ist. Die persönlichen Daten des Kindes und der Eltern können so bei der Ausländerbehörde eingehen.

V. Ausschlüsse von der Gesundheitsversorgung

1. Recht auf Gesundheit

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gewährt den Schutz der körperlichen Unversehrtheit und umfasst die körperliche und psychische Integrität, soweit die Einwirkung zu körperlichen Schmerzen oder anderen vergleichbaren Wirkungen führt.²⁵ Ein allgemeines Grundrecht auf Gesundheit gibt es daneben nicht,²⁶ ein unmittelbar verfassungsrechtlicher Leistungsanspruch auf Gewährung von Gesundheitsversorgung erstreckt sich nur auf die Mittel zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins.²⁷ Nur in wenigen Fällen ergeben sich daher Ansprüche gegenüber dem Staat auf Gesundheitsvorsorge oder Heilbehandlung (Schutzpflichtdimension der Grundrechte).²⁸ In der Literatur wird vertreten, dass diese weitestgehend einfachgesetzlich geregelt seien²⁹ und für alle Menschen unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status gelten.

Für „vollziehbar ausreisepflichtige“ ist eine gesundheitliche Grundversorgung im Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehen, § 1 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. §§ 4, 2 und 6 AsylbLG. Gem. § 4 AsylbLG sind Leistungen bei Krankheit (akute Erkrankung und Schmerzzustände), Schwangerschaft und Geburt zu gewähren. Darüberhinausgehende Leistungen gem. §§ 2, 6 AsylbLG sind zumeist ausgeschlossen, § 1a Abs. 2 AsylbLG:³⁰

„(1) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 5, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen, haben *ab dem auf den Ausreisetermin folgenden Tag keinen Anspruch auf Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6*, es sei denn, die Ausreise konnte aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht durchgeführt werden. Ihnen werden

²⁵ Di Fabio in: Maunz/Düring, Grundgesetz-Kommentar, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Rn. 56, Werkstand, 87. EL.

²⁶ Di Fabio in: Maunz/Düring, Grundgesetz-Kommentar, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Rn. 57, Werkstand, 87. EL.

²⁷ BVerfGE 125, 175 (223); 132, 134-179 (64).

²⁸ Di Fabio in: Maunz/Düring, Grundgesetz-Kommentar, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Rn. 94, Werkstand, 87. EL.

²⁹ Di Fabio in: Maunz/Düring, Grundgesetz-Kommentar, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Rn. 94, Werkstand, 87. EL.

³⁰ Korff in: BeckOK Sozialrecht, 54. Edition, Stand 1.9.2019, Rn. 18; Wahrendorf in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 6.

Auflage 2018, Rn. 53-55; Frings, Der Anspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf eine medizinische Grundversorgung für Menschen ohne Papiere, in: Falge/Fischer-Lescano/Sieveking, Gesundheit in der Illegalität, 143 ff.

bis zu ihrer Ausreise oder der Durchführung ihrer Abschiebung nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und *Gesundheitspflege* gewährt. Nur soweit im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, können ihnen auch andere Leistungen im Sinne von § 3 Absatz 1 Satz 1 gewährt werden. Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden.

(2) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5 und Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 6, soweit es sich um Familienangehörige der in § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5 genannten Personen handelt, die sich in den Geltungsbereich dieses Gesetzes begeben haben, *um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen*, erhalten nur Leistungen entsprechend Absatz 1.

(3) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5, bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, erhalten *ab dem auf die Vollziehbarkeit einer Abschiebungsandrohung oder Vollziehbarkeit einer Abschiebungsanordnung folgenden Tag* nur Leistungen entsprechend Absatz 1. Können bei nach § 1 Absatz 1 Nummer 6 leistungsberechtigten Ehegatten, Lebenspartnern oder minderjährigen Kindern von Leistungsberechtigten nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 oder 5 aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden, so gilt Satz 1 entsprechend.”

Dieses abgesenkte Leistungsniveau wird teilweise als verfassungswidrig kritisiert.³¹

Nach § 2 SGB VII haben Illegalisierte zudem grundsätzlich einen gesetzlichen Anspruch auf Notversorgung bei einem Arbeitsunfall.

2. Rechtliche Ausschlüsse

Illegalisierte können aber selbst die oben dargelegte, auf das Notwendigste reduzierte Übernahme der Kosten für eine Gesundheitsversorgung faktisch nicht in Anspruch nehmen. Regelmäßig müssen die Betroffenen *vor* einer Behandlung klären, wer die Kosten übernimmt. Nur in Notfällen (ambulante Behandlungen sind i.d.R. kein medizinischer Notfall) kann dies im

³¹ Kanalan, Sanktionen im Sozialleistungsrecht: Zur Verfassungswidrigkeit der Leistungseinschränkungen nach dem AsylbLG, ZFSH/SGB 2018, 247-256; Flüchtlingsrat Berlin, https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/newsletter_fr_berlin_dez2019.pdf.

Anschluss erfolgen. Die Kostenträger der Behandlung können der Sozialleistungsträger oder die Patient_innen selbst sein. Können letztere die Behandlung nicht selbst zahlen, greift grundsätzlich der Sozialleistungsträger (hier das örtlich zuständige Sozialamt gem. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG).

a. Übermittlungspflichten der Sozialämter

Für die Inanspruchnahme einer Leistung nach dem AsylbLG wäre beim zuständigen Sozialamt ein Antrag auf Ausgabe eines Krankenscheines (entweder einzelfall- oder quartalsbezogen) zu stellen. Hiermit können sich betroffene Ausländer_innen ambulant in einer Praxis oder einem Krankenhaus behandeln lassen. Ohne einen Krankenschein ist eine Gesundheitsversorgung nur in Privatleistung möglich.

Bei der Antragstellung müssten Illegalisierte ihre „Ausreisepflicht“ gem. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG offenbaren. Zugleich müssten die Sozialämter als öffentliche Stellen die Ausländerbehörde hiervon informieren, § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG. Denn hierbei gilt kein Geheimnisschutz über § 76 Abs. 1, 2 SGB X, § 203 Abs. 1 StGB, weil die Antragsteller_innen bei Sozialleistungen – hier bei Beantragung eines Krankenscheines - immer die Betroffenen selbst sind.³²

In ambulanten oder stationären Notfallsituationen kann und muss ein Krankenschein durch den_die Illegalisierte_n nicht im Vorhinein beantragt werden. In diesen Kontexten versucht zumeist der_die Leistungserbringer_in der Notfallversorgung (beispielweise ein Krankenhaus), die Kosten aber sodann von dem Leistungsträger erstattet zu bekommen. In diesen Fällen greift grundsätzlich nur eine eingeschränkte Übermittlungspflicht der Sozialämter. Gem. § 35 SGB I gilt für Leistungsträger in der öffentlichen Gesundheitsversorgung zwar das Sozialgeheimnis, die Übermittlung der Sozialdaten von Ausländer_innen steht aber gem. Artt. 6 Abs. 1 lit. c, 9 Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. § 71 Abs 2 SGB X unter einem generellen Erforderlichkeitsvorbehalt für die Erfüllung der in § 87 Abs. 2 AufenthG bezeichneten Mitteilungspflichten (§ 71 Abs. 2 Nr. 2 SGB X). Mithin ist die Übermittlung von Sozialdaten von dem Sozialamt an die Ausländerbehörde auch nach einer Notfallversorgung zulässig. Eingeschränkt wird diese Übermittlungsbefugnis gem. § 76 Abs. 1, 2 SGB X nur, wenn Sozialdaten von nach gem. § 203 Abs. 1 StGB schweigepflichtigen Personen (Ärzt_innen, Pflegepersonal) an das Sozialamt übermittelt werden.

³² Fluchtpunkt, Helfen erlaubt. Rechtliche Hinweise zum Umgang mit Papierlosen, 5.

Dieser fehlende Geheimnisschutz und die Übermittlungspflichten der Sozialämter aus § 87 f. AufenthG an die Ausländerbehörde führen dazu, dass illegalisierte Menschen ihr Rechte auf Gesundheit nicht wahrnehmen können. Um dies insoweit aufzufangen als die Erstattung der Behandlungskosten nach dem AsylbLG infrage steht, haben Hamburg und Berlin einen Fonds eingerichtet.³³

b. Übermittlungspflichten der staatlichen Krankenhäuser

Staatliche Krankenhäuser sind öffentliche Stellen und als solche bezüglich illegalisierter Menschen ebenfalls übermittlungspflichtig nach § 87 Abs. 1, 2 AufenthG. In Bezug auf die Datenübermittlung ist hier zu unterscheiden zwischen der Verwaltung des Krankenhauses und den Ärzt_innen und Pflegepersonal. Letztere sind gem. § 203 StGB schweigepflichtig und unterliegen einer Auskunftssperre nach § 88 AufenthG. Hier bestehen keine Übermittlungspflichten, möglich ist allerdings die Einwilligung des Betroffenen in die Übermittlung.

Die Verwaltung eines Krankenhauses unterliegt bei eigener Datenerhebung (und nicht unter Bezugnahme auf Daten der Ärzt_innen bzw. des Pflegepersonals) dagegen nicht dieser Schweigepflicht. Staatliche Krankenhäuser müssen bekannt gewordene Umstände über Illegalisierte an die Ausländerbehörde melden (§ 87 Abs. 1, 2 AufenthG), haben dabei aber Datenschutzregelungen, insbesondere aus der DSGVO (Art. 7 DSGVO) und das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I), zu wahren. Meldungen beim Sozialamt zwecks Kostenübernahme bedürfen deswegen der Zustimmung der Patient_innen (§ 100 Abs. 1 S. 2 SGB X).

c. Verlängerte Schweigepflicht bei Notfallversorgung

Ausnahmen zur Übermittlungspflicht bestehen lediglich durch die sogenannte „verlängerte Schweigepflicht“ bzw. „verlängerten Geheimnisschutz“. Im medizinischen Notfall werden gem. § 6a AsylbLG die Kosten vom Sozialamt an das Krankenhaus rückwirkend erstattet. Die „verlängerte Schweigepflicht“ gilt bei einer medizinischen Notfallversorgung nicht nur für das medizinische Personal, sondern – verlängert - auch für die Krankenhausverwaltung und das Sozialamt, weswegen gem. § 88 Abs. 1 AufenthG die Übermittlungspflicht an die Ausländerbehörde entfällt.³⁴

³³ www.berliner-stadtmission.de/clearingstelle; www.fz-hh.de/de/projekte/clearingstelle_mv.php.

³⁴ Auch Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009 – 88.0 ff.

3. Tatsächlicher Ausschluss: Verpflichtung zur Vorlage einer Meldebestätigung bei privater Gesundheitsversorgung

Neben den dargestellten rechtlichen Ausschlüssen existieren bei der Gesundheitsversorgung von Illegalisierten auch tatsächliche Ausschlüsse, die mit einem fehlenden Identitätsdokument zusammenhängen. Sie geschehen dann, wenn im Kontext von privater Gesundheitsversorgung Meldebestätigungen für die Rechnungszusendung erforderlich werden. Die Vorlage von Meldebestätigungen zum Zwecke der Bescheinigung aus den gespeicherten Informationen aus dem Melderegister ist für Illegalisierte unmöglich.

VI. Ausschlüsse beim Wohnen

1. Recht auf Wohnen

Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG enthält eine staatliche Schutzpflicht zur Erhaltung der notwendigen Lebensbedingungen und Sicherung einer Existenzgrundlage.³⁵ Diese hat das Bundesverfassungsgericht explizit als unmittelbar verfassungsrechtlichen Leistungsanspruch auch auf die Gewährung von Unterkunft und Heizung ausgestaltet.³⁶ Auch die Verfassung von Berlin spricht in Art. 28 Abs. 1 von einem Recht auf angemessenen Wohnraum. Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg kennt ein solches Recht hingegen nicht. An diesem (verfassungs-)rechtlichen Maßstab müsste sich eigentlich die Ausgestaltung von einfachgesetzlichen Normen (hier von Strafnormen, Melde- und Übermittlungspflichten, siehe unten) orientieren. Die Stadtstaaten könnten diesen heranziehen, um Verbesserungen in dieser Hinsicht rechtlich zu begründen.

2. Rechtliche Ausschlüsse

a. Strafbarkeit von Vermieter_innen

Wohnungseigentümer_innen können durch den Abschluss eines Mietvertrages mit einer_m illegalisierten Wohnungsnehmer_in gem. § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG Hilfe zum illegalen Aufenthalt leisten und würden sich damit gem. § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 27 StGB der Beihilfe zum illegalen Aufenthalt strafbar machen. Als strafrechtlich relevante Handlungsform der Hilfeleistung i.S.d § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG wird in den allgemeinen

³⁵ BVerfGE 125, 175; 132, 134-179.

³⁶ BVerfGE, 125, 175 (223); 132, 134-179 (64).

Verwaltungsvorschriften des Bundes die Beschaffung von Unterkunft genannt.³⁷ Vermieter_innen gehen also bei Vermietung von Wohnraum an Illegalisierte das Risiko ein, eine strafrechtlich relevante Handlung zu begehen.

Dies hat zur Folge, dass Wohnungseigentümer_innen nicht an Illegalisierte vermieten und diese damit schwer Wohnraum erhalten und in der Folge von Obdachlosigkeit betroffen sein können.

b. Meldepflicht beim Meldeamt und Übermittlungspflicht des Meldeamts an die Ausländerbehörde

Nach § 17 Abs. 1 Bundesmeldegesetz (BMG) ist jede Person nach Umzug in eine Wohnung verpflichtet, sich innerhalb von zwei Wochen beim örtlich zuständigen Einwohnermeldeamt anzumelden.

Das Einwohnermeldeamt ist gem. § 71 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV wiederum verpflichtet diese Daten an die Ausländerbehörde zu übermitteln. Dazu gehören Name, Geburtstag und -ort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, AZR-Nummer und Anschrift. Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 9 AZR-Gesetz übermittelt es die Daten an das Ausländerzentralregister beim Bundesverwaltungsamt, § 11 Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung Nr. 2. Eine illegalisierte Person wird sich daher nicht beim Einwohnermeldeamt anmelden, weil sie sich damit einer Abschiebung aus der Wohnung aussetzen könnte.

Gegenüber den Vermietenden sind die Mietenden jedoch verpflichtet, diejenigen Auskünfte zu geben, die für ein Anzeigen des Einzugs in die Wohnung beim Meldeamt erforderlich sind, d.h. ihren Namen (§ 19 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 BMG). Die Vermietenden sind grundsätzlich zur Mitwirkung bei der Anmeldung verpflichtet (§ 19 Abs. 1 S. 1 BMG). Dazu haben sie aber insbesondere gegenüber den meldepflichtigen Personen oder aber auch direkt gegenüber dem Meldeamt den Einzug zu bestätigen (§ 17 Abs. 1 S. 2 BMG). Sie sind mithin nicht verpflichtet, die Daten eigenmächtig dem Meldeamt zu übermitteln. **Auf Anfrage müssen sie jedoch Auskunft darüber geben, an wen die Wohnung vermietet ist** (§ 19 Abs. 5 BMG). Außerdem dürfen sie sich

³⁷ AVV Nr. 96.1.0.2.1; Gleichzeitig können diese Hilfeleistungen gemäß § 34 StGB gerechtfertigt sein oder unter dem Gesichtspunkt der Unzumutbarkeit normgemäßen Verhaltens straffrei sein, wenn hierdurch eine akute Gefährdung höchstpersönlicher Rechtsgüter des_ der Ausländer_in (z. B. des notwendigen Lebensbedarfs) abgewendet oder abgemildert wird. Dies kann beispielsweise dann in Betracht kommen, wenn die gewährte Unterstützung auf berufliche Verpflichtungen (oder sozial anerkannten Ehrenamtes) zurückzuführen ist (AVV Nr. 96.1.0.2.3.; Nr. 95.1.4.).

durch Rückfragen bei der Meldebehörde davon überzeugen, dass sich die meldepflichtige Person angemeldet hat (§ 19 Abs. 1 S. 3 BMG).

Illegalisierten Menschen wird es infolge des BMG erschwert eine Wohnung zu beziehen. Zum einen sind sie verpflichtet sich zu melden. Zum anderen besteht für sie – selbst wenn sie dieser Pflicht nicht nachkommen – das Risiko, dass die Ausländerbehörde dennoch Kenntnis von ihrer Wohnanschrift erlangt und sie aus der Wohnung abschiebt. Die Vermieter_innen sind zwar nicht verpflichtet die Mieter_innen von sich aus zu melden, wären hierzu aber berechtigt und zudem auf Anfrage der Meldebehörde dazu verpflichtet.

c. Übermittlungspflicht Sozialamt an Ausländerbehörde oder Polizei

Problematisch kann die Wohnungssuche auch bezüglich der Übermittlungspflichten des Sozialamts an die Ausländerbehörde werden. Denn gem. § 87 Abs. 1, 2 AufenthG sind alle öffentlichen Stellen bei Kenntnis über den Aufenthalt von Menschen ohne Aufenthaltstitel bzw. Duldung verpflichtet, dies der Ausländerbehörde mitzuteilen. Wendet sich also eine illegalisierte Person an das Sozialamt mit der Bitte um Wohnungsvermittlung und das Sozialamt erhebt den fehlenden Aufenthaltsstatus zur Überprüfung der Leistungsberechtigung nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG, dann muss das Sozialamt dies der Ausländerbehörde melden. Dass sich Illegalisierte, wahrscheinlich sogar im Falle einer drohenden Obdachlosigkeit, daher nicht beim Sozialamt melden, führt zu einem Rechtsausschluss beim Recht auf Gewährung von Unterkunft und Heizung.

C. Lösungsansatz der City-ID am Beispiel der New York City ID (IDNYC)

Der Ausschluss illegalisierter Personen aus der Stadtgesellschaft etwa durch die oben dargestellten faktischen und rechtlichen Ausschlüsse beim Zugang zu Menschenrechten, könnten durch die Einführung einer sog. City-ID in Hamburg und Berlin abgemildert werden.³⁸ In einigen nordamerikanischen Städten können alle Stadtbewohnenden, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, d.h. auch illegalisierte Menschen City-IDs (d.h. Stadtausweise) beantragen, mit denen sie sich als Stadtbürger_innen ausweisen können. Damit wollen die involvierten lokalen Akteur_innen und städtischen Institutionen insbesondere das Leben von Illegalisierten

³⁸ Allgemein zum Konzept in der deutschen Forschung bspw.: Leuhn Hess, Politiken der Bürgerschaft, Zeitschrift für kritische Stadtforschung, 11; Sarah Schilliger, Urban Citizenship, in: Aigner/Kumning (Hrsg.), Stadt für alle! Analysen und Aneignungen, 14-35; Morawek, Städtische Bürgerschaft und der kommunale Personalausweis, S. 44.

erleichtern und soziale Teilhabe fördern.³⁹ Inzwischen verfügen Städte wie San Francisco, Richmond, Oakland, Los Angeles, New Jersey, Washington und New York City u.v.m. über eine eigene City-ID. Europäischer Vorreiter in Sachen City-ID ist zurzeit Zürich, wo die Einführung der sog. *Züri City Card* zurzeit auf unterschiedlichen politischen Ebenen diskutiert wird.⁴⁰

Die existierenden Versionen der City-ID unterscheiden sich in ihrem Umfang und Anwendungsbereich, doch haben alle Varianten des Stadtausweises gemeinsam, dass sie ihren Stadtbürger_innen eine alternative Form des Identitätsnachweises bieten. Zum Zweck des Identitätsnachweises enthält die City-ID in der Regel ein Foto der Inhaber_innen sowie deren Name, Adresse und Geburtsdatum, den Namen und das Logo der Stadt, eine Kartenummer, ein Unterschriftsfeld und das Ausstellungsdatum. Einige Karten enthalten darüber hinaus auch das Geschlecht der Inhaber_innen, deren Telefonnummer, ein Mastercard- oder Visa-Logo, medizinische Informationen und einen Notfallkontakt oder einen Barcode.⁴¹ Die verifizierten personenbezogenen Angaben ermöglichen den Inhaber_innen einer City-ID eine Form des Identitätsnachweises. Weil City-IDs die Inhaber_innen als Stadtbürger_innen und damit als Mitglied der Stadtgesellschaft für die Behörden identifizieren, können hiermit insbesondere städtische Angebote angenommen werden, ohne dass es auf den Aufenthaltsstatus ankommt. Weil auf den Identitätskarten nur Informationen über Name, Geburtsdatum, Adresse und Lichtbild vermerkt sind, wird der Aufenthaltsstatus für die städtische Teilhabe insofern irrelevant.

Die IDNYC, mit der sich Stadtbewohner_innen von New York City seit 2013 als solche ausweisen können, kann für die konkrete Ausgestaltung einer Stadt-Karte in Deutschland als Vorbild genutzt werden.⁴² Grundsätzlich können alle Menschen mit Wohnsitz in New York diesen Ausweis beantragen. Ausgestellt wird er von der Stadtverwaltung. Voraussetzung dafür ist die Vorlage eines Identitätsnachweises, eines Wohnsitznachweises, des Geburtsdatums und eines Dokuments mit Lichtbildausweis. Diese vier Voraussetzungen können in den unterschiedlichsten Kombinationen von vorgelegten Dokumenten erfüllt werden.

Zur Bestimmung, mit welchen Dokumenten die Mindestanforderungen an – erstens – den Identitätsnachweis und – zweitens – den Wohnsitz nachgewiesen werden können, wurde ein

³⁹ Sarah Schilliger, Urban Citizenship, in: Aigner/Kumning (Hrsg.), Stadt für alle! Analysen und Aneignungen, 16.

⁴⁰ Morawek, Städtische Bürgerschaft und der kommunale Personalausweis, S. 44.

⁴¹ The Center for Popular Democracy, Who We Are, S. 10

⁴² Local Law 2014/035, Creation of a New York City identity card program.

Für weitere Infos siehe <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/index.page> (Zugriff am 6.12.2019).

Punktesystem eingeführt, welches die Nachweisqualität der eingereichten Dokumente transparent bewertet.⁴³ Von den eingereichten Dokumenten müssen drei die Identität und mindestens ein Dokument den Wohnsitz nachweisen. Für die Identitätsnachweise können beispielsweise Ausweise, Arbeitserlaubnisse, Visa, Führerscheine oder die Geburtsurkunde eingereicht werden. Für den Wohnsitznachweis können Telefonrechnung, Fernsehrechnung, Kreditkartenabrechnung und Nachweise über finanzielle staatliche Unterstützung eingereicht werden. Die Vorlage eines US-Ausweises erfüllt den Nachweis der Identität, des Geburtsdatums und des Lichtbildausweises gänzlich. Hier fehlt einzig der Nachweis des Wohnsitzes. Dieser kann durch Nachweis einer an den Wohnsitz adressierten Telefonrechnung erbracht werden. Für die Vorlage einer ausländischen Geburtsurkunde gibt das Punktesystem nur einen Punkt. In Kombination mit einer US Schul-ID (1 Punkt) und eines US-Schulzeugnisses (1 Punkt) wird der Nachweis der Identität erbracht (insgesamt drei Punkte). Der Nachweis des Wohnsitzes kann durch einen von staatlichen Behörden adressierten Brief erbracht werden.

Die IDNYC dient als Identitätsnachweis bei Beantragung von städtischen Leistungen in NYC, als gültiges Ausweispapier im Kontakt mit den lokalen Behörden, für den Zutritt zu öffentlichen Gebäuden und als Ausweis für Arbeitgeber_innen in Verbindung mit dem Nachweis der Arbeitserlaubnis. Die IDNYC kann als Büchereiausweis, für die Eröffnung von Bankkonten, für die Anmeldungen bei städtischen Einrichtungen und für Ermäßigungen von Unterhaltungsangeboten genutzt werden.⁴⁴ Zu bedenken ist hierbei, dass es in Amerika keine dem Personalausweis ähnlichen Identitäts- und Wohnsitznachweis gibt, sodass die IDNYC entsprechend als solcher genutzt wird.

D. Rechtliche Umsetzbarkeit in deutschen Bundesländern

Um eine Stadt-Karte nach dem Vorbild von NYC in Berlin und Hamburg einführen zu können, müssten die beiden Stadtstaaten (Länder und Gemeinden zugleich) über eine Gesetzgebungskompetenz hierfür verfügen.

Gemäß Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG steht den Ländern die Gesetzgebung zu, außer Art. 72, 73 und 74 GG weisen dem Bund die Zuständigkeit hierfür zu.⁴⁵ Die Kompetenzzuweisungen an den Bund für das *Ausweiswesen* (I. 1.), das *Passwesen* (II.), das *Meldewesen* (III. 1.) und das *Aufenthaltsrecht*

⁴³ <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/card/documentation.page> (Zugriff am 6.12.2019).

⁴⁴ <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/benefits/benefits.page> (Zugriff am 6.12.2019).

⁴⁵ BVerfG 16, 64.

(IV. 1.) und die *öffentliche Fürsorge* (V.) überschneiden sich nicht mit dem Vorhaben der Einführung einer City-ID. Die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz der Länder bleibt mithin bestehen. Der entsprechende Sachbereich der Länderzuständigkeit kann mit den Sammelbegriffen „*Integration*“, *Inklusion* oder *Partizipation* beschrieben werden (VI.).

Die Länder würden mit der Einführung einer City-ID auch keine Bundesgesetze brechen. Dann würde der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ eingreifen, Art. 31 GG. Weder die *Ausweispflicht* des Personalausweisgesetzes (I. 2.), die *Passpflicht* des Pass- und des Aufenthaltsgesetzes (II.), die *Registrierungspflicht* des Bundesmeldegesetzes (III. 2.) sowie die *Übermittlungspflicht*, die *Aufenthaltstitelpflicht* und die *Abschiebepflicht* des Aufenthaltsgesetzes (VI. 2.-5.), würden bzw. könnten durch eine City-ID angetastet werden. Mithin verstößt eine City-ID auch nicht gegen die sog. *Bundestreue* (VII.). Darüber hinaus verletzt eine Stadt-Karte auch nicht das grundgesetzliche sowie europarechtliche *Diskriminierungsverbot*, wenn sie Vergünstigungen für die Stadtbewohnenden im Vergleich zu Besuchenden gewährt (VIII.)

I. Ausweiswesen

1. Gesetzgebungskompetenz im Ausweiswesen

Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 Var. 3 Alt. 2 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über das Ausweiswesen. Gegenstand des Ausweiswesens ist der Nachweis über die Identität einer individuellen Person in Form von Ausweisen, die über bestimmte Merkmale der Person Auskunft geben, z.B. Namen, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Größe, Augenfarbe, Wohnort und Unterschrift.⁴⁶ Die Identifikationsfunktion des Ausweises dient dem allgemeinen Rechtsverkehr mit Behörden sowie anderen juristischen und natürlichen Personen.⁴⁷

Der Bund hat mit dem Personalausweisgesetz (PAuswG)⁴⁸ von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.⁴⁹ Gemäß der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 1 PAuswG ist ein „Ausweis“ ein (vorläufiger oder Ersatz-) „Personalausweis“. Die Bundesgesetzgebungskompetenz umfasst

⁴⁶ Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG (3. Aufl.), Art. 75, Rn. 609.

⁴⁷ Dreier/Stettner, GG, Art. 73, Rn. 21.

⁴⁸ Gesetz über den Personalausweis und den elektronischen Identitätsnachweis vom 18.06.2009.

⁴⁹ Erbs/Kohlhaas/Wache, Strafrechtliche Nebengesetze, P 51, PAuswG Vorbemerkungen, Rn. 3. Vor der Föderalismusreform von 2006, galt das Gesetz über Personalausweise vom 19.12.1950, das der Bund gem. seiner Rahmenkompetenz erlassen hatte.

die mit dem Erlass des PersAG ausgeübte Zuständigkeit zur Regelung des Ausweises i.S.d § 2 Abs. 1 PersAG, nicht hingegen auch andere – etwa durch die Länder eingeführte – Personalurkunden, die ebenfalls dem Identifikationsnachweis dienen können.

Dass die Bundeszuständigkeit für das (Personal-)Ausweiswesen nicht die Länderzuständigkeit für die Regelung anderer Personaldokumente ausschließt, zeigen bspw. die praktizierten Landesregelungen zu Schüler_innen- und Abgeordnetenausweisen.⁵⁰ Schüler_innenausweise werden in Berlin und Hamburg nach dem Schulrecht des Stadtstaates durch die Schulen ausgegeben.⁵¹ Die Ausweise enthalten Angaben zu Alter, Name und Schule. Sie weisen die Schüler_inneneigenschaft nach und ermöglichen so u.a. die Inanspruchnahme von Preisvergünstigungen.⁵² Es ist auch im Gespräch, dass hiermit der öffentliche Nahverkehr kostenlos genutzt werden kann.⁵³ Der länderspezifische Abgeordnetenausweis ist ebenfalls landesrechtlich geregelt.⁵⁴ Er kann neben seiner Funktion als Nachweis der Abgeordneteneigenschaft auch allgemein zur Identifikation der Inhaber_innen verwendet werden.⁵⁵

Entsprechend dürfen sich auch die Funktionen und die Daten des Personalausweises und die einer City-ID überschneiden. Sie dürfen beide behördlicherseits validierte Angaben über die Identität ihrer Inhaber_innen, insbesondere deren Namen und Wohnort enthalten. Insoweit können grundsätzlich beide parallel dazu dienen, die Identität anhand dieser Daten nachzuweisen, um sich gegenüber öffentlichen und privaten Stellen zu legitimieren. **Denn zugleich unterscheiden sich die beiden Dokumente in ihrer Nachweisfunktion, ihrem Wirkungskreis, ihrer Zielrichtung und den Rechtsfolgen voneinander.** Die City-ID beschränkt sich insbesondere auf den Nachweis darüber, dass die Inhaber_innen in der Stadt leben. Darüber hinaus weist die Karte den Namen und ein Foto auf, nicht hingegen bspw. die Staatsangehörigkeit. Sie soll die Zugehörigkeit zu der Stadt symbolisieren und den Zugang von Stadtbewohner_innen zu örtlichen Einrichtungen erleichtern bzw. ermöglichen. Dies kann auch über Vergünstigungen erreicht werden, die Inhaber_innen der City-ID bei privaten oder

⁵⁰ Plöse, in: Deutschlandfunk Kultur, Berlin City ID Card - Ein Stadtausweis für Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus, 29.07.2019.

⁵¹ 3. Hinweise zur Ausstellung von Schulbesuchsbescheinigungen und Schülerausweisen der Behörde für Schule und Berufsbildung vom 04.09.1989, Az. S 602-1/380-15; § 15 Schul-Datenschutzverordnung vom 20. Juni 2006.

⁵² Vgl. Gem. Erl. des Kultus- und des Innenministers von Schleswig-Holstein vom 28. März 1960, Amtsbl. Schl.-H. S. 197; NBl. KM. Schl.-H. S. 110.

⁵³ Beschluss der 674. Eltern-Kammersitzung vom 30.10.2018.

⁵⁴ Z.B. Baden-Württemberg (§ 8 GOLT), Brandenburg (§ 4 Abs. 1 GOLT) und Rheinland-Pfalz (§ 17 GOLT).

⁵⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Rechte der Bundestagsabgeordneten gegenüber Behörden des Bundes und der Länder, S. 5 f.

öffentlichen Dienstleister_innen erhalten (z.B. bei Stadtparkassen, Cafés, ÖPNV, Badeanstalten, Museen, Bibliotheken etc.). Anders als der Personalausweis würde die City-ID dementsprechend insbesondere lokal eingesetzt (außer andere Städte, Länder oder der Bund sowie bundesweite Private entscheiden sich ebenfalls zu dessen Akzeptanz).

2. Keine unzulässige Umgehung des Personalausweisgesetzes

Die Besitz- und Vorzeigepflicht eines Personalausweises aus dem Personalausweisgesetz schließen einen zusätzlichen alternativen Identitätsausweis wie eine City-ID nicht aus.

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 u. 2 PAuswG sind alle „Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes [...] verpflichtet, einen gültigen Ausweis zu besitzen, sobald sie 16 Jahre alt sind und der allgemeinen Meldepflicht unterliegen oder, ohne ihr zu unterliegen, sich überwiegend in Deutschland aufhalten. Sie müssen ihn auf Verlangen einer zur Feststellung der Identität berechtigten Behörde vorlegen und es ihr ermöglichen, ihr Gesicht mit dem Lichtbild des Ausweises abzugleichen.“

Diese Ausweispflicht kann neben dem Personalausweis auch durch einen Pass erfüllt werden (§ 1 Abs. 2 S. 3 PAuswG). **Eine City-ID kann bzw. darf diese bundesgesetzliche Ausweispflicht allerdings nicht ersetzen.** Dazu müsste entsprechend der Regelung zum Pass das PersAG durch den Bund geändert werden.

Die Pflicht für Deutsche, einen Personalausweis zu besitzen, besteht neben dem Besitz einer Stadt-Karte weiter.⁵⁶ Eine Rechtspflicht, sich jederzeit ausweisen zu können und damit einen Ausweis stets mit sich zu führen, ist hiermit jedoch nicht verbunden.⁵⁷

Die Vorzeigepflicht besteht lediglich auf Verlangen einer berechtigten Behörde in bestimmten Fällen.⁵⁸ Die normierte Vorlageverpflichtung adressiert die zum Vorzeigen aufgeforderten natürlichen Personen, nicht hingegen die erwähnten Behörden. Sie dient lediglich der Sicherstellung der Mitwirkung der Aufgeforderten und der „Leichtigkeit und Zeitgerechtigkeit

⁵⁶ Zur Passpflicht von Nicht-Deutschen siehe unten II.

⁵⁷ Beimowski/Gawron, PersAG, 1. Auflage 2018, § 1, Rn. 12.

⁵⁸ Die Vorlagepflicht gegenüber der Behörde gilt nur dann, wenn ein hierzu rechtlich hinreichender Grund besteht, welcher der betroffenen Person mitgeteilt wurde: Erbs/Kohlhaas/Wache, Strafrechtliche Nebengesetze, P 51, PAuswG, § 1, Rn. 2.

staatlicher Personalienfeststellung“⁵⁹. Die Vorzeigepflicht verpflichtet also keine Behörden zur Aufforderung hierzu.

3. Ausweiskontrollen i.R.d. Polizeigesetze

Eine „zur Feststellung der Identität berechtigten Behörde“ i.S.d. PersAG kann insbesondere die Polizei sein.⁶⁰ Die Polizeigesetze der Länder und des Bundes enthalten Standardmaßnahmen zur Identitätsfeststellung.⁶¹ Die Polizei darf danach die Identität einer Person gem. § 21 Abs. 1 ASOG Berlin und § 12 SOG Hamburg lediglich auf einen **konkreten Gefahrenverdacht** hin kontrollieren, nicht hingegen bloß aufgrund eines zugeschriebenen „ausländischen Aussehens“ o.ä. (rechtswidriges sog. *racial profiling*). An sog. „**gefährlichen Orten**“ darf die Polizei gem. § 21 Abs. 2 ASOG Berlin und § 4 Abs. 2 S. 1 PoIDVG Hamburg darüber hinaus verdachtsunabhängige Personenkontrollen durchführen. Dies wird kritisiert, weil davon besonders Menschen betroffen sind, die von Beamt_innen als „ausländisch“ markiert werden.⁶²

Besteht aber eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zur Identitätskontrolle durch die Polizei, könnte die Vorlage bzw. Kontrolle einer **City-ID als ausreichend** angesehen werden. Eine Vorgabe, die Identitätskontrolle durch die Vorlage des Personalausweises (oder des Passes) zu vollziehen, ist in § 21 Abs. 3 ASOG Berlin nicht normiert. Der Aufenthaltstitel würde bei einer Identitätskontrolle nicht kontrolliert. Dieses ist polizeirechtlich lediglich erforderlich, wenn es um einen ausländerrechtlich spezifischen Gefahrenverdacht, z.B. einen illegalen Aufenthalts geht. Einen solchen Verdacht kann allein die Vorlage einer City-ID nicht begründen, wenn die City-ID in der Stadtbevölkerung so weit verbreitet ist, dass nicht nur Illegalisierte einen solche besitzen und verwenden, sondern auch der Rest der Stadtbewohnenden.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder für die innere Sicherheit **könnte die Landespolizeibehörde über eine Verwaltungsvorschrift oder eine Polizeigesetzänderung angewiesen werden, dass die Vorlage der City-ID bei einer Identitätskontrolle (wie in NYC) als ausreichend gilt.**

⁵⁹ BVerfG NJW 1995, 3110.

⁶⁰ Beimowski/Gawron, PersAG, 1. Auflage 2018, § 1, Rn. 12.

⁶¹ § 12 SOG Hamburg (Feststellung der Personalien), § 21 ASOG Berlin (Identitätsfeststellung).

⁶² <https://www.reachoutberlin.de/de/content/asog-sicherheit-ordnung-rassismus> m.V.a. ein rechtgutachten von Ban racial profiling; Assall/ Gericke, Zur Einhegung der Polizei, KJ 2016, 61.

4. Ergebnis

Die verfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Ausweiswesen und das in diesem Rahmen erlassene PAuswG stehen der Einführung einer City-ID somit nicht entgegen. Die City-ID kann die Besitz- und ggf. die Vorzeigepflicht des Personalausweises i.S.d. PersAG nicht ersetzen, sie darf aber im Alltag alternativ hierzu eingesetzt werden.

II. Passwesen

Auch das Passwesen kollidiert nicht mit dem Vorhaben der Einführung einer City-ID. Der Pass dient zwar ebenfalls der Feststellung der Identität, er enthält aber darüber hinaus Angaben über die Staatsangehörigkeit der Inhaber_innen und ein völkerrechtlich verbindliches Rückübernahmeversprechen des Ausstellerstaates.⁶³ Für Nicht-Deutsche gilt in Deutschland eine Passpflicht, § 3 AufenthG i.V.m. § 3 f. AufenthV. Diese gilt unabhängig vom Besitz einer City-ID weiter. Eine Passpflicht für Deutsche besteht gem. § 1 Abs. 1 S. 1 PassG nur bei Aus- oder Einreisen über die deutsche Grenze. Hierzu dient eine City-ID nicht. Mithin überschneidet sich das Passwesen nicht mit der Bundesgesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG.

III. Meldewesen

1. Gesetzgebungskompetenz im Meldewesen

Zu prüfen ist, ob durch die Einführung der City-ID ein paralleles Meldewesen der Länder aufgebaut würde, dass in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes eingreift.

Seit der Föderalismusreform von 2006 besitzt der Bund gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 Var. 3 Alt. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Meldewesen. Bis dahin galt das Melderechtsrahmengesetz des Bundes und wurde durch Landesmeldegesetze ergänzt.⁶⁴ Nun gilt nur noch das Bundesmeldegesetzes (BMG) vom 3. Mai 2013, mit dessen Erlass der Bund seine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Meldewesen ausgeübt hat.⁶⁵

Diese Bundeskompetenz könnte zwar als *lex generalis* gegenüber der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zum „Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer“ (Art. 74

⁶³ Jansen ZAR 1998,70.

⁶⁴ Z.B. Meldegesetz für das Land Hamburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. September 1996; Meldegesetz für das Land Berlin von 1985.

⁶⁵ In Kraft getreten am 1. November 2015, BGBl. I S. 1084.

Abs. 1 Nr. 4 GG), die dann das Melderecht für Nicht-Deutsche umfasst, eingeordnet werden.⁶⁶ Dies würde jedoch im Ergebnis keinen Unterschied machen, weil auch dann der Bund mit dem BMG bereits umfassend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht haben dürfte, sodass die Länder hierzu über keine Zuständigkeit mehr verfügen, vgl. Art. 72 Abs. 2 GG.

Das Meldewesen i.S.d. des Grundgesetzes umfasst sämtliche mit der Begründung und Aufgabe eines Wohnsitzes oder eines gewöhnlichen Aufenthaltsortes verbundenen Meldepflichten.⁶⁷ Das bestehende Meldewesen wird als das „informationelle Rückgrat“ aller Verwaltungsbereiche in der BRD bezeichnet und fungiert als „zentraler Dienstleister für die Bereitstellung von Daten vor allem für den öffentlichen Bereich“.⁶⁸

Bei der Beantragung einer City-ID werden, im Gegensatz zu diesem umfassenden bundesweiten Meldewesen, lediglich dieselben Personendaten (Name und Anschrift) zum Nachweis über den Wohnsitz in bzw. die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Stadt erhoben. Diese Daten werden aber nicht unbedingt durch die City-ID-Antragstelle gespeichert und sollen nicht in einer zentralen Datenbank für andere Verwaltungsbereiche zur Verfügung stehen. Der Zweck der Regelung einer City-ID ist es vielmehr, den Stadtbewohner_innen, die diese freiwillig beantragen, hierüber ein Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt zu vermitteln, den Zusammenhalt der Stadtgesellschaft zu stärken, und hierbei auch jene einzubeziehen, die über andere staatliche Mechanismen faktisch und rechtlich von der Teilhabe am Stadtleben exkludiert sind.

Die Regelung einer City-ID bezweckt weder die Etablierung eines umfassenden bundesweiten Meldewesens i.S.d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 Var. 3 Alt. 1 GG, noch würde ein solches bei der City-ID-Vergabestelle faktisch aufgebaut. Daher überschneidet sich die Regelung einer City-ID durch die Länder nicht mit den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Meldewesen.

2. Keine Umgehung der Registrierungspflicht des Bundesmeldegesetzes

Mit der Ausstellung einer City-ID würde das bestehende Melderecht auch nicht unzulässig umgangen.

⁶⁶ Dreier/Stettner, GG, Art. 73, Rn. 20, Maunz/Dürig/Uhle, GG, Art. 73, Rn. 68, Sachs/Degenhart, GG, Art. 73, Rn. 14, Mangoldt/Klein/ Pestalozza, GG (5. Aufl.), Art. 75, Rn. 57 (zur alten Fassung des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 5); a.A.: Epping/Hillgruber/Seiler, GG, Art. 73, Rn. 11; Hömig, GG, Art. 73, Rn. 5.

⁶⁷ Maunz/Dürig/Uhle, GG, Art. 73, Rn. 68.

⁶⁸ BT Ds. 17/7746, 1.

Die Meldepflicht illegalisierter Wohnungsnehmer_innen aus dem BMG (siehe oben B. VI. 2. b.) bliebe unangetastet. Ob mit oder ohne Stadt-Karte würden sie sich nicht aus eigenem Antrieb bei den Einwohnermeldeämtern melden, weil sie damit aufgrund der Übermittlungspflicht an die Ausländerbehörde bzw. das Ausländerzentralregister eine Abschiebung aus ihrer Wohnung heraus riskieren.

Die Berechtigung und die Verpflichtung auf Anfrage durch das örtliche Einwohnermeldeamt die Mietenden zu melden (siehe oben B. VI. 2. b.), bliebe für die Vermieter_innen ebenfalls bestehen.

Des Weiteren bleiben die Meldeämter der Länder zur Registrierung der Wohnungsnehmer_innen verpflichtet. Gemäß § 2 Abs. 1 BMG „haben“ die Einwohnermeldeämter die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen zu registrieren. Dazu „führen“ sie Melderegister, § 2 Abs. 2 BMG. Die Länder sind also dazu verpflichtet, ein Meldeamt einzurichten und ein Melderegister zu führen.

Hierbei müssen die Meldeämter jedoch keine Daten speichern, die bei anderen Landesbehörden, wie etwa bei einem_einer City-ID-Antragsteller_in, bekannt werden. Vielmehr beschränkt sich ihre Registrierungspflicht auf Daten, die „bei den meldepflichtigen Personen erhoben, von öffentlichen Stellen übermittelt oder sonst amtlich bekannt werden“, § 2 Abs. 2 BMG. Nach der Definition in den Verwaltungsvorschriften bedeutet „sonst amtlich bekannt“ alle amtlich zur Kenntnis genommenen Daten außerhalb der Datenübermittlung, wie zum Beispiel bei Gelegenheit von Anfragen aufgrund von Auskünften der Wohnungsgebenden oder im Rahmen eigener Ermittlungen der Meldebehörden.⁶⁹ Das bedeutet, dass die Meldeämter lediglich diejenigen Daten speichern dürfen, die ihnen selbst bekannt werden. Der Begriff der „öffentlichen Stelle“ beinhaltet i.S.d. § 2 Abs. 1–3, 4 S. 2 Bundesdatenschutzgesetz bspw. andere deutsche Meldeämter oder deutsche Botschaften.⁷⁰ Diese werden durch das BMG jedoch nicht verpflichtet, ihre Daten den Meldeämtern zu übermitteln. Die Befugnis zur Übermittlung muss sich außerdem aus anderen Rechtsvorschriften ergeben. Eine solche Befugnis oder gar Verpflichtung der Übermittlung von der City-ID-Stelle an das Meldeamt aus anderen Gesetzen ist nicht ersichtlich. Die City-ID-Stelle könnte allerdings aufgrund von § 87 AufenthG verpflichtet sein, Daten einer ihr bekannt gewordenen aufenthaltsrechtlichen Illegalität an die

⁶⁹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes (BMGVwV) vom 28. Oktober 2015, Rn. 2.2.2 Satz 2, Fundstelle: BAnz AT 30.10.2015 B2.

⁷⁰ Ebd. Rn. 2.2.2, 34.0.

Ausländerbehörde zu übermitteln. Daher ist es wichtig, dass die City-ID-Stelle diese Informationen nicht erhebt, damit die soziale Funktion der Inklusion auch der von einem fehlenden Aufenthaltsrecht bzw. einer fehlenden Duldung betroffenen Stadtbewohnenden nicht gefährdet wird.

Neben der Registrierungspflicht besteht für die Meldeämter nur eine sehr beschränkte Ermittlungspflicht von Amts wegen. Gemäß § 6 Abs. 3 BMG müssen sie von Amts wegen ermitteln, wenn ihnen bezüglich „einzelnen namentlich bezeichneten Person oder bei einer Vielzahl namentlich bezeichneter Personen konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit ihres Melderegisters“ vorliegt. Dies bezieht sich zum einen bloß auf diejenigen Erkenntnisse, die sich innerhalb des Meldeamts ergeben. Zum anderen soll das Meldeamt nur anlassbezogen bei ihr bereits namentlich bekannten Personen ermitteln und nicht schon ganz allgemein,⁷¹ weil die Behörde vermutet, dass sich etwa bei der City-ID-Antragstelle auch Menschen melden könnten, die sie selbst bisher nicht registriert haben.

3. Ergebnis

Die verfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Meldewesen und das in diesem Rahmen erlassene BMG stehen der Einführung einer City-ID nicht entgegen.

IV. Aufenthaltsrecht

1. Gesetzgebungskompetenz im Aufenthaltsrecht

Bund und Länder haben die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im „Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer“, Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG. Den Ländern steht die Gesetzgebungskompetenz hierbei lediglich zu, solange und soweit der Bund keine oder keine abschließende gesetzliche Regelung getroffen hat, Art. 72 Abs. 1 GG. Mit dem Erlass des Aufenthaltsgesetzes hat der Bund abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, sodass den Ländern zur Regelung aufenthaltsrechtlicher Fragen keine Zuständigkeit verbleibt (außer im Rahmen der Regelung des aufenthaltsrechtlichen Verwaltungsverfahrens etwa durch Verwaltungsvorschriften, Art. 83, 84 GG).

Ein Gesetz zur Einführung einer City-ID würde keine aufenthaltsrechtlichen Regelungen enthalten. Mit dem Aufenthaltsrecht ist die Regelung der Einreise und der Berechtigung zum

⁷¹ Vgl. ebd. Rn. 6.3

Verbleib von Nicht-Deutschen in der Bundesrepublik gemeint.⁷² Integrationsfragen können lediglich bei einer Verknüpfung mit der Erteilung von Aufenthaltstiteln in diesen Kompetenzbereich kraft Sachzusammenhang fallen.⁷³ Die City-ID beinhaltet jedoch zum einen gerade keine speziellen Regelungen für Nicht-Deutsche, sondern zielt stattdessen auf eine Etablierung in der gesamten Stadtbevölkerung unabhängig von der Staatsangehörigkeit ab. Zum anderen stellt die City-ID keinen Aufenthaltstitel dar; auch keinen städtischen, der Illegalisierte regularisieren würde oder könnte. Über einen Aufenthaltstitel entscheidet weiterhin die Ausländerbehörde der Länder aufgrund der Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes des Bundes. Hierauf wäre bei der Ausgabe sinnvollerweise explizit hinzuweisen, damit diesbezüglich keine Missverständnisse entstehen. Zudem sollte dies mit dem Hinweis auf externe Beratungsangebote zum Aufenthaltsrecht verbunden werden, weil hierin die Chance einer anderweitigen Regularisierung liegen kann.

2. Keine Umgehung der Übermittlungspflicht des Aufenthaltsgesetzes

Fraglich ist, ob die Einführung einer City-ID durch die Länder gegen die bundesgesetzliche Übermittlungspflicht gem. § 87 AufenthG an die Ausländerbehörden bzw. die Polizei verstieße. Akzeptieren die Behörden die Vorlage einer City-ID, kommt ihnen nur der Name und der Wohnort bzw. die Anschrift sowie ggf. weitere andere Daten zur Kenntnis, nicht hingegen der Aufenthaltsstatus. Daher würde die Akzeptanz einer City-ID durch die Behörden gegen die *Übermittlungspflicht* verstoßen, wenn letztere eine *Erhebungspflicht* beinhaltet.

Aus dem Wortlaut des § 87 AufenthG ergibt sich keine Erhebungspflicht: Gemäß Absatz 1 haben öffentliche Stellen die „*ihnen bekannt gewordene* Umstände [...] auf Ersuchen mitzuteilen, soweit dies für die [...] genannten Zwecke erforderlich ist“; nach Absatz 2 Nummer 1 „haben [sie] unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben *Kenntnis erlangen* von dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist“.⁷⁴

Die Übermittlungspflicht der jeweiligen Behörden erstreckt sich nur auf diejenigen Daten, „die bereits zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Kenntnis gelangt sind. § 87 begründet keine Pflicht und keine Befugnis zur Datenerhebung“.⁷⁵ § 87 enthält lediglich Bestimmungen über die

⁷² Wittreck, in Dreier, GG, II, Art. 74, Rn. 32.

⁷³ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, 7. Aufl., 2018, Art. 74, Rn. 44.

⁷⁴ Hervorhebungen in kursiv durch die Autorin.

⁷⁵ Hervorhebungen in kursiv durch die Autorin.

Übermittlung von Daten, während § 86 die *Erhebung* regelt.⁷⁶ Der Erhebenstatbestand des § 86 wiederum adressiert bloß die Ausländerbehörden und andere Behörden, die das Aufenthaltsgesetz ausführen, z.B. Auslandsvertretungen oder Grenzbehörden, § 86 S. 1 i.V.m. § 71 AufenthG. Er enthält somit weder eine Verpflichtung noch eine Erlaubnis für andere Behörden zu ausländerrechtlichen Datenerhebungen bei der Vorlage einer City-ID. Andere Behörden, die nicht das AufenthG ausführen, sind zahlreich, z.B. die Sozialämter, aber auch die Landespolizei, außer sie führen gerade im Rahmen einer Abschiebung das AufenthG aus, § 71 Abs. 4, 5 AufenthG.

Zudem muss jede Datenerhebung und -übermittlung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten. Das **informationelle Selbstbestimmungsrecht** aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG darf nur soweit eingeschränkt werden, wie es zum Schutz öffentlicher Interessen und unter Berücksichtigung entgegenstehender schutzwürdiger Interessen des_der Betroffenen erforderlich ist.⁷⁷ Die Vereinbarkeit der Norm insgesamt mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird bereits im gesamten Schrifttum in Frage gestellt.⁷⁸ Die Erhebung des Aufenthaltsstatus bei jedwedem Behördenkontakt, unabhängig davon, ob dies zur eigenen Aufgabenerfüllung erforderlich ist, würde alle öffentlichen Stellen zum „Ausforschungsinstrument“ für die Ausländerbehörden machen und wäre vollkommen unverhältnismäßig.

Eine Auslegung von § 87 AufenthG, die die Ermittlung von Daten mitumfasst, würde letztlich gegen das rechtsstaatliche **Bestimmtheitsgebot** aus Art. 20 Abs. 3 GG verstoßen. Auch in dieser Hinsicht steht die Verfassungsmäßigkeit der Norm ohnehin bereits ohne das Umfassen einer Erhebungspflicht in Frage.⁷⁹ Eine Norm muss hinreichend bestimmt sein, damit die Normbetroffenen erkennen können, welche Rechtsfolgen sich aus einem bestimmten Verhalten ergeben können. Auf der Grundlage des § 87 AufenthG ist aufgrund dessen Wortlauts jedenfalls nicht erkennbar, dass auch im Rahmen allgemeiner, nicht ausländerrechtlich relevanter Behördenkontakte, Daten über einen etwaigen aufenthaltsrechtlichen Status erhoben werden müssen. Eine solche Auslegung wäre mithin verfassungswidrig.

⁷⁶ Allgemeine Anwendungshinweise AufenthG, 87.0.1.

⁷⁷ Allgemeine Anwendungshinweise AufenthG, 87.0.4.

⁷⁸ Winkelmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 12. Auflage 2018, § 87, Rn. 5 mwN.

⁷⁹ Winkelmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 12. Auflage 2018, § 87, Rn. 5; Stief in: Barwig, AuslR, S. 281, 284.

Im Ergebnis sind unbestreitbar weder die City-ID-Vergabestelle, noch die die Stadt-Karte akzeptierenden öffentlichen Stellen zur Erhebung des Aufenthaltsstatus verpflichtet. Sie verstoßen somit nicht gegen die Pflichten aus § 87 AufenthG, wenn sie die City-ID als Identitätsnachweis anerkennen und daher den Aufenthaltsstatus nicht ermitteln. Lediglich wenn ihnen anderweitig (und im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung bzw. auf Ersuchen) die Ausreisepflichtigkeit einer Person zur Kenntnis kommt, sind sie verpflichtet dies der Ausländerbehörde zu übermitteln.

Die grundsätzliche Übermittlungspflicht gem. § 87 AufenthG bleibt aber trotz Einführung einer City-ID bestehen und greift ein, sobald die Behörden dennoch Kenntnis von einer Ausreisepflicht erlangen. **Eine von § 87 AufenthG abweichende Gesetzgebung gem. Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG können die Länder nicht erlassen, da das Aufenthaltsgesetz eine abweichende Regelung durch die Länder ausdrücklich ausschließt (§ 105 a AufenthG i.V.m. Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG).** Für eine Änderung der Rechtslage durch die Länder bliebe lediglich der Weg über eine Bundesratsinitiative gem. Art. 76 Abs. 1, Art. 52 Abs. 3 S.2 GG i.V.m. § 26 Abs. 1 GO-BR zur Gesetzesänderung von § 87 AufenthG und/oder § 105a AufenthG.

3. Keine Umgehung des Abschieberechts des Aufenthaltsgesetzes

Die City-ID vermag das Abschieberecht des Aufenthaltsgesetzes nicht zu umgehen.

Nach § 50 Abs. 1 AufenthG sind die illegalisierten Inhaber_innen einer City-ID weiterhin zur Ausreise verpflichtet, sobald sie nicht oder nicht mehr über den erforderlichen Aufenthaltstitel verfügen. Dies gilt also auch für ursprünglich legal eingereiste bzw. sich im Bundesgebiet aufhaltende nach Erlöschen ihrer Aufenthaltsberechtigung. **Wird dieser nicht freiwillig nachgekommen, sieht das Gesetz die Durchsetzung der Ausreisepflicht insb. in Form einer sog. Abschiebung vor,** §§ 57 ff. AufenthG.⁸⁰ Daran kann eine City-ID nichts ändern.

Liegen die Voraussetzungen⁸¹ für eine Abschiebung vor, so muss diese auch erfolgen (§ 58 Abs. 1 S. 1 AufenthG: „ist“). Ein Ermessen für die zuständigen Behörden besteht hierbei nicht.⁸² Für die Abschiebung zuständig sind die Ausländerbehörden der Länder (gem. § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG),⁸³ die Polizeien der Länder (gem. § 71 Abs. 5 AufenthG) sowie die Bundespolizei (§ 71 Abs. 3 Nr. 1d

⁸⁰ „Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts im föderalen Gefüge“ RaVG Dr. Philipp Wittmann, 23.

⁸¹ Insb. eine Abschiebungsandrohung und ein Abschiebungsgrund gem. § 58 f. AufenthG.

⁸² Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, Rn. 1185; Abschiebung Verfolgter aus Sicherheitsgründen, Christopher Thiessen, Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster, Diss. Universität Münster 2018, 110.

⁸³ BVerwGE 123, 382 (384).

AufenthG i.V.m. §§ 1 Abs. 2 2, Abs. 2 BPolG⁸⁴). Die Ausländerbehörde als „Herrin des Verfahrens“ entscheidet über das „Ob“ der Abschiebung, während die Landes- und Bundespolizei in gesetzlich vorgeschriebener Vollzugshilfe über das „Wie“ entscheiden.⁸⁵ Es liegt also eine Überschneidung der Zuständigkeiten der Landes- und Bundespolizei vor. Für die Planung und Durchführung des Abschiebungsvorgangs insgesamt sind aber grundsätzlich die Ausländerbehörden der Länder zuständig.⁸⁶ Am Tätigwerden dieser Behörden bei einer Abschiebung vermag die City-ID nichts zu ändern.

V. Gesetzgebungskompetenz in der öffentlichen Fürsorge

Der Sachbereich der „öffentlichen Fürsorge“ unterfällt der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Historisch ist hier die Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt angesiedelt.⁸⁷ Sie ist unter Berücksichtigung der Tradition des Begriffs in der deutschen Rechtsprechung nicht eng auszulegen.⁸⁸ Nach der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur „Altenpflege“ kann die öffentliche Fürsorge auch neue Lebenssachverhalte erfassen, „wenn sie in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild entsprechen, das durch die ‚klassische Fürsorge‘ geprägt ist“.⁸⁹ Das setzt eine Situation der Hilfebedürftigkeit voraus, in der sich der Einzelne nicht mehr selbst helfen kann und auf die Hilfe anderer angewiesen ist.⁹⁰

Illegalisierte Menschen können sich aufgrund der zahlreichen rechtlichen und faktischen Ausschlüsse, die mit dem fehlenden Aufenthaltsstatus einhergehen, in einer hilfebedürftigen Lage befinden, in der sie auf die Hilfe anderer i.S.d. öffentlichen Fürsorge angewiesen sind.

Im Bereich der Sozialhilfe für Illegalisierte dürfte der Bund mit dem Asylbewerberleistungsgesetz abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht haben, sodass die Länder hier nicht mehr tätig werden dürfen. Nach dem weiten Begriff der öffentlichen Fürsorge wären über Sozialleistungen hinaus noch zahlreiche andere

⁸⁴ Bundespolizeigesetz vom 19.10.1994, BGBl. I S. 2978.

⁸⁵ Thiessen, Abschiebung Verfolgter aus Sicherheitsgründen, Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster, 113 f.; Wittmann, Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts im föderalen Gefüge, 14.

⁸⁶ Ausnahme: Durchführung und Planung der Abschiebung von sog. „Gefährdern“ gemäß § 58a II 3 AufenthG ist Zuständigkeit der Bundespolizei.

⁸⁷ Axer, in BK, GG, Art. 74 I Nr. 7, Rn. 20.

⁸⁸ BVerfGE 58, 227; 87, 1, 22, 212f; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 74, Rn. 79; Axer, in: BK GG, Art. 74, Rn. 6.

⁸⁹ BVerfGE 106, 62 (133).

⁹⁰ Axer, in: BK GG, Art. 74, Rn. 24.

Hilfeleistungen denkbar, die mit der Austeilung einer City-ID auch an Illegalisierte verbunden werden könnten.

Über Art. 72 Abs. 2 GG⁹¹ droht der Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge zu einer umfassenden Generalklausel für den Bund zur Regelung des Sozialen allgemein zu werden. Das stünde im Widerspruch zur Systematik des Grundgesetzes, das dem Bund nur punktuell Gesetzgebungskompetenzen zuweist, Art. 30, 70 ff. GG. Insbesondere ist der Verweis auf das Sozialstaatsprinzip keine Rechtfertigung für die Ausweitung der Kompetenzen des Bundes, da auch die Länder diesem Prinzip verpflichtet sind.⁹² Am Beispiel von Bundesregelungen zu Berufen in der Altenpflege, die eine Nähe zur öffentlichen Fürsorge haben, hat das Bundesverfassungsgericht die Voraussetzungen für die Erforderlichkeit gem. Art 72 Abs. 2 GG daher näher präzisiert und Grenzen aufgezeigt, die auch für andere Bereiche der öffentlichen Fürsorge Relevanz besitzen.⁹³

Eine alleinige Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung einer City-ID nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG ist aber aufgrund dessen naturgemäßer Beschränkung auf das Stadtgebiet ohnehin zu verneinen. Mit einer City-ID wird eine „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ gerade nicht anvisiert, sondern lediglich eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Ortsansässigen. Eine bundesgesetzliche Regelung erscheint daher nicht „erforderlich“ i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG.

Im Bereich der staatlichen Hilfeleistungen kommt zudem im Zusammenhang mit der Länderzuständigkeit für Bildung oder Kinder- und Jugendhilfe sowie der Finanzierungsverantwortung der Länder im Rahmen der City-ID ohnehin eine ureigene Landeskompetenz nach Art. 70 GG in Betracht (siehe unten VI.).⁹⁴

Im Ergebnis ist eine alleinige Kompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG abzulehnen. Eine Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für die Regelung von staatlichen Hilfeleistungen, die an die City-ID anknüpfen, kommt aber

⁹¹ Art. 72 Abs. 2 GG: „Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 7 [...] hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

⁹² Vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74, Rn. 35; Kunig, in Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 74, Rn. 28.

⁹³ BVerfGE 106, 62 (135 ff).

⁹⁴ Vgl. Katrin Gerstenberg, zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, Berlin 2009, 204, Axer, in BK, GG, Art. 74 I Nr. 7, Rn. 10.

grundsätzlich überall dort in Betracht, wo der Bund noch nicht wie beim AsylbLG abschließend tätig geworden ist.

VI. „Integration“ / Inklusion / Partizipation

Die Regelung einer City-ID liegt mangels Zuweisungen der Gesetzgebungszuständigkeit an den Bund gem. Art. 72 ff. GG (siehe vorangegangene Kapitel I-V) in der Zuständigkeit der Länder gem. Art 71 Abs. 1 GG.

Die Funktion der Inklusion von illegalisierten Menschen in die Stadtgesellschaft bzw. die Förderung der Möglichkeiten der Partizipation sowie die symbolische Stärkung der sozialen Zugehörigkeit und des Zusammenhalts aller Stadtbewohner_innen unabhängig von der Staatsangehörigkeit, lässt sich mit dem klassischen Begriff der „Integrationspolitik“ beschreiben. Im Kern ist „Integration“ als Querschnittsmaterie der Bereiche Bildung, Kultur und innere Sicherheit vor allem Ländermaterie.⁹⁵ Die sich mit dieser Materie überschneidende sog. „Kulturhoheit der Länder“ ist ebenfalls kein spezieller Kompetenztitel, sondern die programmatische und vergrößernde Zusammenfassung von den umfangreichen und wichtigsten Gesetzgebungskompetenzen der Länder, die nicht abschließend in eine Formel gefasst werden können.⁹⁶

Die City-ID verfolgt u.a. das Ziel, illegalisierten Kindern den Zugang zu Schulbildung und zur Kita zu erleichtern. Insoweit wäre eine Landeskompetenz kraft Sachzusammenhang mit der Landeskompetenz für Bildung anzunehmen. Das Gleiche gilt für Ermäßigungen in Museen, Bibliotheken und anderen Kultureinrichtungen des Landes (Stichwort „Kulturhoheit der Länder“). Auch Verbesserungen in Richtung eines Zugangs zu lokaler Gesundheitsversorgung oder Wohnraum (jedenfalls unabhängig von der Frage der Abrechnung über das AsylbLG, siehe oben) liegt in Landeskompetenz. Eine aus Landesmitteln finanzierte Krankenbehandlung, zu der Menschen ohne Krankenversicherung Zugang haben, haben Hamburg und Berlin bereits eingerichtet.⁹⁷

⁹⁵ Münch, Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch, in: A. Hildebrandt/F. Wolf, Die Politik der Bundesländer, 2016, S. 365 ff; St. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, 7. Aufl., 2018, Art. 74 I Nr. 4, Rn. 44.

⁹⁶ Häberle, Kulturhoheit im Bundesstaat, AöR 124 (1999), S. 549 ff.; Heintzen, in BK, GG, Art. 70, Rn. 139.

⁹⁷ Neumann, in: Solidarische Städte in Europa, Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship, Hg. Christoph/Kron, 2. Aufl., Nov. 2019.

VII. Kein Verstoß gegen die sog. „Bundestreue“

Fraglich ist, ob die Länder mit der Einführung einer City-ID gegen das sog. Gebot zur Bundestreue verstoßen würden. Die auch als gegenseitiges Rücksichtnahmegebot bezeichnete verfassungsrechtliche Verpflichtung gilt nicht nur für die Länder gegenüber dem Bund, sondern auch andersherum.⁹⁸ Der Bund hat danach die Vielfalt der Länder und die Länder die durch den Bund vermittelte Einheit zu achten.⁹⁹ Daraus können sich Kompetenzausübungsschranken ergeben, wenn die Kompetenzausübung nicht die gebotene und zumutbare Rücksicht auf die Interessen des anderen nimmt oder dessen Kompetenzen verletzt.¹⁰⁰ Werden die Interessen des anderen nicht beachtet oder in dessen Kompetenzen eingegriffen, kann die Handlung verfassungswidrig sein, und im Bund-Länder-Streitverfahren vor dem BVerfG gerügt werden.¹⁰¹

Dies gilt aber nicht schon dann, weil der Bund die Einführung einer City-ID politisch ablehnt. Vielmehr müssten Berlin und Hamburg mit dem Vorhaben legitime Interessen des Bundes missachten, oder in dessen verfassungsrechtliche Kompetenzen eingreifen. Dass vorliegend weder Gesetzgebungskompetenzen des Bundes betroffen sind, noch Bundesgesetze verletzt werden, wurde in den vorangehenden Kapiteln gezeigt.

Das Interesse des Bundes zur Durchsetzung von Abschiebungen wird nicht beeinträchtigt, weil die City-ID die Abschiebung von illegalisierten Menschen schon gar nicht zu verhindern vermag. Sie ist allein darauf ausgerichtet, den Zusammenhalt und die Partizipation vor Ort zu steigern, indem sie auch illegalisierten Menschen den Zugang zu bestimmten örtlichen Einrichtungen und Dienstleistungen ermöglicht.

Hiermit ist auch keine unzulässige Umgehung der bundesgesetzlichen Übermittlungspflicht verbunden. Der Bund könnte zwar ein Interesse an der effektiven Umsetzung der Übermittlungspflicht haben, um die Abschiebung von Menschen zu forcieren, die sich dem Zugriff der Ausländerbehörde entzogen haben. Hierzu kann er schon aufgrund des grundrechtlich abgeleiteten Datenschutzes nicht auch die Erhebung des Aufenthaltsstatus durch alle Behörden verlangen (siehe oben). Aus diesem Grund dürfte die Erhebung von ausländerrechtlichen Informationen durch fachfremde Behörden gesetzlich auch gar nicht ohne

⁹⁸ Sommermann, in: Peter Huber/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 2018 Art. 20 Abs. 1 Rn. 37; Degenhart (Fn. 93), 486 ff., 494; ständige Rspr. BVerfG 81, 310, 337f.; 92, 203, 230ff.

⁹⁹ Mangoldt, Klein, Starck (Fn. 152).

¹⁰⁰ Ebd.; Degenhart (Fn. 93) 474 ff.; BVerfG 81, 310, 337f.; 92, 203, 230ff.

¹⁰¹ Mangoldt, Klein, Starck (Fn. 152) Rn. 39.

weiteres erlaubt werden. Das wäre mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht zu vereinbaren. Wie soeben dargelegt, sind im AufenthG neben der Übermittlungspflicht eben keine Erhebungspflichten geregelt. Der Bund verfügt damit nicht über eine verfassungsrechtliche Kompetenz zur Regelung oder zur Durchsetzung einer solchen grundrechtswidrigen Erhebungspflicht. Ein Bundesinteresse zur umfassenden Erhebung ist demnach schon gar nicht legitim, sodass eine Rücksichtnahme hierauf durch die Länder nicht geboten ist. **Die Einführung einer City-ID durch die Länder würde mithin nicht das Gebot zur Bundestreue verletzen.**

VIII. Kein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot

Falls die City-ID einen preislichen Nachlass bei der Inanspruchnahme von städtischen Dienstleistungen und Einrichtungen für Stadtbewohnende umfassen soll, ist zu prüfen, ob damit das Diskriminierungsverbot von EU-Bürger_innen gem. Art. 18, 56 AEUV bzw. das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 1 GG verletzt würde. Das BVerfG hatte u.a. mit Verweis auf die Rechtsprechung des EuGH einer Verfassungsbeschwerde stattgegeben, die die Benachteiligung europäischer Besucher_innen eines Freizeitbads des örtlichen Fremdenverkehrsverbands gegenüber Einwohner_innen gerügt hatte.¹⁰² Letztere hatten einen Nachlass auf den regulären Eintrittspreis von etwa einem Drittel erhalten und erstere nicht.

Das höchste Gericht stellte klar, dass es Gemeinden nicht von vornherein verwehrt sei, ihre Einwohner_innen bevorzugt zu behandeln. Die darin liegende Ungleichbehandlung müsse sich jedoch am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG messen lassen und daher durch Sachgründe gerechtfertigt sein.¹⁰³ Der Wohnsitz allein ist kein eine Bevorzugung legitimierender Grund.¹⁰⁴ Jedoch ist nicht ausgeschlossen, eine Ungleichbehandlung an legitime Ziele zu knüpfen, die mit dem Wohnort untrennbar zusammenhängen, etwa die Versorgung mit wohnortnahen Bildungsangeboten, die Verursachung eines höheren Aufwands durch Auswärtige, die Konzentration von Haushaltsmitteln auf die Aufgabenerfüllung gegenüber den Gemeindeeinwohner_innen oder ein verfassungsmäßiger Lenkungs Zweck, bspw. Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke.¹⁰⁵

¹⁰² BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2016

- 2 BvR 470/08 -, Rn. 1-61; u.a. mit Verweis auf EuGH, Dogenpalast, Rn. 22 ff.

¹⁰³ Ebd. Rn. 39.

¹⁰⁴ Ebd.; BVerfGE 33, 303 <355>; 65, 325 <355>; 134, 1 <21 Rn. 60.

¹⁰⁵ Ebd.; BVerfGE 33, 303 <355 f.>; BVerfGE 65, 325 <355 f.>; 134, 1 <22 f. Rn. 64>; vgl. BVerfGE 112, 74 <87 f.>; BVerfGE 134, 1 <23 Rn. 65>; BVerfGE 133, 1 <20 Rn. 49> m.w.N.

Das Gericht stellte fest, das Vermarktungskonzept der Beklagten sei ausweislich der Satzung dagegen gerade darauf angelegt gewesen, auswärtige Besucher_innen anzuziehen und mittels eines umfassenden Dienstleistungsangebots Gewinne zu erzielen sowie den Tourismus zu fördern.¹⁰⁶ Mit dem Modell wollte sie nicht das kulturelle und soziale Wohl der Einwohner_innen fördern oder die örtliche Gemeinschaft stärken o.ä.. Das Bad sei im Gegenteil auf Überregionalität angelegt gewesen und sollte Auswärtige ansprechen.¹⁰⁷

Bei der City-ID stehen demgegenüber die sozialen Zwecke im Vordergrund. Der städtische Ausweis soll das soziale Wohl aller Einwohner_innen fördern, das örtliche Gemeinschaftsgefühl stärken und die Menschen- und Grundrechte derjenigen stärken, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus hiervon ausgeschlossen sind. Die Karte verfolgt keine kommerziellen Zwecke und ist auch - im Gegensatz zu dem Konzept des o.g. Fremdenverkehrsverbands - nicht dazu geeignet, insbesondere ausländische Besucher_innen anzuziehen. Die Kopplung von Preisnachlässen an die Karte ist dem Zweck geschuldet, eine breite Nutzung unter der Stadtbevölkerung zu erreichen, um eine Inklusion auch jener zu erreichen, die derzeit zu großen Teilen von der sozialen und kulturellen Teilhabe an der örtlichen Gesellschaft ausgeschlossen sind. **Die City ID entspricht daher vielmehr dem Gleichbehandlungsgrundsatz, als dass sie ihn verletzt.**

IX. Ergebnis

Im Ergebnis haben die Länder, also auch Hamburg und Berlin, die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer City-ID gem. Art. 70 Abs. 1 GG i.V.m. der Hamburger bzw. Berliner Verfassung. Die Länder sind damit auch für den Vollzug der Gesetze für die City-ID zuständig. Aus Art. 30 GG folgt, dass hierbei jegliche Einflussnahme des Bundes auf die Landesverwaltung unzulässig ist.¹⁰⁸ Die Verwaltung des Bundes ist außerdem grundsätzlich ebenfalls an Landesgesetze gebunden.¹⁰⁹ Daneben muss der Bund eine City-ID-Politik der Länder allgemein akzeptieren (sog. Landestreue).

¹⁰⁶ Ebd. Rn. 42.

¹⁰⁷ BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2016 - 2 BvR 470/08 -, Rn. (38-43).

¹⁰⁸ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 14. Aufl. 2018, Vorb. V. Art. 83, Rn. 8.

¹⁰⁹ BVerwG, Urt. V. 28.07.1989, 7 C 65/88; Greszick, in: Maunz/Düring, Art. 20 IV, Rn. 104; Schoenenbroicher, Bundesverwaltung und der Landesgewalt, 1995, S. 91 ff; Heintzen, in: BK, GG, Art. 70, Rn. 123, 70.

E. Verbesserungen für illegalisierte Menschen durch eine City-ID

I. Allgemeines zu Verbesserungen und Grenzen einer City-ID

Die Einführung einer City-ID durch den Landesgesetzgeber kann zum einen beim Zugang zu städtischen Leistungen und Einrichtungen überall dort helfen, wo der Ausschluss auf einem fehlenden **Identitäts- und Wohnsitznachweis** beruht. Denn die City-ID kann diesen Nachweis teilweise ersetzen. Zum anderen kann die City-ID teilweise die **Übermittlungspflichten** von öffentlichen Landesstellen an die Ausländerbehörde bzw. Polizei nach § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG vermeiden. Beim Vorzeigen einer City-ID wird der Aufenthaltsstatus nicht erhoben. Hierzu sind die Behörden grundsätzlich nicht verpflichtet bzw. berechtigt (VI. 2., VII.). So wird auch keine Pflicht zur Übermittlung einer etwaigen Ausreisepflichtigkeit von Sozial-, Jugendämtern, Krankenhäusern und Versicherungen usw. ausgelöst. Bei einer Vorlage der City-ID bei diesen staatlichen Stellen würde der Tatbestand des § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG schon gar nicht erst erfüllt. Insoweit müssten Illegalisierte den Kontakt zu diesen Stellen nicht mehr fürchten.

Allerdings kann mit einer City-ID weder ein legaler Aufenthaltsstatus, noch eine Arbeitserlaubnis begründet werden. Sie kann auch nicht einen Pass- oder Personalausweis ersetzen und damit insbesondere keine Reisefreiheit gewähren. Außerdem bleibt die Registrierungspflicht der Stadtbewohnenden beim Einwohnermeldeamt bestehen, ebenso die aufenthaltsgesetzliche Übermittlungspflicht von öffentlichen Stellen an die Ausländerbehörde bzw. die Polizei, wenn sie trotz City-ID positive Kenntnis über die Ausreisepflicht erlangen, sowie die Pflicht der Länder, die Betroffenen bei Entdeckung trotz City-ID abzuschieben.

II. Konkrete Verbesserungen und Grenzen der City-ID

1. Alltagsgeschäfte

Für alltägliche Geschäfte, bei denen ein Identitätsnachweis benötigt wird, kann eine City-ID eine Lösung darstellen. Diese könnte dann bei einer **Bankkontoeröffnung, beim Abschluss von Versicherungen oder beim Abholen eines Postpakets** als ein offizielles und verlässliches Dokument mit Kontaktadresse bzw. Rechnungsadresse vorgelegt werden.

2. Arbeit

Der Zugang zum legalen Arbeitsmarkt kann auch mit Einführung einer City-ID nicht gewährleistet werden.

3. Bildung

a. Schule

In Berlin ist die Schule für ein Kind zuständig, die der Wohnung des Kindes und der Eltern am nächsten ist. Um feststellen zu können, welche das ist, würde die Adressangabe auf der Stadt-Karte ausreichen.

In Hamburg knüpft die Zuständigkeit einer Schule an den **Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt** an, auch hier kann die genaue Adressnennung auf der City-ID genügen, sodass die Vorlage einer Meldebescheinigung entbehrlich wird. **Einladungsschreiben** zur Anmeldung bei der zuständigen Schule, die in Hamburg an alle potentiellen Grundschulanfänger_innen geschickt werden, könnten dann ebenfalls an die auf der City-ID vermerkte Adresse erfolgen.

Sollte im Falle eines **Unfalls während der Schulzeit bzw. auf dem Schulweg** Kontakt mit dem Träger der Unfallversicherung aufgenommen werden, könnten die persönlichen Daten (v.a. Adresse zur Kontaktaufnahme), die auf der City-ID vermerkt sind, zur Abwicklung des Falles ausreichen. Die Übermittlungspflicht (§ 87 AufenthG) greift nicht, denn Bedenken bzgl. des Aufenthaltsstatus entstehen erst gar nicht, wenn jede den Schaden bzw. Vorfall meldende Person mit der Stadt-Karte die persönlichen Daten angibt oder bestätigt.

Das **Schülerzentralregister** (ZSR) in Hamburg enthält derzeit auch Angaben über den Aufenthaltsstatus der Schüler_innen, sodass durch zugriffsberechtigte Behörden (Jugendamt, Fachämter für Gesundheit und Polizeivollzugsstellen), die übermittlungspflichtig sind, die Aufdeckung der Illegalität, also die Meldung an die Ausländerbehörde droht. Die Regelungen zum ZSR müssten demnach so geändert werden, dass nur die persönlichen Angaben der Schüler_innen auf der Stadt-Karte in das ZSR übertragen werden. Damit würde auch weiterhin dem Zweck eines Warnsystems für Fälle von Kindervernachlässigung genüge getan werden.

b. Kita

Sowohl bei Kitas in staatlicher als auch privater Trägerschaft kann die bei der **Anmeldung** verlangte Meldebescheinigung durch die Vorlage einer City-ID ersetzt werden.

Auch bei der **Beantragung der Kita-Card (Hamburg) oder der Kita-Gutscheine (Berlin)** beim zuständigen Jugendamt kann die City-ID als Nachweis der persönlichen Daten und des Wohnsitzes ausreichen. Die Übermittlungspflicht der Jugendämter würde dann nicht greifen,

denn sie könnten durch Vorlage der City-ID nicht auf den aufenthaltsrechtlichen Status schließen und so ihrem Auftrag aus dem SGB VIII gerecht werden.

Sollten die Eltern von einer Beantragung der finanziellen Unterstützung durch die Kita-Card bzw. den Kita-Gutschein absehen wollen, kann die auf der Stadt-Karte vermerkte Adresse auch als **Rechnungsadresse** fungieren.

Das o.g. zur Unfallversicherung gilt ebenso für Kitas.

4. Gesundheit

In einem öffentlichen oder privaten Krankenhaus kann die Vorlage einer City-ID als Identitätsnachweis und ggf. für die Angabe der Rechnungsanschrift hilfreich sein. Bei einem öffentlichen Krankenhaus würde hiermit die Übermittlungspflicht gem. § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG vermieden, weil das Krankenhaus über die City-ID keine Kenntnis über den fehlenden Aufenthaltstitel und die fehlende Aussetzung der Abschiebung erlangt.

(Zur Abrechnung einer Krankenbehandlung über das AsylbLG siehe unten unter 6.)

5. Wohnen

Eine City-ID kann Verbesserungen beim Zugang von Illegalisierten zum Wohnungsmarkt bringen. Dazu müssten zum einen die involvierten Landesbehörden, wie **landeseigene Wohnungsgesellschaften**, angewiesen werden, die Stadt-Karte als Identitätsnachweis zu akzeptieren. Wenden sich dann Menschen ohne Aufenthaltstitel oder Duldung zur Wohnraumvermittlung an das Sozialamt, entstünde keine Übermittlungspflicht gem. § 87 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 AufenthG, weil der Aufenthaltsstatus nicht erhoben wird.

Zum anderen müssten **private Wohnungsvermieter_innen** davon überzeugt werden, dass die Stadt-Karte als Identitätsnachweis ausreicht, auch wenn dieser lediglich die vorherige Anschrift und den Namen enthält. Anders als die staatlichen Behörden, können sie hierzu nicht angewiesen werden. Ihre Mitteilungsberechtigung sowie -pflicht auf Anfrage des Meldeamts nach dem BMG bleibt hingegen bestehen. Das gleiche gilt für die Meldepflicht der_des illegalisierten Wohnungsnehmer_in.

Die aus dem Bundesmeldegesetz resultierende Problematik beim regulären Bezug einer Wohnung bliebe trotz Einführung einer City-ID hingegen bestehen. Die Einführung der City-ID

könnte nicht durch unterstützende Änderungen der Verwaltungspraxis bei der Ausführung des BMG flankiert werden. Die Ausführung des Bundesmeldegesetzes liegt zwar im Zuständigkeitsbereich der Länder, Art. 83, Art. 84 GG i.V.m. § 1 BMG. Die Aufgaben und die Ausführung der Landes-Meldeämter sind durch den Bund jedoch weitestgehend festgelegt worden, sodass wenig Spielraum für eine eigene Verwaltungspraxis der Länder bei dessen Ausführung besteht (BMG, Bundesmeldedatenübermittlungsverordnungen, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes, siehe auch D. III. 2.). **Insbesondere kann die Vorlage einer City-ID bei der Registrierung beim Meldeamt nicht die Weitergabe von Anschrift und Name an die Ausländerbehörde vermeiden.**

Die neu einzurichtende Stelle zur Ausgabe der City-ID wäre nicht zum Austausch der von ihr erhobenen Daten mit den Meldeämtern verpflichtet. Die Meldeämter müssen zwar auch diejenigen Daten speichern, die ihnen „sonst amtlich bekannt werden“, § 2 Abs. 2 BMG. Das bezieht sich aber lediglich auf die Meldebehörde selbst und umfasst nicht auch diejenigen Daten, die anderen Behörden bekannt werden. Darüber hinaus müssen sie nur „von Amts wegen ermitteln,“ wenn ihr bezüglich „einzelnen namentlich bezeichneten Person oder bei einer Vielzahl namentlich bezeichneter Personen konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit ihres Melderegisters“ vorliegt, § 6 Abs. 3 BMG. Dies bezieht sich zum einen ebenfalls bloß auf diejenigen Erkenntnisse, die sich innerhalb der Meldebehörde ergeben. Zum anderen soll die Meldebehörde nur bei ihr bereits namentlich bekannten Personen ermitteln und nicht schon ganz allgemein, weil sie vermutet, dass sich bei der City-ID-Stelle auch Menschen melden könnten, die sie selbst bisher nicht registriert hat.

6. Sozialleistungen

Das grundlegende Problem beim Zugang zu Sozialleistungen für Illegalisierte liegt darin, dass diese gerade wegen ihres fehlenden Aufenthaltsstatus leistungsberechtigt sind, gem. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG. Auf der City-ID ist der Aufenthaltsstatus aber nicht vermerkt, so dass dieser nicht ausreicht, um die Leistungsberechtigung zu begründen. Um diesen faktischen Rechtsausschluss zu beheben, könnte in die entsprechenden Verwaltungsvorschriften der Länder aufgenommen werden, dass das Sozialamt im Zweifel eine Leistungsberechtigung nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG annehmen soll, z.B. wenn die City-ID gezeigt wird, ohne eine zusätzliche Aufenthaltsgestattung, Duldung oder Aufenthaltstitel, aufgrund derer eine Einordnung unter die anderen Varianten der

Leistungsberechtigung des § 1 Abs. 1 AsylbLG bzw. des SGB II erfolgen kann.¹¹⁰ Außerdem müssten die Sachbearbeitenden angewiesen werden, die City-ID grundsätzlich zu akzeptieren und in den beschriebenen Fällen nicht weiter nachzufragen, sondern sogleich aufgrund der fehlenden Vorlage von weiteren Dokumenten eine Leistungsberechtigung nach Nr. 5 anzunehmen. Weiterhin sind die Sachbearbeitenden darauf hinzuweisen, dass sie in diesen Fällen keine positive „Kenntnis erlangen von dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist“ i.S.d. § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG, sodass keine Übermittlungspflicht ausgelöst wird. Als Begründung ist auszuführen, dass nur so der Erhalt grundlegender Leistungen gesichert werden kann, der Illegalisierten nach dem AsylbLG rechtlich zusteht, ohne dass sie hiervon faktisch durch die Übermittlungspflicht ausgeschlossen sind. Dieses Vorgehen könnte jedoch praktisch riskant für die Betroffenen werden, insbesondere wenn die Behörden-Mitarbeitenden faktisch anders handeln, als in der Verwaltungsvorschrift beschrieben. Um das zu vermeiden, könnten bspw. sensibilisierende Schulungen angeboten werden. In Toronto wurden außerdem Testläufe organisiert, um die praktische Durchsetzung der städtischen *sanctuary-city*-Politik zu prüfen.

7. Polizeikontrollen

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder für die innere Sicherheit, könnten die Landespolizeibehörden über eine Verwaltungsvorschrift oder eine Polizeigesetzänderung angewiesen werden, dass die Vorlage der City-ID bei einer Identitätskontrolle wie in NYC als ausreichend gilt. So hätten Illegalisierte Menschen keine allgemeinen Polizeikontrollen zu fürchten.

F. Praktische Hinweise zur Einführung einer City-ID

Die öffentlichen Stellen der Länder können angewiesen werden, die City-ID als Identitäts- und Wohnsitznachweis anzuerkennen. Eine solche Anweisung könnte abstrakt in dem Einführungsgesetz zur City-ID oder/und durch entsprechende Verwaltungsvorschriften in den einzelnen Regelungsbereichen (z.B. im AsylbLG) formuliert werden. Denn die Länder sind stets für die Ausführung ihrer Landesgesetze, als auch grundsätzlich für die Ausführung von

¹¹⁰ Ausführungsvorschriften über die Anwendung des § 1a des Asylbewerberleistungsgesetzes des Landes **Berlin**, AV § 1a AsylbLG vom 18. Januar 2006 (ABl. S. 267), geändert mit Datum vom 18. Mai 2009 (ABl. S. 1248) mit Wirkung vom 1. Juli 2009, mit Rundschreiben Soz Nr. 01/2014 auch nach Juni 2014 für weiter anwendbar erklärt; Fachanweisung zum Asylbewerberleistungsgesetz Hamburg vom 1.9.2018 (Gz. SI 22 / 507.13-7-0-1), Stand 20.2.2019.

Bundesgesetzen zuständig (Art. 30, 83, 84 GG). Außerdem wären die Mitarbeitenden der anwenden Behörden entsprechend zu sensibilisieren und zu schulen.

Private Akteur_innen hingegen können hierzu nicht angewiesen werden (Stichwort Vertragsfreiheit). Vor allem in der Daseinsvorsorge sind in Ausnahmefällen Private aufgrund eines gesetzlichen Kontrahierungszwangs hingegen dazu verpflichtet, Verträge abzuschließen. In den hier besprochenen Gebieten ergeben sich allerdings solche Verpflichtungen nicht.

Damit der städtische Ausweis auch bei privaten Akteur_innen Vertrauen gewinnt, müsste er sich erst einmal im öffentlichen Bereich etablieren. Für die Anerkennung des Stadt-Ausweises durch Private könnten außerdem Anreize seitens der Stadt geschaffen werden, z.B. durch eine Subvention von Leistungen an Stadtbewohner_innen, die sich hiermit ausweisen oder eine Kooperation mit Dienstleister_innen (in NYC etwa mit Visa). Über eine Öffentlichkeitsarbeit könnten Private über den Sinn und die Vorteile der City-ID informiert werden. Daneben könnte ein appellativer Aufdruck zusammen mit einer Aufklärung über den Hintergrund und die Funktion der Karte angebracht werden (ähnlich wie beim Bundestagsabgeordneten-Ausweis).

Daneben ist eine umfassende städtische Öffentlichkeitsarbeit wichtig, um eine möglichst weite Verbreitung der City-ID unter der Stadtbevölkerung zu erreichen. Es wäre kontraproduktiv, wenn lediglich illegalisierte Menschen eine City-ID beantragen, weil sie sich damit im Ergebnis selbst als solche ausweisen könnten. Um dies zu vermeiden, könnte beispielsweise die Ausgabe der ID erst nach Eingang einer gewissen Anzahl von Anträgen ausgegeben werden. Möglich wäre auch, allen Stadtbewohner_innen einen Antrag für eine Stadt-Karte zukommen zu lassen bzw. Anträge auszulegen und dafür öffentlich in der Stadt zu werben, sodass möglichst viele Menschen im Anschluss über eine City-ID verfügen. Wichtig ist, dass der Stadt-Ausweis nicht nur praktische Vorteile für Illegalisierte gewährt, sondern auch für den Rest der Stadtbevölkerung. Er könnte insgesamt attraktiv werden, wenn hiermit Vergünstigungen bei städtischen und privaten Dienstleistenden verbunden sind, so z.B. Vergünstigungen beim Eintritt in Museen oder für einen Stadtbibliotheksausweis. In New York City ist die City-ID zudem in der LGBTIQ*-Szene beliebt. In Hamburg und Berlin könnte, in Ergänzung zum deutschen Personenstandsrecht („männlich“, „weiblich“ und sog. dritten Option „divers“ oder „kein Eintrag“), in einem frei wählbaren Feld auf der City-ID auch eine weitere Geschlechtsidentität aufgeführt werden. Außerdem könnte für die City-ID als Nachweis über die Zugehörigkeit zu der bestimmten Stadt bzw. Stadtbürgerschaft geworben werden.

Welche Dokumente neben einem Personalausweis Antragstellende einreichen können, um den Identitäts- und Wohnsitznachweis zu erbringen, sollten die Städte sorgfältig ausarbeiten. Dazu kann sich an dem Punktesystem in NYC orientiert werden, das weiter oben unter C erläutert wurde. Außerdem sind Beratungsstellen für Illegalisierte anzufragen, über welche dieser Dokumente die betroffene Personengruppe in Hamburg bzw. Berlin verfügen könnte.

Die Beantragung oder Ausgabe des Ausweises sollte mit einer allgemeinen Beratung verbunden werden, in der insbesondere darauf hinzuweisen ist, dass ein ggf. fehlender Aufenthaltsstatus nicht angegeben werden soll (Gefahr der Auslösung der Übermittlungspflicht) und dass der Stadt-Ausweis weder ein Aufenthaltstitel, noch einen äquivalenten Ersatz für einen Personalausweis oder Pass darstellt. Auf individuelle Beratungsangebote, etwa zur aufenthaltsrechtlichen Legalisierung, wäre im Rahmen dieser Beratung hinzuweisen.