

**Bericht für den Sachverständigenrat für  
Zuwanderung und Integration, Nürnberg**

Norbert Cyrus

**Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland**

**Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen**

Norbert Cyrus  
*EU-Forschungsprojekte IAPASIS und POLITIS*  
Interdisziplinäres Zentrum für Bildung  
und Kommunikation in Migrationsprozessen  
(IBKM) an der Universität Oldenburg –Fakultät I  
Postfach 2503  
D-26111 Oldenburg  
E-Mail: cyrusnorbert@aol.com

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>2 Vorwort und Danksagung</b> .....	<b>7</b>
<b>3 Einleitung</b> .....	<b>8</b>
<b>4 Sozialstrukturbildung</b> .....	<b>9</b>
4.1 Definition aufenthaltsrechtlicher Illegalität .....	10
4.2 Rahmenbedingungen der Entstehung aufenthaltsrechtlicher Illegalität	12
4.3 Forschungen zur illegalen Migration in Deutschland.....	13
4.4 Wege in die aufenthaltsrechtliche Illegalität.....	15
4.5 Nationale Zusammensetzung der illegalen Bevölkerung ..	17
4.6 Sozialräumliche Verteilung der illegalen Bevölkerung.....	24
4.7 Demografische Merkmale der illegalen Bevölkerung .....	27
4.8 Lebensweltliche und arbeitsmarktliche Anschlüsse .....	28
4.9 Umfang der illegalen Bevölkerung.....	32
4.10 Soziale Situation und Problemlagen .....	34
4.11 Verlaufsformen illegaler Migrationskarrieren .....	35
4.12 Braindrain?.....	37
<b>5 Wechselwirkungen</b> .....	<b>38</b>
5.1 Ordnungsrechtliche Perspektive .....	38
5.2 Menschenrechtliche Perspektive.....	39
5.3 Duale Perspektive .....	40
<b>6 Politische Optionen</b> .....	<b>43</b>
6.1 Grundsätzliche Optionen .....	44
6.2 Mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität leben: Soziale Härten vermeiden	46
6.2.1 Medizinische Grundversorgung .....	47
6.2.2 Einschulung von Kindern.....	62
6.2.3 Arbeitsmarkt.....	65
6.2.4 Rechtssicherheit.....	69
6.2.5 Sonstiges.....	71
6.3 Vermeidung von Illegalität durch Eröffnung legaler Alternativen	72
<b>7 Schlussbemerkung</b> .....	<b>77</b>
<b>8 Literatur</b> .....	<b>77</b>
<b>9 Anhang</b> .....	<b>85</b>

## 1 Zusammenfassung

**Sozialstrukturbildung:** In Deutschland hat sich eine illegale Bevölkerungsgruppe mit bestimmten demographischen Merkmalen und Bezügen zur aufnehmenden Gesellschaft herausgebildet. Aus der Perspektive des einzelnen Migranten ist aufenthaltsrechtliche Illegalität eine vorübergehende Lebensphase, die zumeist durch Rückkehr, Weiterwanderung oder Legalisierung individuell beendet wird. Aus der Perspektive der aufnehmenden Gesellschaft bildet aufenthaltsrechtliche Illegalität dagegen ein dauerhaftes strukturelles Phänomen sozialer Unterschichtung.

1. Zentrale Begriffe der aktuellen Debatte um aufenthaltsrechtliche Illegalität, wie illegale Einreise, illegaler Aufenthalt oder illegale Beschäftigung, sind rechtlich nicht eindeutig definiert. Behördliche Statistiken dokumentieren Erscheinungsformen aufenthaltsrechtlicher Illegalität nicht eindeutig bestimmt. Die Ungenauigkeit der begrifflichen und statistischen Behandlung aufenthaltsrechtlicher Illegalität leistet einer verzerrenden Wahrnehmung und Darstellung Vorschub und befördert Missverständnisse in der Diskussion. Das herausragende Kennzeichen aufenthaltsrechtlicher Illegalität ist die Heterogenität rechtlicher und sozialer Lagen betroffener Personen. Ein angemessener politischer Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität erfordert daher ein differenziertes Konzept kleinteiliger Ansätze, die auf die komplexen Lagen passgenau abgestimmt sind und unbeabsichtigte Folgen staatlichen Handelns vermeiden.
2. Aufenthaltsrechtliche Illegalität ist kein Ausdruck globaler ‚Unordnung‘, sondern eingebettet in weltumspannende ökonomische und politische Strukturen, die erhebliche Unterschiede bezüglich der Lebensverhältnisse aufweisen. Die zur Not illegal ausgeübte räumliche Mobilität bietet sich unter diesen Bedingungen an, um die eigene Situation zu verbessern und Krieg, politischer Verfolgung, Armut oder Perspektivlosigkeit zu entfliehen. Die Zielländer illegaler Migration erleiden illegale Migration aber nicht passiv, sondern haben durch ihre Außen-, Handels-, Wirtschafts- und Zuwanderungspolitik Anteil an der Herausbildung der Systeme illegaler Migration. Illegale Migration wird durch die politisch gesetzten Faktoren der Zugänglichkeit zum Territorium und der Anschlussfähigkeit im Inland systemisch strukturiert.
3. Die Forschung zu aufenthaltsrechtlicher Illegalität in Deutschland hat eine Vielzahl meist kleinerer Untersuchungen hervorgebracht, die sich schwerpunktmäßig entweder auf die soziale Lage illegaler Migranten oder die Bedeutung von Schleppern und Schleusern konzentrieren und bisher nicht systematisch verknüpft ausgewertet wurden.
4. Es bestehen vier Wege in die aufenthaltsrechtliche Illegalität: Neben der Einreise ohne Dokumenten der Missbrauch der visumsfreien Einreise, die Einreise mit gefälschten Dokumenten und die Einreise mit erschlichenen Visa. Die illegale Einreise ohne Dokumente ist, im Verhältnis zu den anderen genannten Einreisemustern, quantitativ eher gering und betrifft vor allem Flüchtlinge aus unsicheren Herkunftsstaaten.
5. Illegale Migranten in Deutschland kommen aus Afrika, Asien, Amerika sowie Mittel- und Osteuropa. Die quantitativ größte Gruppe bilden visumsfrei oder mit erschlichenem Visum eingereiste Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa. Der EU-Beitritt von acht MOE-Staaten bekommt insofern die Funktion einer zumindest aufenthaltsrechtlichen Legalisierung, ohne dass das Problem der Integration dieser Arbeitsmigranten in die Schattenwirtschaft gelöst wird.
6. Aufenthaltsrechtliche Illegalität ist in ganz Deutschland verbreitet. Es besteht eine Konzentration auf großstädtische Agglomerationen. Aber auch im suburbanen und ländlichen Raum sind

illegale Migranten anzutreffen. Diese folgen den Anschlussmöglichkeiten, die sich vor allem durch Arbeitsmarktopportunitäten und der lokalen Anwesenheit von Landsleuten ergeben. Wirtschaftlich stärkere Gebiete mit einem hohen Anteil ausländischer Wohnbevölkerung sind dementsprechend von illegaler Zuwanderung am stärksten betroffen.

7. Bei der Altersstruktur der illegalen Bevölkerung liegt der Schwerpunkt zwischen 20 und 40 Jahre alt. Es sind aber auch ältere Mitglieder zugewanderter Familien illegal nachgezogen. Alarmierend hoch ist Zahl der Kinder, die in die Illegalität nachgeholt oder hier geboren wurden. Nach vorliegenden Hinweisen ist die Zahl deutlich höher als bisher vermutet.
8. Ein illegaler Aufenthalt wird durch lebensweltliche und arbeitsmarktliche Anchlüsse ermöglicht, wobei die Unterstützung auf der Basis wechselseitiger Solidarität, kommerzieller Beziehungen aber auch krimineller Ausbeutung erfolgen kann. Ohne die von der Gesellschaft mitgetragene Integration in die informellen Arbeitsmärkte wäre das Überleben in der Illegalität nicht möglich. Der Anteil illegaler Ausländerbeschäftigung an der schattenwirtschaftlichen Wertschöpfung soll bei schätzungsweisen dreizehn Prozent liegen, wobei der Anteil in bestimmten Branchen wie dem Baugewerbe, der Landwirtschaft und de Hotel- und Gaststätten-gewerbe sowie für von privaten Haushalten nachgefragte Dienstleistungen höher liegt. Die verfügbaren Statistiken der Arbeitsmarktinspektion lassen keine Aussagen über den Anteil der doppelt illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer zu.
9. Die mehrheitlich geäußerte Einschätzung zum Umfang der illegalen Ausländer in Deutschland in Höhe von gut eine Million Personen bildet eine realistische Untergrenze. Durch kombinierte Anwendung systematischer Schätzverfahren ließen sich solidere Erkenntnisse über das quantitative Ausmaß der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland gewinnen.
10. Illegale Einwanderer können Probleme durch die Hilfe unterstützender Netzwerke bewältigen. Risiken bestehen jedoch im Bereich der gesundheitlichen Versorgung, insbesondere der stationären Behandlung, dem Schutz vor Ausbeutung auf dem Arbeitsmarkt, dem Zugang zur Schulbildung von Kindern und dem Rechtsschutz.
11. Nach illegaler Einreise können Migranten aus unsicheren Herkunftsländern durch Stellen eines Asylantrages aufenthaltsrechtliche Illegalität vermeiden. Arbeitsmigranten aus visumpflichtigen Staaten suchen mit erschlichenen Visa oder gefälschten Dokumenten den eigentlichen Zweck ihres Aufenthaltes vor Kontrollbehörden zu verschleiern. Illegale Einwanderer nach visumsfreier Einreise bzw. mit erschlichenem Visum sind nur bei der Ausübung einer illegalen Beschäftigung als solche erkennbar. Auch legal eingereiste und offiziell beschäftigte Werkvertrags- und Saisonarbeiter werden bei der Aufdeckung vorschriftswidriger Beschäftigungsbedingungen als illegale Migranten betrachtet und - ebenso wie die Opfer von Menschenhändlern - ausgewiesen.
12. Trotz ungünstigerer Lohn- und Arbeitsbedingungen können illegale Migranten das Mehrfache des Lohnes im Herkunftsland verdienen. Die Rücküberweisungen der Migranten tragen zum Ausgleich bestehender Außenhandelsbilanzdefizite bei. Dies trifft insbesondere auf qualifizierte Migranten zu. In Anbetracht der unsicheren Beschäftigungsperspektive und der niedrigen Einkommen im Herkunftsland nutzen insbesondere qualifizierte Migranten Chancen, um durch einen vorübergehenden illegalen Aufenthalt das Startkapital für eine wirtschaftliche Tätigkeit nach ihrer Rückkehr zu erarbeiten.

**Wechselwirkung:** Aufenthaltsrechtliche Illegalität ruft nicht nur Reaktionen bei gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen im Aufnahmeland hervor, sondern steht dazu auch in Wechselwirkung. Durch die gegebenen Einstellungen und Handlungen wird nicht nur der Möglichkeitsraum aufenthalts-

rechtlicher Illegalität, sondern auch der Handlungs- und Optionenspielraum für den politischen und gesellschaftlichen Umgang mit Illegalität abgesteckt.

1. Von offizieller Seite wird aufenthaltsrechtliche Illegalität ausschließlich als ordnungs- und sicherheitspolitisches Problem gesehen und dargestellt. Betont wird die Notwendigkeit, die Rechtsordnung zu schützen.
2. Von engagierter zivilgesellschaftlicher Seite wird die humanitäre und menschenrechtliche Problematik hervorgehoben. Betont wird die Notwendigkeit, illegalen Migranten grundlegende Rechte nicht vorzuenthalten.
3. Beide Sichtweisen werden als einander ausschließende Gegensätze aufgefasst, obwohl von der Europäischen Kommission bereits in den Siebzigerjahren ein politischer Ansatz verfolgt worden war, den Schutz der Rechtsordnung sicherzustellen, *indem* illegale Migranten geschützt werden. Diese duale Perspektive der Bekämpfung illegaler Einwanderung durch Schutz illegaler Einwanderer wurde jedoch inzwischen zu Gunsten eines ausschließlich repressiven Ansatzes zur Bekämpfung illegaler Einreisen und Aufenthalte aufgegeben. Aufenthaltsrechtliche Illegalität wird auf eine ordnungs- und sicherheitspolitische Problematik reduziert. Illegale Einwanderung soll durch Kriminalisierung illegaler Einwanderer bekämpft werden. Als unbeabsichtigte Folge kommt es zur Herausbildung rechtsfreier Räume und zur Verletzung menschenrechtlicher Standards, die offensichtlich zum Zweck der Abschreckung in Kauf genommen werden.

**Politische Optionen:** Repressive Maßnahmen allein können aufenthaltsrechtliche Illegalität nicht verhindern, führen aber zu humanitären und menschenrechtlichen Problemlagen, die insbesondere auf kommunaler Ebene konkret werden. Aktuelle kommunale Initiativen zu einem ‚ganzheitlichen‘ Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität in den Städten München und Freiburg verdeutlichen den Problemdruck, der auf den Kommunen lastet.

1. Grundsätzlich bestehen vier politische Optionen im Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität. (a) Die Fortschreibung und konsequente Durchsetzung restriktiver Zuwanderungsbestimmungen, das auf europäischer und nationaler deutscher Ebene offiziell vertretene Politikziel, ist praktisch undurchführbar und wäre nur um den Preis von Menschenrechtsverletzungen zu verwirklichen. (b) Die Politik der restriktiven Festsetzung und laxen Durchsetzung von Zuwanderungsbestimmungen, die die praktische Umsetzung der europäischen und deutschen Zuwanderungspolitik dominiert, erzeugt unerfüllbare Erwartungen und unterminiert auf Grund der sichtbaren Kluft zwischen politisch formulierten Ziel und sozialer Realität das Vertrauen in staatliche Politik. (c) Die Politik des generellen Verzichtes auf nicht durchsetzbare aufenthaltsrechtliche Vorgaben, die als ‚Bleiberecht für Alle‘ in der deutschen Diskussion gefordert wird, würde im Kern die Verwirklichung eines unregulierten globalen Arbeitsmarktes bedeuten und zu einem massiven Abbau der Systeme sozialer Sicherung führen. d) Die Politik einer ganzheitlich-pragmatischen Anpassung an Realitäten verzichtet auf Formulierung unrealistischer Politikziele. Stattdessen wird durch eine intelligente Kombination kleinteiliger Lösungen darauf hingewirkt, aufenthaltsrechtliche Illegalität zu verhindern, menschenunwürdige Situationen zu vermeiden und negative Erscheinungsformen wie die Entstehung rechtsfreier Räume oder die Ausbreitung der Schattenwirtschaft auf Kosten der formellen Wirtschaft zu begrenzen. Im Kern zielt diese Politik auf die Stärkung sozialer Institutionen zur Selbstregulierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Durch gezielte Maßnahmen und Programme sollen Anreize zur Ausbeutung illegaler Migranten konsequent zurückgedrängt und damit auch die Anreize für illegale Einwanderung verringert werden.

2. Ausgangspunkt der ganzheitlich-pragmatischen Politikoption ist die Erkenntnis, dass aufenthaltsrechtliche Illegalität ein bleibendes Problem (supra-)nationalstaatlich verfasster Gesellschaften bleiben wird. Notwendig sind daher Politikansätze, die Maßnahmen zur Verringerung der Anreize für illegale Einwanderung mit der Sicherstellung humanitärer Standards und Menschenrechte auch für diese Personengruppe kombinieren. (a) Zur Verringerung der Anreize illegaler Migration können legale Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten erweitert werden. Durch die großzügigere Gestaltung der Zugangsmöglichkeiten wird Schleppern und Schleusern die Geschäftsgrundlage entzogen. (b) In Anbetracht der vorherrschenden Rückkehrorientierung illegaler Migranten geht es zunächst nicht darum, eine Legalisierung anzubieten, sondern die Rückkehrbereitschaft zu fördern und Rechtssicherheit herzustellen. Die Stärkung von Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit verringert die Ausbeutbarkeit illegaler Einwanderer, die den stärksten Anreiz zu illegalen Einreise und Aufenthalt bzw. der gewerblichen und kriminellen Organisation illegaler Ausländerbeschäftigung darstellt. Damit wird die interne Anschlussmöglichkeit an die Schattenwirtschaft eingeschränkt. Neben der Modifikation von § 76 Ausländergesetz, der sich als größtes Hindernis bei der Inanspruchnahme bestehender grundlegender Rechte auf medizinische Behandlung, Schulbesuch, Durchsetzung von Lohnansprüchen erweist, wird die Herabstufung der Straftat illegale Einreise und Aufenthalt in § 92 Ausländergesetz zu einer Ordnungswidrigkeit empfohlen. Die Diskussion um die Gestaltung der medizinischen Mindestversorgung illegaler Einwanderer wird durch eine Darstellung des niederländischen Fondsmodells konkretisiert: Durch Zahlungen aus teilweise staatlich finanzierten, aber privat verwalteten Fond bekommen Ärzte und Krankenhäuser in den Niederlanden die Kosten für die Behandlung illegaler Einwanderer, zu der sie wie in Deutschland gesetzlich verpflichtet sind, erstattet. (c) Schließlich sollte Menschen, deren illegaler Aufenthalt sich verfestigt hat, unter bestimmten Bedingungen ein Ausweg aus der aufenthaltsrechtlichen Illegalität eröffnet werden, um eine dauerhaft menschenunwürdige Situation zu vermeiden. Zu den Bedingungen könnte, in Anlehnung an die Europäische Gesetzgebung, ein Aufenthalt von mindestens fünf Jahren und die Erfüllung bestimmter Bedingungen gehören, etwa das Bestehen einer Krankenversicherung für diesen Zeitraum, deutsche Sprachkenntnisse, und der erreichte Stand der Integration.
3. Die Begründung für eine ganzheitlich-pragmatische Politikoption ergibt sich weniger aus karitativen Erwägungen, sondern vor allem aus Erwägungen zur Prävention aufenthaltsrechtlicher Illegalität und dem Schutz der einheimischen Gesellschaft. Durch angemessene Zugangsbestimmungen werden illegale Einreisen bereits im Vorfeld vermieden, Schleppern und Schleusern wird die Geschäftsgrundlage weitgehend entzogen. Durch Stärkung von Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit werden die Anreize zur Ausbeutung illegaler Einwanderer verringert und damit Schattenwirtschaft eingedämmt sowie Menschenhandel bekämpft. Somit wird die Entstehung rechtsfreier Räume verhindert. Durch Sicherstellung des Zugangs zur gesundheitlichen Mindestversorgung werden die Ausbreitung ansteckender Krankheiten und eine Gefährdung der einheimischen Bevölkerung vermieden. Die Kosten werden durch rechtzeitige Behandlung gering gehalten und eine faire Aufteilung der in jedem Fall zu leistenden Kostenübernahmen erreicht. Durch die dynamische Legalisierung könnten Einwanderer, die in der deutschen Gesellschaft bereits faktisch integriert leben, und auch die deutsche Gesellschaft vor den zwangsläufig auftretenden Problemen wie Altersarmut und Sozialhilfeabhängigkeit bewahrt werden, die bei einem dauerhaften Verbleiben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bestehen.

## 2 Vorwort und Danksagung

Der vom Bundesminister des Innern eingesetzte Sachverständigenrat für Integration und Migration bat mich kurzfristig, eine Expertise zum Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland zu verfassen und dabei insbesondere auf Sozialstrukturbildung, Wechselwirkungen und politischen Optionen einzugehen. In Anbetracht der weiten Fragestellung sowie der zur Verfügung stehenden knappen Zeit und beschränkten Seitenzahl kann die vorgelegte Expertise keine umfassende und erschöpfende Bestandsaufnahme der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bieten. Neben der Beschreibung der Sozialstruktur der illegalen Bevölkerung, die auf einer Auswertung verfügbarer Studien aufbaut, geht es darum, auf Sachverhalte hinzuweisen und weiterführende Argumente für eine vertiefende Diskussion darzustellen. Ob diese Expertise der Aufgabe gerecht werden konnte, bleibt dem Urteil der Leserin und dem Leser vorbehalten.

Sicher ist nur, dass die Expertise dank der Unterstützung von Kolleginnen und Kollegen sowie Freunden und Freunden überhaupt realisiert werden konnte. Von den Kolleginnen und Kollegen, die mir wertvolle Hinweise und Informationen gegeben und mich vor den größten Fehleinschätzungen bewahrt haben, möchte ich nur Jörg Alt, Philip Anderson, Klaus J. Bade, Franck Düvell, Helma Lutz, Susanne Schwalgin, Ralf Fodor und vor allem Dita Vogel hervorheben. Informationen und praktische Hinweise aus der alltäglichen Sozialen Arbeit mit Menschen ohne Aufenthaltsrechten verdanke ich Judith Rosner, Andrea Bode, Hermann Uihlein, Uwe Honegger, Adelheid Franz, Conny Roth, Beata Waldek, Thomas Schirmer, Wolfgang Schröer und Marianne Natalis. Die Expertise beruht maßgeblich auf Vorarbeiten, die im Rahmen des an der Universität Oldenburg durchgeführten EU-Forschungsprojektes IAPASIS sowie einer Studie über die erzwungene Arbeit von Arbeitsmigranten aus Drittstaaten im gegenwärtigen Deutschland für das Internationale Arbeitsamt in Genf durchgeführt wurden. Für die gelungenen Zusammenarbeit danke ich Anna Triandafyllidou, Bill Jordan, Franck Düvell, Bo Strath und Dita Vogel sowie Beate Andrees und Roger Plant vom Internationalen Arbeitsamt. Ohne die Unterstützung von Giuseppe Sciortino, Nele Verbruggen, Dita Vogel, Paul Minderhoud, Wil C. Voogt, J. Veerkamp und Carmen Gonzales Enriquez hätte ich die Recherchen zur medizinischen Versorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte in den Niederlanden, Großbritannien und Spanien nicht durchführen können. Mehr Richtung und Tiefgang verdankt die Studie schließlich den Hinweisen von Stefanie Mey, die diese Expertise für den Sachverständigenrat mit Kompetenz und Geduld betreute.

### 3 Einleitung

Aufenthaltsrechtliche Illegalität ist unbestreitbar zu einem Bestandteil gesellschaftlicher Wirklichkeit geworden, auch in der Bundesrepublik Deutschland. Spektakuläre Zeitungsberichte, wissenschaftliche Forschungsprojekte, aber auch die Darstellungen von Behörden belegen die Komplexität der Erscheinungsformen aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Betroffen sind von Familien, die mit Kindern ein quasi-normales Leben in der Illegalität führen, bis hin zu Frauen, die als Opfer von Menschenhändlern wie Sklaven gehalten werden, sehr unterschiedliche Personengruppen. Ungesicherte Schätzungen der Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland reichen inzwischen bis zu 1,3 Mill. Menschen.

Die Frage, wie der staatliche und (zivil-)gesellschaftliche Umgang mit dieser Personengruppe gestaltet werden kann, lässt sich inzwischen nicht mehr ignorieren und hat zwangsläufig Eingang in unterschiedlichste Politikbereiche gefunden. Im Bericht der unabhängigen Zuwanderungskommission, aber auch in den Berichten der Bundesintegrationsbeauftragten, dem sechsten Familienbericht der Bundesregierung, Dokumenten des Bundesgesundheitsministeriums oder in den Berichten der Bundesregierung über die Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Arbeitnehmerüberlassung wird auf aufenthaltsrechtliche Illegalität eingegangen.

Die Diskussion über die Reform des Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit ist nur das aktuellste Beispiel dafür, dass aufenthaltsrechtliche Illegalität mehr als nur ein Randproblem darstellt. Die in diesem Zusammenhang geführte Debatte über den Umgang mit den zu 98 Prozent in der Schattenwirtschaft erbrachten haushaltsnahen Dienstleistungen für private Auftraggeber wirft ein grelles Schlaglicht darauf, dass bestimmte Formen aufenthaltsrechtlicher Illegalität längst in der Mitte der Gesellschaft akzeptiert und weit verbreitet sind. Umso heftiger wird über den Umgang mit bzw. die Reaktionen auf Illegalität gestritten. Auf der einen Seite wird aus ordnungspolitischen Grundsatzabwägungen das (für offene Gesellschaften unrealistische) Ziel einer vollständigen Unterbindung illegaler Einreisen und Aufenthalte zum Ausgangspunkt für die Ausarbeitung und Durchsetzung staatlicher Regelungen genommen. Fortgesetzt wird damit die in der deutschen Ausländerpolitik bestehende Tendenz, Zuwanderung und Migration traditionell unter dem Aspekt der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung zu betrachten (Davy, 2001). Auf der anderen Seite wird mit Bezug auf menschenrechtlichen Universalismus die (utopische) Forderung nach vollständiger Abschaffung einreise- und aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen, die zur Illegalisierung führten, erhoben.

Zwischen diesen beiden Polen angesiedelt sind die sozialstaatlich und menschenrechtlich begründeten Vorschläge von Wohlfahrtsverbänden und Kirchen, durch eine situative ‚Ent-Illegalisierung‘ zumindest die humanitären und gesundheitlichen Problemlagen und Risiken der bereits im Lande lebenden illegalen Mitbürger pragmatisch zu behandeln. Auch von wissenschaftlicher Seite wurden zwischenzeitlich eine ganze Reihe Untersuchungen aus verschiedenen Disziplinen zu Illegalität in Deutschland vorgelegt, die sich mit Fragen wie der Entstehung aufenthaltsrechtlicher Illegalität, den damit verbun-



denen strukturellen Ursachen und individuellen Motiven, aber auch den Auswirkungen auf Wirtschaft, Recht und Gesellschaft beschäftigen sowie teilweise weit reichende Schlussfolgerungen für den Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität ziehen (Bade, 2001; Alscher u.a., 2001).

Vor dem skizzierten Hintergrund bietet die Expertise für den Sachverständigenrat einen Überblick über Sozialstrukturbildung, Wechselwirkungen und politische Optionen aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Soweit verfügbar, werden statistische Angaben und Zahlen zusammentragen, in ihrer Aussagekraft bewertet und eventuell erkennbare Entwicklungstrends aufgezeigt. In Anbetracht des knappen Zeitraums stützt sich die Ausarbeitung des Gutachtens auf bereits vorhandenes Datenmaterial aus Interviews mit Personen ohne Aufenthaltsrechte, Mitarbeitern von Kontrollbehörden und Wohlfahrtsverbänden sowie Akteuren zivilgesellschaftlicher Gruppen, das durch zusätzliche Literatursauswertung, Dokumentenanalyse und gezielte Recherchen ergänzt wurde. Bei der Untersuchung politischer Optionen liegt der Schwerpunkt aus Zeit- und Platzgründen auf der Frage der medizinischen Mindestversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte. Dabei werden die in der Diskussion immer wieder in die Diskussion eingebrachten Modelle des in Italien praktizierten *anonymen Krankenscheins* und des in den Niederlanden eingeführten *Fondsmodells* vorgestellt und mit Blick auf die Übertragbarkeit auf die deutsche Situation betrachtet. Forschungslücken zum Themenbereich der medizinischen Mindestversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte wurden, soweit das im Rahmen des Auftrags möglich war, durch die gezielte Befragung italienischer und niederländischer Experten sowie der Auswertung amtlicher Dokumente bzw. grauer Literatur verringert. Ansonsten bestehende Forschungslücken werden als solche für die zukünftige Forschung kenntlich gemacht.

In Anbetracht des vom Sachverständigenrates Integration und Migration vorgegebenen weiten Fragestellung, die eine Vielzahl komplexer Einzelsachverhalte umfasst, deren genauere Untersuchung eine spezielle Einzeluntersuchung erfordert, kann der vorliegende Bericht nicht mehr als eine pointierte Zusammenfassung des Forschungsstandes bieten. Eine wissenschaftliche Expertise für ein politisches Gremium kann und soll weder Forschungslücken schließen noch Empfehlungen für politische Entscheidungen, die letztlich auf Werturteilen beruhen, objektiv ‚beweisen‘. Der Sinn und Zweck einer wissenschaftlich fundierten Expertise besteht m.E. darin, den wissenschaftlichen Erkenntnisstand im Licht der gesellschaftspolitischen Diskussion aufzuarbeiten und auf Sachverhalte und Argumentationen *hinzuweisen*, die in der Diskussion unterbelichtet bleiben, um den Horizont zu erweitern und die Diskussion auf fundierterer Basis fortzusetzen. In diesem Sinne behandelt die Expertise die Themenfelder der Sozialstrukturbildung, der Wechselwirkungen und der politischen Optionen.

#### **4 Sozialstrukturbildung**

In diesem Kapitel wird die Herausbildung sozialer Strukturen aufenthaltsrechtlicher Illegalität beschrieben. Nach ‚traditionellem‘ Verständnis meint der Begriff Sozialstruktur eine statische Momentaufnahme der Verteilung bestimmter Merkmale wie Alter, Bildung, Geschlecht, Einkommen, Qualifi-

kation usw. innerhalb einer Gesellschaft, die sich objektiv ermitteln und statistisch darstellen lassen (Geissler, 1996: 19 f). Eine Darstellung der Sozialstruktur der illegalen Bevölkerung in diesem Sinne ist nur annäherungsweise möglich, da sich aufenthaltsrechtliche Illegalität *per definitionem* der statistischen Erfassung entzieht. Die verfügbaren Informationen deuten allerdings an, dass sich seit dem Fall der Mauer 1989 eine Herausbildung und Verfestigung von *Sozialstrukturen aufenthaltsrechtlicher Illegalität* konstatieren lässt. Sozialstruktur, darauf hat vor allem Anthony Giddens hingewiesen, weist jedoch keine von den Handlungen menschlicher Akteure unabhängige ‚Objektivität‘ auf. Struktur ist keine von einem Beobachter plastisch gedachte Gestalt sozialer Beziehungen, die den handelnden Individuen äußerlich ist. Struktur liegt vielmehr in den individuellen Handelnden selber angelegt und beschränkt und ermöglicht ihr Handeln zugleich. Im Handeln individueller und kollektiver Akteure reproduziert und verändert sich die Struktur (Giddens, 1984; Mikl-Horke, 1994: 319-324). Nach dieser Auffassung ist jedes soziale Phänomen, und damit auch aufenthaltsrechtliche Illegalität, in Strukturen eingebettet, die durch kalkulierbare und wiederholbare Verhaltens- und Reaktionsmuster aller beteiligten Akteure produziert und reproduziert werden. Folgt man diesem Verständnis einer Dualität von Struktur, dann wird auch der Möglichkeitsraum aufenthaltsrechtlicher Illegalität durch institutionalisierte Regeln und Praktiken abgesteckt. Aufenthaltsrechtliche Illegalität steht als sozialstrukturelles Phänomen nicht abseits oder außerhalb der Gesellschaft, sondern ist Ergebnis gesellschaftlicher Wechselwirkung sozialer Strukturen (einschließlich staatlicher Praktiken) und individueller Handlungen. Das Leben und Überleben in der Illegalität ist tatsächlich nur möglich durch den Anschluss an gesellschaftliche Subsysteme, die den Menschen in der Illegalität Beschäftigung, Unterkunft und die Befriedigung grundlegender menschlichen Bedürfnisse bieten. Auf Grund der rechtlichen Ausgrenzung bleibt dieser Anschluss – oder in anderen Worten die soziale Integration - prekär.

Aus gesellschaftlicher Perspektive ist die Anwesenheit einer illegalen Bevölkerung in allen Staaten mit Zuwanderung zu einem dauerhaften und festen strukturellen Bestandteil gesellschaftlicher (Unter-) Schichtung geworden (Ghosh, 1998). Aus der Sicht der einzelnen betroffenen Person handelt es sich bei der illegalen Situation dagegen überwiegend um eine zeitlich befristete, gleichwohl teilweise mehrere Jahre dauernde Phase, die durch Rückkehr, Weiterwanderung oder Legalisierung (z.B. durch Heirat) beendet wird. Allerdings ist das Risiko groß, dass sich die Situation aufenthaltsrechtlicher Illegalität mit zunehmender Dauer verfestigen und als eine Sackgasse erweisen kann, aus der kein Ausweg mehr gefunden wird.

#### 4.1 *Definition aufenthaltsrechtlicher Illegalität*

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene ist der Begriff der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nicht eindeutig definiert. Auch im deutschen Recht ist aufenthaltsrechtliche Illegalität nicht abschließend bestimmt. Definiert sind allein legale, also rechtmäßige Einreise und Aufenthalt (Guild, 2003; Welte, 2002). Das Bundesinnenministerium unterscheidet einerseits zwischen Personen, die sich

---

unerlaubt in Deutschland aufhalten, jedoch eine Duldung oder Grenzübertrittsbescheinigung erhalten haben und den Behörden bekannt sind, und andererseits Personen, die sich unter Verstoß gegen das Ausländergesetz unerlaubt in Deutschland aufhalten und gleichzeitig untergetaucht sind, den Behörden also regelmäßig nicht bekannt sind (Bundesministerium des Innern, 2001: 3 f).

In Anknüpfung an diese Unterscheidung wird die Auffassung vertreten, dass zwischen einem nicht rechtmäßigen und einem illegalen Aufenthalt zu unterscheiden ist. *Nicht rechtmäßig* ist der Aufenthalt in ausländerrechtlicher Hinsicht, wenn ein Ausländer eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung nicht oder nicht mehr besitzt. *Illegal* wird ein Aufenthalt jedoch erst, wenn der Aufenthalt strafbar wird. Wenn eine Duldung erteilt wurde, besteht keine Strafbarkeit (nach § 92 Abs. 1, Nr. 1 AuslG) (Welte, 2002: 54). Dagegen trifft zum Beispiel das Bayerische Innenministerium keine Unterscheidung zwischen illegalen und nicht rechtmäßigen Aufenthalt. Auch der Personenkreis der vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer, der mit einer Duldung oder Grenzübertrittsbescheinigung in Deutschland leben, wird zum Kreis der illegal aufhältlichen Ausländer gezählt. Nach dieser Auffassung stellt der Aufenthalt auf Grundlage einer erteilten Duldung oder Grenzübertrittsbescheinigung eine offiziell registrierte Illegalität dar. Mit Bezug auf diese offiziell registrierte Illegalität wird von der illegalen Einwanderung in die sozialen Systeme gesprochen. Eine unklare Begriffsbestimmung eröffnet somit Raum für Missverständnisse.

In dieser Expertise werden allein Personen behandelt, die sich illegal in Deutschland aufhalten, weil sie sich unter Verstoß gegen das Ausländergesetz unrechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten und dabei gegen das Melderecht der Länder verstoßen. Auch mit dieser Begriffsbestimmung, die mit dem alleinigen Bezug auf die Strafbarkeit des Aufenthaltes und der fehlenden Registrierung durch Behörden eine gewisse rechtliche Klarstellung erreicht, werden jedoch sehr unterschiedliche Situationen und Lagen erfasst. Denn ein Verstoß gegen das Ausländergesetz umfasst die illegale Einreise, den illegalen Aufenthalt oder die Ausübung einer illegalen Beschäftigung. Aufenthaltsrechtliche Illegalität ist somit mehrdimensional definiert (Amersfoort, 1996). Wenn von aufenthaltsrechtlicher Illegalität gesprochen wird, bleibt oft unklar, welche Dimension eigentlich gemeint ist.

Mit dem alleinigen Bezug auf die Strafbarkeit des Aufenthaltes erweckt der Begriff der ‚aufenthaltsrechtlichen Illegalität‘ den Eindruck einer Homogenität, die in der Realität nicht besteht. Tatsächlich können Menschen nach einer legalen Einreise von der Legalität in die Illegalität rutschen. Sie können aber auch von der Illegalität in die Legalität (zurück) finden. Der legale Aufenthalt ausländischer Arbeitnehmer, die als Werkvertragsarbeitnehmer mit einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis eingesetzt werden, kann sich bei einer Überprüfung als illegal erweisen, weil die vorgeschriebenen Arbeits- und Lohnbedingungen vom Arbeitgeber nicht eingehalten wurden. Aufenthaltsrechtliche Illegalität wird bei visumsfrei oder mit einem Besuchervisum eingereisten Ausländern nicht bei Einreise und Aufenthalt manifest, sondern erst, wenn die Ausübung einer illegalen Beschäftigung oder die Überschreitung der Aufenthaltsdauer durch staatliche Stellen festgestellt wird. Aus der Perspektive des Alltagslebens ist das nicht sichtbare Stigma der fehlenden Aufenthaltsgenehmigung in vielen Lebensbereichen nicht

relevant. Ein Migrant wird erst dann illegal, wenn er in Kontakt mit einer staatlichen Stelle kommt, die ihn als illegal einstuft (Guild, 2003: 14). Ein ausreisepflichtiger bosnischer Bürgerkriegsflüchtling wird illegal, wenn die Behörden keine Duldung mehr erteilen und der Betreffende aus Angst vor Abschiebung den Kontakt mit Behörden einstellt. Ein visumsfrei eingereister Tourist wird illegal, wenn nachgewiesen oder unterstellt wird, dass die erlaubte Aufenthaltsdauer überschritten wurde. Aufenthaltsrechtliche Illegalität ist damit auch ein Ergebnis staatlicher Politik. Der Staat hat insofern auch durch die rechtliche Definition von Illegalität und die administrative Umsetzung (Implementierung) Anteil am Zustandekommen und am Ausmaß von Illegalität. Das heißt, dass politische Entscheidungen Einfluss auf Ausmaß und Charakter aufenthaltsrechtlicher Illegalität nehmen.

#### 4.2 Rahmenbedingungen der Entstehung aufenthaltsrechtlicher Illegalität

Illegale Zuwanderung verweist darauf, dass eine Nachfrage nach legalen Einwanderungsmöglichkeiten größer ist als ein bestehendes Angebot. Nicht nur in Deutschland lässt sich ein deutliches Missverhältnis zwischen der Nachfrage und dem Angebot an legalen Zuwanderungsmöglichkeiten feststellen, vor allen in den drei Bereichen Familienzusammenführung, Schutzsuche von Flüchtlingen und Asylbewerbern sowie Arbeitsmigration (Alt/ Cyrus, 2002).

Illegale Migration ist kein chaotisches Phänomen, sondern eingebettet in weltumspannende ökonomische und politische Strukturen, die erhebliche Unterschiede bezüglich der Lebensverhältnisse aufweisen. Die zur Not illegal ausgeübte räumliche Mobilität bietet sich unter diesen Bedingungen an, um die eigene Situation zu verbessern und Krieg, politischer Verfolgung, Armut oder Perspektivlosigkeit zu entfliehen. Die Zielländer illegaler Migration erleiden illegale Migration aber nicht passiv, sondern haben durch ihre Außen-, Handels-, Wirtschafts- und Zuwanderungspolitik Anteil an der Herausbildung der Systeme illegaler Migration. Illegale Migration weist einen systemischen Charakter auf und wird durch die zwei Faktoren der *Zugänglichkeit* und *Anschlussmöglichkeit* ermöglicht und begrenzt. Die *Zugänglichkeit* ergibt sich durch die räumliche Distanz, die mit dem Ausbau des globalen Transportwesens aber immer mehr an Bedeutung verliert; durch die politisch gesetzten Zugangsbestimmungen (Visumpflicht); und durch die damit korrespondierende Infrastruktur zur Herstellung der Zugänglichkeit, also Reiseagenturen oder Schleuserorganisationen. Je höher die räumliche Distanz und die politische gesetzten Barrieren sind, desto höher wird die Bedeutung der Zugänglichkeit organisierenden Infrastruktur (von Reisebüros, Arbeitsvermittlern, Schleusern usw.) am Zustandekommen der illegalen Einwanderung. Die Erfahrung mit der visumsfreien Einreise zeigt aber, dass die Zugänglichkeit an sich weniger entscheidend als die *Anschlussmöglichkeit* im Zielland. Denn Migranten gehen nur dann wirklich in ein ihnen zugängliches Land, wenn sie dort in irgendeiner Form Anschluss an den Arbeitsmarkt, an eine soziale Gruppe oder eine sie unterstützende soziale Institution finden. Dieser Umstand wird von Schleusern ausgenutzt, die mit falschen Versprechungen Menschen für eine illegale Migration rekrutieren. Bei der Inanspruchnahme von Schleusern wird immer das Ziel verfolgt,

---

nach erfolgter illegaler Einreise eine Beschäftigung auszuüben, sich einer sozialen Gruppe oder einer institutionellen Möglichkeitsstruktur anzuschließen.

Illegalen Migranten bieten sich aus der Mitte der deutschen Gesellschaft heraus vielfältige Anschlussmöglichkeiten: Nicht nur die Politik der Anwerbung von Gastarbeitern, der Aufnahme von Flüchtlingen und Aussiedlern hat den Boden für vielfältige soziale Anschlussmöglichkeiten bereitet. Auch ein boomender informeller Arbeitsmarkt eröffnet illegalen Zuwanderern vielfältige Einkommensmöglichkeiten. Schließlich ergeben sich durch die humanitären Verpflichtungen für Menschen aus Staaten mit Kriegen und Bürgerkriegen die Möglichkeit, sich an das institutionelle System zum Schutz von Flüchtlingen anzuschließen. Eine bloße Zugänglichkeit ohne Anschlussmöglichkeiten führt nur selten zur illegalen Einwanderung. Bestehenden Anschlussmöglichkeiten ohne Zugänglichkeit bereiten dagegen den Boden für illegale Einwanderung. Die Zielländer sind somit nicht passive Opfer, sondern schaffen mit ihrer Politik Voraussetzungen und Rahmenbedingungen illegaler Einwanderung (Sassen, 1996).

Allein durch gesetzliche Verbote ist eine Verhinderung illegaler Einreisen und Aufenthalte nicht zu erreichen. Im Gegenteil: Illegale Migration entsteht, wenn Staaten Zuwanderung zwar einschränken, diese Einschränkung aber nicht vollständig durchsetzen können oder wollen (Vogel, 2003). Selbst gesetzte humanitäre und menschenrechtliche Verpflichtungen und auch die Intervention von Interessensgruppen sorgen dafür, dass illegale Einreisen und Aufenthalte nicht mit allen Mitteln und um jeden Preis verhindert werden (Cornelius, 1994; Freeman, 1994). Zudem haben Staaten in einer Welt, die durch vielfältige globale Beziehungen im Handel mit Waren, Dienstleistungen und Kapital und auch durch touristische Reisen geprägt ist, ein großes Interesse daran, ihre Grenzen für diese erwünschten Ziele zu öffnen. Das Ziel der Begrenzung und Kontrolle der Zuwanderung steht im Spannungsverhältnis zum Ziel, globale Beziehungen zu unterhalten und zu fördern (Vogel, 2003; Jordan/Düvell, 2002). Paradoxerweise hat sich die Fähigkeit zur Migrationskontrolle in dem Maße verringert wie der Anspruch Migration zu kontrollieren sich erhöht hat (Bhagwati, 2003). Es besteht eine Kluft zwischen dem politisch verfolgten Ziel der Begrenzung und Steuerung von Zuwanderung und die Migrationsrealität, die auch dadurch verringert werden kann, indem die Ziele der Migrationspolitik an die Migrationsrealität angepasst werden.

#### 4.3 *Forschungen zur illegalen Migration in Deutschland*

In einigen entwickelten Ländern besteht eine umfangreiche und produktive Forschungstätigkeit im Bereich illegaler Migration, etwa in den USA (Massey, Portes und Kollegen), Großbritannien (Jordan, Düvell und Kollegen) oder den Niederlanden (Engbersen, Staring und Kollegen). In Deutschland ist das Leben in einer Situation aufenthaltsrechtlicher Illegalität seit Mitte der Neunzigerjahre, mithin seit gut zehn Jahren, Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. Auffallend ist, dass keine Studie aufenthaltsrechtliche Illegalität in ihrer Gesamtheit darstellt. Auch die unter dem Titel „Illegal in Deutsch-

---

land“ publizierte Studie von Jörg Alt (1999a) ist letztlich eine auf Leipzig beschränkt Untersuchung, deren Ergebnisse nicht ohne weiteres verallgemeinert werden kann. Dies wird vom Autor selber nach Durchführung einer weiteren Untersuchung in München betont (Alt, 2004). In allen Studien wird die geringe Bereitschaft auf Seiten der Menschen ohne Aufenthaltsrechte betont, mit Forschern ein Gespräch zu führen. Die meisten Studien liefern eine empirische Beschreibung der Lebenssituation der Menschen in der Illegalität mit Schwerpunkt auf die soziale Situation. Das Forschungsfeld wird als ausgesprochen schwer zugänglich beschrieben.

Eine Gesamtdarstellung der illegalen Einwanderung nach Deutschland steht noch aus und kann auch durch die vorgelegte Expertise nicht geleistet werden. Allerdings wird mit der Expertise der Versuch unternommen, im Licht der aktuellen politischen Diskussion die verfügbaren Informationen zusammenzuführen und allgemeinere *Einschätzungen*, unter Anderem bezüglich nationaler und demografischer Zusammensetzung und räumlicher Verteilung illegaler Migration in Deutschland, zu formulieren, die systematischer zu überprüfen wären. Die vorhandenen Studien konzentrieren sich auf Grund der institutionellen Anbindungen der Forschenden und der Erkenntnis leitenden Forschungsinteressen auf spezifische Ausschnitte aufenthaltsrechtlicher Illegalität und lassen andere Bereiche unterbelichtet: In Studien, die vor allem Informationen öffentlicher Stellen und Presseinformationen verarbeiten, wird aufenthaltsrechtliche Illegalität vorrangig als Resultat der Aktivitäten von Schleusern und Menschenhändler dargestellt (Chabake/Armando, 2000; Müller-Schneider, 2000). Studien, die auf Interviews mit illegalen Migranten aufbauen, betonen die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit illegaler Migranten, die ein „Migrationsprojekt“ verfolgen und schätzen den Anteil von Schleusern und Menschenhändlern am Zustandekommen illegaler Migration als eher gering ein (Alt, 2003a: 330ff). Eine aktuelle Studie für das Internationale Arbeitsamt (ILO) in Genf, die aktuelle Fälle erzwungener Arbeit ausländischer Wanderarbeitnehmer in Deutschland recherchiert, stellt ein erhebliches Ausmaß an Ausbeutung illegaler und auch legaler ausländischer Wanderarbeiter fest, das in den Feldstudien zur Illegalität überwiegend unterbelichtet bleibt (Cyrus, 2004a).

Die Sichtung vorhandener Studien und Informationen bestätigt zweifelsfrei, dass - wie auch in anderen Ländern - das herausragende Merkmal der illegalen Einwanderung in Deutschland in der Heterogenität der betroffenen Personengruppe und ihrer sozialen und rechtlichen Lagen besteht (Efionayi-Mäder, o.J.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001: 7). In Anbetracht dieser Heterogenität sind Darstellungen in der Form von Durchschnittsaussagen oder idealtypischer Konstruktionen nicht angemessen. *Den Menschen ohne Aufenthaltsrecht gibt es nicht.* Soweit entsprechende Erkenntnisse vorliegen, wird in dieser Expertise jedoch auf die Clusterbildung bestimmter Merkmale und auf Pfadabhängigkeiten hingewiesen werden, wie sie zum Beispiel bei den Wegen in die Illegalität bestehen.

#### 4.4 Wege in die aufenthaltsrechtliche Illegalität

Auch wenn diese Expertise zur aufenthaltsrechtlichen Illegalität den illegalen Aufenthalt behandelt, so ist zum besseren Verständnis doch kurz darauf hinzuweisen, dass es verschiedene Wege in die Illegalität gibt. Der von einem Expertengremium für die Bundesregierung erstellte ‚Erste Periodische Sicherheitsbericht‘ (Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium der Justiz, 2001: 333ff) benennt vier Formen illegaler Einreisen: (1) Missbrauch der visumsfreien Einreise, (2) Einreise mit gefälschten oder manipulierten Dokumenten, (3) Einreise mit einem durch falsche Angaben erschlichenen Visum und (4) Einreise ohne erforderliche Dokumente.

(1) *Missbrauch der visumsfreien Einreise*: Pro Jahr gibt es schätzungsweise 450-500 Millionen Ein- und Ausreisen über die deutschen Außengrenzen. Um die Reisefreiheit zu gewährleisten, bestehen mit über fünfzig Ländern Vereinbarungen über die Befreiung von der Visumpflicht. Die visumsfreie Einreise darf nur zu touristischen und Besuchszwecken genutzt werden. Tatsächlich wird die visumsfreie Einreise aber häufig auch genutzt, um einer illegalen Beschäftigung nachzugehen. Die Anzahl der Personen allein aus Polen, die eine visumsfreie Einreise nutzen, um regelmäßig oder sporadisch in Deutschland illegal zu arbeiten, wird von polnischen Experten auf etwa 200 000 Personen geschätzt (Rajkiewicz, 2000: 249). Da der Personenverkehr über die Grenze nur stichprobenartig kontrolliert wird, bildet die visumsfreie Einreise für illegale Arbeitsmigranten das wichtigste Eingangstor in die aufenthaltsrechtliche Illegalität.

(2) *Einreise mit gefälschten Dokumenten*: Die Einreise erfolgt mit falschen Dokumenten, wenn kein Visum erteilt wird oder eine Einreisesperre besteht. Vor allem Flüchtlinge und Asylbewerber, aber auch Arbeitsmigranten aus visumpflichtigen Staaten nutzen diesen Weg. Die Nutzung falscher Dokumente wurde vor allem bei irakischen und aserbaidischen Staatsangehörigen festgestellt. Von Schleusern verwendet wurden gestohlene Visumsformulare oder italienische Dokumente (Bundesministerium des Innern, 2002: 17). Bei Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien und Kroatien wurde festgestellt, dass sie zur Einreise Dokumente benutzten, die ihnen von ihren in Deutschland regulär lebenden Verwandten überlassen worden waren (Alt, 2003a). Auch polnische Arbeitsmigranten, die einer Einreisesperre unterliegen, nutzen diese Methode. Nach Angaben des Bundesgrenzschutzes ergaben sich 2001 insgesamt 11 400 Verdachtsfälle (Bundesministerium des Innern, 2002: 17). Die Verwendung gefälschter oder ausgeliehener Dokumente ist - insgesamt betrachtet - nicht so erheblich. Allerdings kann eine erhebliche Dunkelziffer bestehen, da die Benutzung gut gefälschter und vor allem ausgeliehener echter Dokumente bei einer Routineprüfung nicht auffallen muss.

(3) *Mit falschen Angaben erschlichene Visa*: Die Einreise mit einem unter falschen Angaben erworbenen Visum erfüllt nach deutschem Recht den Tatbestand der illegalen Einreise und Aufenthalt. Die Beantragung eines Visums für eine dritte Person mit falschen Angaben wird als Beihilfe zum illegalen Aufenthalt gewertet. Die Einreise mit einem erschlichenen Visum wird teilweise von in Deutschland ansässigen Briefkastenfirmen organisiert, die zum Beispiel für ukrainische Staatsangehörige fingierte

Einladungsschreiben ausstellen und nach der Einreise eine illegale Beschäftigung organisieren. Bei den aus deutscher Sicht als Schleuserorganisationen angesehenen Gruppen kann es sich jedoch auch um Reiseagenturen handeln, die im Herkunftsland offiziell registriert sind und für eine Gebühr ein Visum besorgen. Bei einer Befragung illegaler Migranten aus der Ukraine zeigte sich, dass elf von vierzehn Befragten mit erschlichenen Visa nach Deutschland eingereist waren (Lucht, 2002). Weiterhin besteht die Möglichkeit durch den Abschluss eines so genannten Reiseschutzpasses, der problemlos zu erwerben ist, eine fehlende Einladung zu ersetzen und ein Visum zu erhalten. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch im Zusammenhang mit einer Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmer aus mittel- und osteuropäischen Staaten der Tatbestand der Erschleichung von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung für die Arbeitnehmer durch die entsendenden Unternehmen als Beihilfe zum illegalen Aufenthalt verfolgt wird, wenn die vorgeschriebenen Arbeits- und Lohnbedingungen nicht eingehalten werden (Cyrus, 2004a).

(4) *Einreise ohne Dokumente:* Vor allem Flüchtlinge und Asylbewerber aus visumspflichtigen Drittstaaten, die auf Grund der Angst vor Verfolgung keinen Visumsantrag stellen oder auf Grund einer restriktiven Visumserteilungspraxis kein Visum erhalten würden, sind auf die illegale Einreise ohne Dokumente und auf die Unterstützung durch Schleuser angewiesen. In der öffentlichen Wahrnehmung erhält die illegale Einreise ohne Dokumente die größte Aufmerksamkeit. Diese *Aufmerksamkeit* erklärt sich daraus, dass aufenthaltsrechtliche Illegalität vor allem als Folge eines bei Nacht und Nebel mit Hilfe von Schleppern erfolgten illegalen Grenzübertrittes ohne erforderliche Dokumente betrachtet und dargestellt wird. Die Einschleusung von Ausländern hat zudem als organisierte Kriminalität das besondere Augenmerk der Sicherheitsbehörden, die entsprechende Dokumentationen und statistische Angaben über Aufgriffe an den Grenzen veröffentlichen. Sodann ergibt sich die vorrangige Aufmerksamkeit auch dadurch, dass im Zusammenhang mit der illegalen Einreise ohne Dokumente immer wieder Todesfälle zu beklagen sind. Quantitativ ist die illegale Einreise ohne Dokumente mit insgesamt 28 560 aufgegriffenen Fällen im Jahr 2001 jedoch als weniger bedeutsam einzuschätzen als die anderen Formen illegaler Einreisen.

Die Betrachtung der vier Wege in die Illegalität zeigt, dass ein illegaler Aufenthalt nicht nur durch eine illegale Einreise, sondern auch im Anschluss an eine legale bzw. scheinlegale Einreise entsteht (Alt, 2003a: 93-112). Bei der Betonung von Schleuseraktivitäten geht in der Regel verloren geht, dass illegale Aufenthalte *überwiegend* im Anschluss an eine offizielle Einreise über Grenzkontrollstellen erfolgen. So stellen auch in den USA die so genannten „visa overstayer“ nach Schätzung der amerikanischen Einwanderungsbehörde INS etwa 3,2 Millionen illegale Einwanderer, das sind vierzig Prozent der illegalen Bevölkerung (Vaughan, 2003: 1).

Die Verschärfung der Grenzüberwachung erschwert die Einreise ohne Dokumente und führt, wie Untersuchungen zeigen, zu Ausweichreaktionen: Die von Schleusern organisierte illegale Einreise erfolgt an gefährlicheren Orten mit einem höheren Risiko der Gefährdung für Leib und Leben illegaler Einwanderer. Der Preis für Schleusungen steigt und damit auch das Risiko, die Schulden nicht mehr zu-



rückzahlen zu können und in die Hände von Menschenhändlern zu fallen. Schließlich verlängert sich die durchschnittliche Aufenthaltsdauer illegaler Migranten im Zielland (Alt, 1999a; Massey, 2002: 18f; Tapinos, 1999).

Von der Verschärfung der Kontrollen an den Grenzen sind die offiziellen Einreisen, die anschließend in einen illegalen Aufenthalt führen, nicht betroffen. Auch wenn die Grenzkontrollbehörden die Einreise mit gefälschten oder manipulierten Dokumenten durch verbesserte Methoden der Dokumentenprüfung zu verhindern versucht, so besteht keine Chance auf lückenloser Verhinderung der Einreise mit gefälschten oder manipulierten Dokumenten. An deutschen und EU-Außengrenzen wird nur stichprobenartig kontrolliert. Zur Verhinderung einer Einreise mit erschlichenen Visa ist nicht mehr die Grenzkontrolle, sondern die für Visumsvergabe zuständige diplomatische Vertretung entscheidend. Im Zusammenhang mit der visumsfreien Einreise erweist sich schließlich die Verschärfung der Grenzkontrollen als gänzlich untaugliches Mittel, um Einreisen zur Aufnahme einer illegalen Beschäftigung zu verhindern. So weichen polnische Staatsangehörige, die wegen des Verdachts auf Aufnahme einer illegalen Beschäftigung vom Bundesgrenzschutz zurückgewiesen werden, zur Einreise auf den nächsten Grenzübergang aus.

Für Ausländer von anderen Kontinenten, die auf Grund ihres äußeren Erscheinungsbildes typischerweise leichter als Migranten angesehen werden können, ist zudem das Risiko einer Personenüberprüfung auch im Inland hoch. Dieser Kontrolldruck führt zu Ausweichreaktionen: Für Angehörige politisch instabiler Staaten besteht die Möglichkeit, nach einer illegalen Einreise den Aufenthalt durch einen Asylantrag zu legalisieren. Dagegen können vor allem Ausländer aus ‚sicheren‘ Drittstaaten sich unter Umständen ge- oder verfälschter Personaldokument eines anderen EU-Mitgliedsstaates zu bedienen versuchen, um den illegalen Aufenthalt und die wahre Identität zu verschleiern. Es besteht eine Tendenz, sich falsche Dokumente zu beschaffen und sich zum Beispiel als „British Subject“, spanischer oder italienischer Staatsangehöriger auszugeben. Dementsprechend sind die wichtigsten Delikte im Zusammenhang mit illegaler Einreise und Aufenthalt die Dokumentenfälschung: Bei der Betrachtung der illegalen Ausländern vorgeworfenen Straftaten im Jahr 2003 zeigt sich, dass es sich zu 91,9 Prozent um Straftaten gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz handelt, zu 7,5 Prozent um Urkundenfälschung und zu 2,8 Prozent um Diebstahl ohne erschwerenden Umstand (Bundeskriminalamt, 2003b: 121).

#### 4.5 *Nationale Zusammensetzung der illegalen Bevölkerung*

Über die Zusammensetzung der illegalen Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. In der Migrationsforschung besteht weit gehende Übereinstimmung, dass ein Zusammenhang zwischen legaler und illegaler Einwanderung besteht. Die legal in Deutschland lebenden Einwanderer können für Verwandte, Bekannte oder Freunde zu Erstanlaufstellen oder „Brückenkopf“ für eine illegale Migration werden (Alt, 2003a: 270; Engbersen, 2001). Sie bilden oft den ersten

---

Anlaufpunkt und sind bei der Suche nach Unterkunft und Arbeit sowie – falls erforderlich - bei der Organisation der illegalen Einreise behilflich. Auch Kirchengemeinden und Vereine der eigenen ethnischen Gruppe werden aufgesucht und die an den betreffenden Orten bestehenden Aushänge zur Arbeits- und Wohnungssuche genutzt (Cyrus/Vogel, 2002b). Eine im Jahr 2001 durchgeführte Befragung kirchlicher Beratungsstellen mit den Schwerpunkten Asylberatung und Migrationssozialarbeit ergab, dass „die in der Beratung auflaufenden Hauptherkunftsländer der Menschen ohne Aufenthaltsstatus (...) sich um Großen und Ganzen mit den Hauptherkunftsländern der Asylsuchenden in Deutschland“ decken (Sextro, 2003: 19).

Eine einfache Ableitung der Zusammensetzung der illegalen Bevölkerung in Analogie zur legalen ausländischen Wohnbevölkerung ist jedoch nicht möglich. Die schwierigen Umstände des Überlebens in der Illegalität beeinflussen die demographische Zusammensetzung (siehe Kap. 3.7). Und die nach Nationalität ausdifferenzierten Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen üben einen erheblichen Einfluss aus, indem für bestimmte Nationalitäten die Zugänglichkeit zum Territorium durch die Visumpflicht eingeschränkt wird. Vor diesem Hintergrund sind die Angehörigen der von der ausländerrechtlichen Genehmigungspflicht befreiten Staaten, dazu zählen die Angehörigen von EU-Mitgliedsstaaten, die mit 1,8 Mio. Personen ein Viertel der ausländischen Wohnbevölkerung stellen, von aufenthaltsrechtlicher Illegalität kaum betroffen. Unter bestimmten Bedingungen können aber auch Angehörige von EU-Mitgliedsstaaten ausgewiesen werden. Die rechtlichen Hürden für eine Ausweisung der Angehörigen von EU-Mitgliedsstaaten sind jedoch sehr hoch. In Einzelfällen geraten aber auch EU-Bürger bei der Ausübung einer illegalen Beschäftigung oder als Nichtversicherter in Situationen, wie sie auch bei Menschen ohne Aufenthaltsrechte bestehen (Anderson, 2003).

Die Angehörigen der auf der so genannten Positivliste aufgenommenen Drittstaaten treten im Zusammenhang mit illegaler *Einreise* nicht nennenswert in Erscheinung, denn sie benötigen zur Einreise kein Visum, solange der Aufenthalt nur touristischen oder Besuchszwecken dient und nicht länger als drei Monaten innerhalb eines halben Jahres dauert. Der *Aufenthalt* im Anschluss an eine visumsfreie Einreise wird aber illegal, wenn eine Arbeit ohne die erforderlichen Erlaubnisse aufgenommen wird oder der Aufenthalt die erlaubte Dauer übersteigt. Da die deutschen Grenzbehörden bei der Einreise oft kein Einreisestempel geben, ist es allerdings kaum möglich, die tatsächliche Aufenthaltsdauer zu ermitteln.

Die Angehörigen visumpflichtiger Drittstaaten benötigen sowohl für die Einreise und den Aufenthalt eine Genehmigung der zuständigen deutschen Behörden. Bei ihnen sind illegale Einreise und auch illegaler Aufenthalt leicht und zweifelsfrei feststellbar, sobald kein erforderliches Visum erteilt wurde. Die nationalitätenspezifisch ausdifferenzierten Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen finden in den amtlichen Statistiken ihren Niederschlag. Bei der illegalen Einreise sind die Angehörigen visumpflichtiger Staaten deutlich stärker vertreten. Bei den Aufgriffen im Inland sind dagegen die Angehörigen visumsfreier Staaten stärker vertreten.

Eine alleinige Betrachtung der Statistiken illegaler Einreisen bietet ein daher unvollständiges und lückenhaftes Bild. Anhaltspunkte für einen groben Überblick über die Nationalität der Menschen ohne Aufenthaltsrechte liefert die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) mit statistischen Angaben zu Verstößen gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz in Tabelle 72 (Bundeskriminalamt, 2003b: 115) oder mit Angaben zum Aufenthaltsstatus ausländischer Tatverdächtiger in Tabelle 80 (Bundeskriminalamt, 2003b: 122). Allerdings ist anzumerken, dass neben den Aufgriffen durch den Bundesgrenzschutz an den Grenzen und im Inland auch die gemeldeten Aufgriffe der für Arbeitsmarktkontrollen zuständigen Behörden (Bundesanstalt für Arbeit und Hauptzollämter; seit 1. Januar 2004 allein Hauptzollämter – Finanzkontrolle Schwarzarbeit) zumindest teilweise in die PKS aufgenommen werden. Auf Grund der unterschiedlichen Intensität und Schwerpunktsetzung der Kontrollaktivitäten ergibt sich keine gesicherte repräsentative Abbildung von Trend und Zusammensetzung illegaler Zuwanderung. Die PKS ist *keine* Zufallsstichprobe der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus, da Kontrollen durch polizeitypische Stereotypisierungen von Verdächtigen angeleitet sind (Alscher u.a., 2001; Cyrus/ Vogel, 2002a). Dennoch bieten die Angaben zumindest erste Hinweise über die betroffenen Staatsangehörigkeiten.

Zu den Straftaten gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz, die einen hohen Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger aufweisen, gehören die unerlaubte Einreise (Grenzübertritt) nach Ausländergesetz (44 32 Tatverdächtige, davon 43 948 nichtdeutsche Tatverdächtige), Straftaten nach §§ 84, 85 Asylverfahrensgesetz (13 958 / 13 760), gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen nach § 93 b Ausländergesetz (743 / 473), das Einschleusen von Ausländern nach § 92 a Ausländergesetz (6 185 / 3 670) und das Erschleichen einer Aufenthaltserlaubnis durch Scheinehe (4 360 / 2 771) (Bundeskriminalamt, 2003b: 112). Dabei zeigt sich, dass *illegale* Ausländer mit 63,7 Prozent die größte Teilgruppe bei Straftaten gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz stellen und mit 15,1 Prozent bei Urkundenfälschung vertreten sind, „sonst aber unauffällig“ sind (Bundeskriminalamt, 2003b: 122).

In Anbetracht des hohen Anteils *illegaler* Ausländer an Straftaten gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz von fast zwei Drittel bietet die Statistik der Aufschlüsselung der Staatsangehörigkeit der Tatverdächtigen in diesem Deliktfeld erste Hinweise hinsichtlich der Nationalität illegaler Ausländer (Bundeskriminalamt, 2003b: 115). In Verbindung mit anderen Quellen, insbesondere den verfügbaren qualitativen Studien, lassen sich die illegalen Migranten mit Blick auf den Grad der Zugänglichkeit in folgende Kategorien einteilen:

(1) Die erste Kategorie bilden visumsfrei einreisende Angehörige der MOE-Staaten mit deutlich niedrigerem Kaufkraft- und Einkommensniveau. Sie sind in der Regel unauffällig und können sich in den meisten Alltagssituationen als Touristen ausgeben, so dass sie vor allem während der Ausübung einer unerlaubten Arbeit als illegal identifiziert werden (Cyrus/Vogel 2002 b). Auf Grund der leichten Zugänglichkeit finden sich verschiedenste Muster, darunter die dauerhafte illegalen Niederlassung kompletter Familien, die dauerhafte illegale Erwerbstätigkeit in Deutschland bei Aufrechterhaltung familiären Lebensmittelpunktes im Herkunftsland und die gelegentliche Einreise nach telefonischer Anfor-

derung durch Arbeitgeber zur Ausübung einer kurzfristigen Beschäftigung. Die Pendelmigration ist das quantitativ bedeutsamste Muster. Nach den Angaben des Bundeskriminalamtes (2003: 115; 2002: 115) wurden im Jahr 2002 insgesamt 16 423 (2001: 16 555) polnische, 2 031 (2 647) tschechische sowie 2 500 (2 419) litauische Staatsangehörige verdächtigt, gegen Ausländer- und/oder Asylverfahrensgesetz verstoßen zu haben.

(2) Die zweite Kategorie bilden Angehörige visumpflichtiger Staaten, zu denen auf Grund historischer Umstände mit der Bundesrepublik Deutschland bzw. mit der DDR Migrationsbeziehungen bestehen. Dazu zählen die Länder, mit denen früher Gastarbeiterabkommen bestanden und die heute eine große ausländische Bevölkerungsgruppe in Deutschland stellen. Bei dieser Kategorie erfolgt die illegale Zuwanderung zu in Deutschland lebenden Familien oder ethnischen Gruppen, die Unterkunft und Arbeit stellen und auch Möglichkeiten der Legalisierung etwa durch Heirat nutzen. Bei Angehörigen der kurdischen Volksgruppe, aber auch den verfolgten Minderheitengruppen aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien besteht darüber hinaus die Möglichkeit, nach illegaler Einreise einen Asylantrag zu stellen und damit aus der Illegalität aufzutauchen. Weiterhin zählen zu dieser Kategorie Angehörige visumpflichtiger Staaten, die räumlich entfernt liegen, aber wirtschaftliche und soziale Verbindungen zur DDR hatten und ein sehr viel niedrigeres Einkommens und Kaufkraftniveau aufweisen. Sie sind in der Regel fest in ethnische Netzwerke eingebettet oder an kommerzielle Schleusernetzwerke angeschlossen, die eine Einreise mit (erschlichenem) Visum und einen anschließenden illegalen Aufenthalt unterstützen. Nach den Angaben des Bundeskriminalamtes (2003: 115; 2002: 115) wurden im Jahr 2002 insgesamt 16 388 (2001: 16 057) türkische und 12 586 (15 102) jugoslawische Staatsangehörige verdächtigt, gegen Ausländer- und/oder Asylverfahrensgesetz verstoßen zu haben, sowie 11 587 (11 634) ukrainische, 5 460 (5 921) russische, 4 614 (6 412) rumänische, 3 936 (4 799) vietnamesische und 2 133 (2 660) bosnische Staatsangehörige.

(3) Als dritte Kategorie bleiben schließlich Angehörige räumlich weit entfernt liegender visumpflichtiger Staaten, die Menschenrechtsverletzungen und/oder ein niedriges Einkommensniveau aufweisen (unsichere Herkunftsstaaten). Vielen Zuwanderungsinteressierten aus diesen Ländern ist es nur auf dem Wege einer illegalen Einreise möglich, nach Deutschland zu gelangen. Oft wird nach einer illegalen Einreise ein Asylantrag gestellt, wodurch die aufenthaltsrechtliche Illegalität zumindest bis zur Entscheidung durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vermieden wird. Bei einer ablehnenden Entscheidung können Menschen, die teilweise seit Jahren im Asylverfahren lebten, in die Illegalität untertauchen. Nach den Angaben des Bundeskriminalamtes (2003: 115; 2002: 115) wurden im Jahr 2002 insgesamt 7 626 (2001: 8 997) irakische, 4 907 (5 334) indische, 3 777 (5 282) afghanische und 3 210 chinesische Staatsangehörige verdächtigt, gegen Ausländer- und/oder Asylverfahrensgesetz verstoßen zu haben.

In den vorliegenden qualitativen Studien zur Illegalität in Deutschland werden nicht alle aufgezählten Nationalitäten explizit erwähnt und behandelt. Bei der Darstellung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte, die sich nicht nur zum vorübergehenden Erwerbszweck illegal in Deutschland aufhalten, sind

polnische Staatsangehörige am umfassendsten dokumentiert. Auffallend ist, dass keine vergleichbare Entwicklung bei tschechischen Staatsangehörigen zu verzeichnen ist, obwohl sie ebenfalls in unmittelbarer Nachbarschaft zu Deutschland leben, ebenfalls die visumsfreie Einreise genossen und ein vergleichbar hohes Einkommensgefälle gegenüber Deutschland besteht. Zur Erklärung dieses Sachverhalts wird darauf hingewiesen, dass nur wenige Einwanderer aus Tschechien in Deutschland leben und die Anschlussmöglichkeiten im Vergleich zu Polen deutlich niedriger sind (Cyrus, 2001a). Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zählten am 31. Dezember 2002 gerade einmal 28 429 tschechische Staatsangehörige, aber 317 603 polnische Staatsangehörige zur ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland. Zusätzlich leben in Deutschland weitere 700 000 aus Polen als Aussiedler nach Deutschland eingewanderte Personen, die noch Kontakte zu Verwandten, Nachbarn oder Freunden in Polen haben (Wolff-Poweska/Schulz, 2000). Diese aus Polen zugezogenen Einwanderer leben in ganz Deutschland verteilt und eröffnen illegalen Einwanderern vielfältige Anschlussmöglichkeiten, um Arbeit und Unterkunft zu finden. Ihre Anwesenheit wird in Studien zu Berlin (Cyrus, 2000 und 2003; Irek, 1998; Morokvasic, 1994), Leipzig (Alt, 1999a), Bremen (Krasnodebski/Krampen, 2001), München (Trojan, 2001) oder Frankfurt am Main (Swiatkowski, 2003) untersucht und in zahlreichen Artikeln und Berichten über die Situation in anderen Städten wie Hamburg oder Düsseldorf erwähnt. Das Hauptmuster dieser illegalen Migration aus Polen ist das Pendeln, bei dem der illegale Arbeitsplatz in Deutschland ist und die Familie in Polen lebt. Es gibt aber auch einen mit der Zeit größer gewordenen Anteil illegaler Polen, der seinen Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlagert hat und teilweise mit Kindern hier lebt. Mit dem Beitritt Polens zur europäischen Union wird die aufenthaltsrechtliche Illegalität für diese Gruppe an Bedeutung verlieren. Ob jedoch ein Weg in einen legalen Aufenthalt gefunden wird, wird unter anderem davon abhängen, ob die bisher illegal ausgeübte Arbeit offiziell angemeldet werden kann. Solange dies durch die Übergangsregelungen zur Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit verhindert wird, werden die bereits in Deutschland sesshaft gewordenen illegalen Polen weiter in der aufenthaltsrechtlichen Grauzone des informellen Arbeitsmarktes leben. Neben den Polen wurden auch andere Nationalitäten untersucht, die auf Grundlage der visumsfreien Einreise in Deutschland illegal arbeiten und leben. Vor allem Migranten aus Lateinamerika sind hier zu nennen. Neben nationalitätenspezifischen Studien über Brasilianer in Berlin (Jordan u.a., 1997; und Ekuadorianer in Hamburg (Gomez-Schlaikier, 2003) werden Lateinamerikaner in München (Anderson, 2003) und dem Rhein-Main Gebiet (Niesner, 1997) dokumentiert. Um illegale Einwanderung im Rahmen der visumsfreien Einreise zu verhindern, hat die Europäische Union zum Beispiel im letzten Jahr Ecuador von der Liste der Positivstaaten gestrichen.

Wenig bekannt ist über die aufenthaltsrechtliche Illegalität von Angehörigen visumpflichtiger Staaten, die mit Deutschland historisch, politisch und sozial durch Anwerbeabkommen verbunden sind und den größten Anteil der legalen ausländischen Wohnbevölkerung bilden. An erster Stelle sind hier türkische Einwanderer zu nennen. Obwohl es sich mit 1,9 Mio. Menschen um die mit Abstand größte Staatsangehörigkeitsgruppe der ausländischen Wohnbevölkerung handelt, gibt es keine speziellen

Untersuchungen über illegale Migration aus der Türkei. Auch über illegale Einwanderer aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien, der zusammen genommen zweitgrößten Gruppe, wurden bisher keine gezielten Untersuchungen durchgeführt. Hinweise auf eine Illegalität türkischer oder ex-jugoslawischer Staatsangehöriger geben mehrere Studien: Danach erfolgt vor allem die Einreise illegal, während der Aufenthalt durch einen Asylantrag oder das Geltendmachen von Abschiebehindernissen legalisiert werden konnte. Die illegale Einwanderung aus der Türkei erfolgt vermutlich vor allem im Kontext einer selbst organisierten Familienzusammenführung mit der Inanspruchnahme der Dienste professioneller Schleuser. In einigen Fällen haben eingeschleusten Personen Kosten für die Einreise durch eine unbezahlte Mitarbeit in Familienbetrieben abzarbeiten (Alscher u.a., 2001; Alt, 2003a; AndersRüssler03; Kühne/Rüßler, 2000; Wilpert, 1999). Studien aus Großbritannien (Jordan/Düvell, 2002) und den Niederlanden (Staring, 1998) zeigen am türkischen und kurdischen Beispiel, dass die illegale Einwanderung im Rahmen enger familiärer oder ethnischer Netze den Zugang zum illegalen Aufenthalt erleichtern und auch die Möglichkeiten, durch Asylantrag oder Heirat einen Aufenthaltsstatus zu erreichen. Die Arbeits- und Lebensbedingungen in der ethnischen Ökonomie sind aber oft nochmals deutlich schlechter als auf dem informellen Arbeitsmarkt und die Chancen auf eine Verbesserung der Lage durch die Eingebundenheit in die sozialen Netze geringer. In einer strukturell vergleichbaren Situation befinden sich illegale Einwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien. Deutlich weniger Anschlussmöglichkeiten haben dagegen illegale Migranten aus visumspflichtigen Ländern Osteuropas, die sich bisher überwiegend als illegale Arbeitsmigranten in Deutschland aufhalten und noch nicht im größeren Umfang illegal niedergelassen haben. In Deutschland lebten zum 31. Dezember 2002 offiziell 116 003 ukrainische Staatsangehörige. In der Ukraine werden illegale Einreise und Aufenthalt überwiegend durch kommerziell orientierte Schleusergruppen organisiert, die Interessierte mit dem Versprechen einer Beschäftigung in Deutschland anwerben und sich teilweise horrend „Gebühren“ für ihre „Dienstleistungen bezahlen lassen (Alt, 1999a und 2003a). Auch bei der illegalen Arbeitsmigration aus weiter östlich gelegenen visumspflichtigen Staaten spielen kommerzielle Schleusergruppen eine entscheidende Rolle bei der Herstellung von Zugänglichkeit und Anschlussmöglichkeiten an den Arbeitsmarkt. In dieser Kategorie liegen auch die Schwerpunkte der Menschenhandelsorganisationen, die Frauen mit falschen Versprechungen nach Deutschland locken und hier zur Prostitution zwingen (agisra e.V. u.a., 2003; Bundeskriminalamt, 2003)

Zur dritten Kategorie, den visumspflichtigen Staaten ohne Verbindungen mit Deutschland, liegen ebenfalls nur wenige Informationen vor. Die Nationalitäten wie Irak, Iran oder Afghanistan, die bei der illegalen Einreise am stärksten vertreten sind, sind aus Kriegs- oder Krisengebieten geflüchtet und werden in das Asylverfahren aufgenommen, sobald sie sich bei den Behörden melden. Dies trifft auch auf Einwanderer aus Afrika zu, die auf Grund ihres Aussehens einem größeren Kontrollrisiko ausgesetzt. Da in vielen afrikanischen Ländern eine politisch instabile Situation bis hin zu Bürgerkriegen besteht, können nach einer illegalen Einreise auch Abschiebungshindernisse geltend gemacht werden.

In die aufenthaltsrechtliche Illegalität geraten Migranten aus Afrika, wenn sie abtauchen, um einer Abschiebung zu entgehen. In einigen Fällen sind auch Familien mit Kindern betroffen, die teilweise in Deutschland geboren wurden. Für diese auffällige Gruppe ist das Leben in der Illegalität auf Dauer aber nur schwer möglich (Froissart, 1999). Schon mit einer Duldung finden sie oft nur mit ausgeliehenen Papieren eine Beschäftigung (Elwert, 2002). Chinesische Staatsangehörige bilden eine Gruppe, die bei der illegalen Einreise stark vertreten ist, bei der Beantragung von Asyl aber deutlich weniger in Erscheinung tritt. Der Hauptgrund liegt darin, dass Deutschland für eingeschleuste Migranten aus China nur ein Transitland auf dem Weg nach Großbritannien, Niederlande oder Frankreich ist. Um in Deutschland zu leben und zu arbeiten, wird von chinesischen Staatsangehörigen eher ein Visum mit falschen Angaben erschlichen. In Berlin wurde im Herbst 2003 eine Schleusergruppe aufgedeckt, die chinesischen Staatsangehörigen durch bezahlte Vermittlung von Eheschließungen mit deutschen Staatsangehörigen, die nur dem Zweck der Erlangung eines Aufenthaltstitels dienten, nach Deutschland einschleusten. Nach Vermutung der Polizei hatten die etwa 100 eingeschleusten Chinesen die Kosten in chinesischen Lokalen abzarbeiten (Cyrus, 2004a). Bis zur Aufdeckung der Einschleusung galten die im Zuge des Ehegattenzuzuges eingereisten Chinesen als legal. Sobald das Eingehen einer Scheinehe individuell nachgewiesen werden kann, gelten die Personen als aufenthaltsrechtlich illegal. Eine andere Gruppe aus Asien bilden Philippinen. Im Rhein-Main Gebiet sind Fälle illegaler philippinischer Einwanderer dokumentiert, die seit zehn Jahren und länger unangemeldet leben (Bode/Wache, 2000). Sowohl Frauen als auch Männer arbeiten als Hilfen in deutschen Haushalten und versorgen mit dem Verdienst ihre Familien auf den Philippinen. Teilweise haben philippinische Paare auch in Deutschland Kinder in der Illegalität zur Welt gebracht (Shinozaki, 2003).

Der kursorische Überblick ohne Anspruch auf Vollständigkeit verdeutlicht, dass illegale Migranten aus Lateinamerika, Asien, Afrika sowie Mittel- und Osteuropa in Deutschland leben. Dabei handelt es sich in quantitativer Hinsicht überwiegend um Arbeitsmigranten, die ihren Lebensmittelpunkt im Herkunftsland aufrechterhalten. Es lässt sich aber auch eine illegale Niederlassung der über einen längeren Zeitraum in Deutschland arbeitenden Migranten feststellen, die sich nicht legalisieren konnten (Cyrus, 2004b). Jörg Alt schätzt, dass es sich bei über 50 Prozent der Menschen ohne Aufenthaltsrechte in Deutschland um illegale Arbeitsmigranten handelt. Bei etwa 20 bis 25 Prozent besteht ein humanitärer Hintergrund für die illegale Einreise und Aufenthalt. Menschen, die Schutz vor Verfolgung und Bürgerkrieg suchen sowie Menschen, die auf Grund des Wunsches nach Familieneinheit nach Deutschland kommen. Etwa 10 bis 15 Prozent bilden Personen, die erzwungen oder ‚freiwillig‘ in der Prostitution oder in der Sexindustrie arbeiten. Der verbleibende Rest von unter 10 Prozent sind Personen, die nicht aus ökonomischer Not, sondern als Reisende und Lernende unterwegs sind, aber auch Kriminelle (Alt, 2003b: 2). Deutlich wird bei dieser Einschätzung, dass bei der aufenthaltsrechtlichen Illegalität vor allem ökonomische und humanitäre Hintergründe bestehen.

#### 4.6 Sozialräumliche Verteilung der illegalen Bevölkerung

Einen Anhaltspunkt zur Einschätzung der sozialräumlichen Verteilung illegaler Zuwanderung bieten die Angaben der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik über die Länderverteilung von Straftaten nicht-deutscher Tatverdächtiger nach Anlass des Aufenthaltes (BKA 2003: 123). Bei dieser Tabelle wird nicht nach Staatsangehörigkeit der Tatverdächtigen unterschieden. Die Angaben (siehe Tabelle 1, Anhang) verdeutlichen zunächst, dass Tatverdächtige ohne legalen Aufenthaltsstatus in allen Bundesländern festgenommen werden. Im Jahr 2002 hatten insgesamt 19,9 Prozent der 566 918 ausländischen Tatverdächtigen einen illegalen Aufenthaltsstatus. In absoluten Zahlen wurden die meisten Verstöße in Nordrhein-Westfalen (114 714) und die wenigsten in Thüringen (4 845) und Mecklenburg-Vorpommern (5 629) festgestellt.

Der besonders hohe Anteil an illegalen Tatverdächtigen im Verhältnis zur ausländischen Wohnbevölkerung in den Bundesländern Brandenburg (16,70 %) und Sachsen (11,09 %) ergibt sich dadurch, dass die Festnahmen im Zusammenhang mit illegaler Einreise in die Polizeiliche Kriminalstatistik mit aufgenommen werden. Die Grenzlage spielt auch bei Mecklenburg-Vorpommern eine Rolle. Erstaunlich hoch ist allerdings der Anteil illegaler Tatverdächtiger im Flächenstaat Niedersachsen (9,17 %).

Wenn man von diesen vier statistischen „Ausreißern“ abzieht, bewegt sich der Anteil der illegalen Tatverdächtigen an der ausländischen Wohnbevölkerung zwischen 0,46 Prozent in Bremen und 2,49 Prozent in Schleswig Holstein, wo eventuell ebenfalls die Grenzlage eine Rolle spielt. Deutlich unter dem bundesdeutschen Durchschnitt von 1,55 % liegen zwei Flächenstaaten, die sowohl in relativen und absoluten Zahlen eine überdurchschnittlich große ausländische Wohnbevölkerung hat. In Baden-Württemberg liegt der Anteil ausländischer Tatverdächtiger ohne Aufenthaltsstatus bei 0,88 % Prozent, in Nordrhein-Westfalen bei 0,67 %. Die Unterschiede können einerseits durch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei der polizeilichen Präventions-, Ermittlungs- und Aufklärungsarbeit entstehen. Es ist aber auch denkbar, dass die Situation in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit einer hohen Anzahl an „alter“ Zuwanderung aus EU-Mitgliedsstaaten anders aussieht als in Ländern mit „neuer“ Zuwanderung. In Ländern mit „alter“ Zuwanderung bieten sich zudem illegalen Zuwanderern bei der Einreise zu Landleuten mehr Möglichkeiten, sich wie ein Fisch im Wasser der etablierten ethnischen Communities zu bewegen, die Möglichkeiten der Unterkunft und Arbeit bietet, so dass ein einzelner illegaler Migrant nicht so schnell auffällt (Bukow u.a., 2001: 369 ff). Dagegen kann die „neue“ Zuwanderung aus visumpflichtigen Staaten keine vergleichbaren Anschlussmöglichkeiten bieten und illegale „neue“ Zuwanderer sind gezwungen, bei der Einreise und bei auf der Suche nach Arbeit und Unterkunft höhere Risiken einzugehen. Diese Annahme wird durch die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik unterstützt, die für folgende Nationalitäten einen sehr hohen Anteil (ab 50 %) von Straftaten gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz ausweist: Indien (74,7 %), Ukraine (66,9 %), Bulgarien (64,6 %) und Volksrepublik China (57,5 %). Einen niedrigen Anteil (unter 15 %) weisen die folgenden Nationalitäten auf: Italien (3,3 %), Frankreich (4,3 %), Österreich (3,9 %), Griechenland



(4,0 %), Libanon (13,5 %), Türkei (13,6 %) und Marokko (14,6 %) (BKA 2003: 115). Ein weiterer Grund für den unterschiedlichen Anteile der Nationalitäten an der Gesamtheit festgenommener illegaler Migranten liegt darin, dass einige Nationalitäten nach (unentdeckter) illegaler Einreise einen Asylantrag stellen und damit die aufenthaltsrechtliche Illegalität vermeiden können. Bei den Anträgen auf Asyl standen im Jahr 2002 Staatsangehörige aus dem Irak an erster Stelle (10 242, darunter 3 664 Kurden), gefolgt von der Türkei (9 575, darunter 7 822 Kurden), Bundesrepublik Jugoslawien (6 679, darunter 2 835 Kosovo-Albaner und 2 003 Roma), Russische Föderation (4 085) Afghanistan (2 772) Iran (2 642) sowie Vietnam (2 340), Indien (2 246), Syrien (1 829) und Algerien (1 743). Aus Afrika kamen insgesamt 11 768 Asylbewerber, darunter aus Togo (1 260), Zaire (1 007) und Nigeria (987) (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, 2003b: 31, 98f). Die genannten Nationalitäten sind sowohl in der Statistik illegaler Einreisen wie auch der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik im Zusammenhang mit Tatverdächtigen ohne legalen Aufenthaltsstatus aufgeführt. Die Angaben zum Asylverfahren erklären, warum bestimmte Nationalitäten zwar bei der illegalen Einreise, nicht aber beim illegalen Aufenthalt in Erscheinung treten. Insbesondere für Einwanderer aus der Ex-Jugoslawien, der Türkei und für Mitglieder der kurdischen Volksgruppe trifft diese Beobachtung zu. Durch das Stellen eines Asylantrages wird eine Situation aufenthaltsrechtlicher Illegalität für diese Nationalitäten vermieden.

Erstaunlich ist, dass der Stadtstaat Bremen sowohl in relativen (0,46 %) und auch absoluten Zahlen (362 Tatverdächtige mit illegalem Aufenthalt) das Bundesland mit den niedrigsten Werten ist. Ansonsten liegen vor allem die Stadtstaaten Hamburg (2,14 %) und Berlin (1,80 %) sowie Flächenstaaten mit großen städtischen Ballungsgebieten wie Bayern (1,82 %) und Hessen (1,79 %) über dem Bundesdurchschnitt (1,55 %). In absoluten Zahlen weisen, wenn man von den Bundesländern in Grenzlage absieht, Bayern (20 598), Baden-Württemberg (11 361), Nordrhein-Westfalen (13 765), Hessen (12 879), Berlin (7 713) und Hamburg (5 593) die meisten Festnahmen illegaler Ausländer auf.

Die aus der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik gewonnenen Hinweise decken sich mit den Erkenntnissen qualitativer Studien, wonach illegale *Einwanderung* vor allem in den Großstädten anzutreffen ist. Für die illegale Ansiedlung entscheidend sind die Anschlussmöglichkeiten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt. Illegale Migranten sind vor Ort auf Unterstützungsleistung angewiesen und schließen oft an bereits ansässige legale Einwanderer an (Pries, 2001). Die legale ausländische Wohnbevölkerung konzentriert sich in den Städten im alten Bundesgebiet. Während der Ausländeranteil im Bundesdurchschnitt bei 8,3 Prozent liegt, weisen Städte einen deutlich höheren Anteil mit Werten von bis zu weit über zwanzig Prozent (Offenbach, München, Stuttgart, Frankfurt) auf. Bei Berücksichtigung der deutschen Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Eingebürgerte Ausländer und Aussiedler) erhöht sich der Anteil nochmals deutlich.

Auf Grund der besonders ungünstigen wirtschaftlichen Situation sind die neuen Bundesländer von aufenthaltsrechtlicher Illegalität deutlich geringer betroffen. Am ehesten sind die Städte mit ausländischer Wohnbevölkerung wie Leipzig und Rostock betroffen. In beiden Städten haben sich ehemalige

---

vietnamesische DDR-Vertragsarbeitnehmer niedergelassen und Selbstorganisationen aufgebaut (Hentschel, 1997; Hillmann, 2003; Weiss, 2004). In Leipzig bildeten die auf Grund der Stationierung von Streitkräften der UdSSR bestehenden Verbindungen den Ausgangspunkt für illegale Zuwanderung. Daneben hat die Verteilung von Asylbewerbern dafür gesorgt, dass einige Afrikaner sich in Leipzig aufhielten. Sie versuchten in der Regel aber, in westdeutsche Großstädte fortzuziehen (Alt, 1999a).

Für die alten Bundesländer deutet vieles darauf hin, dass die illegale Bevölkerung in den Großstädten eine nationale Vielfalt aufweist, wobei entsprechend historischer Rahmenbedingungen regionale Unterschiede bei der nationalen Zusammensetzung und den Schwerpunkten illegaler Bevölkerung bestehen. So ist für das Rhein-Main-Gebiet eine nennenswerte Gruppe illegaler Einwanderer aus asiatischen Ländern dokumentiert. Der Beginn dieser illegalen Einwanderung steht offensichtlich im Zusammenhang mit der Stationierung US-amerikanischer Streitkräfte im Rhein-Main Gebiet. Die Familien amerikanischer Soldaten beschäftigten in ihren Haushalten philippinische Hilfen, die teilweise vor schlechter Behandlung flohen und sich deutsche Arbeitgeber suchten. Nach dem teilweisen Abzug US-amerikanischer Truppen blieben die angeworbenen Haushaltshilfen und etablierten sich auf dem Arbeitsmarkt für Haushaltshilfen und zogen weitere Arbeitssuchende nach (Shinozaki, 2003). Auch in anderen, kleineren Städten sind illegale Einwanderer von den Philippinen inzwischen dokumentiert. Illegale Migranten aus Afrika sind eher in norddeutschen als in süddeutschen Städten anzutreffen. In Süddeutschland haben dagegen illegale Einwanderer aus dem südosteuropäischen Raum einen höheren Anteil. Menschen ohne Aufenthaltsrechte aus Polen sind in ganz Deutschland zu finden, wobei jedoch auf Grund der Siedlungsgeschichte der Einwanderer und Aussiedler aus Polen ein Schwerpunkt in Berlin und in Nordrhein-Westfalen zu liegen scheint. Illegale Migranten aus Lateinamerika sind ebenfalls in allen größeren Städten zu finden. Über die räumliche Verteilung der illegalen Migranten aus der Türkei lässt sich vermuten, dass sie auf Grund der engen Verbindung zur legalen Einwanderung ebenso räumlich verteilt ist.

Illegale Migration wird aber nicht nur in Städten, sondern auch im ländlichen Raum angetroffen. Hier scheint die illegale Niederlassung aber geringer zu sein. Die Befragung kirchlicher Beratungsstellen ergab, dass die Hälfte oder mehr der befragten städtischen Beratungsstellen Kontakt mit Menschen ohne Aufenthaltsrechte hatten. Dagegen war im ländlichen Raum die Gruppe der Beratungsstellen ohne Kontakt zu illegalen Migranten fast doppelt so groß ist wie diejenige mit Kontakt (Sextro, 2003: 13 f). Das Hauptgewicht aufenthaltsrechtlicher Illegalität im ländlichen Raum liegt auf der illegalen Ausländerbeschäftigung, die sich an den Arbeitsmarktopportunitäten orientiert und entsprechend im Baugewerbe, der Landwirtschaft und Privathaushalten in Stadt und Land verbreitet ist. Die illegale Arbeitsmigration folgt individuellen Kontakten zu Arbeitgebern, wird aber auch durch kommerzielle und teilweise auch ausbeuterische Netzwerke im großen Stil organisiert (Cyrus, 2004a). Die illegale Arbeitsmigration wird vor allem von Arbeitsmigranten aus mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten, aber auch lateinamerikanischen und asiatischen Staaten ausgeübt (vgl. Kap. 3.8).

#### 4.7 *Demografische Merkmale der illegalen Bevölkerung*

Über die demografischen Merkmale der illegalen Bevölkerung in Deutschland liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Die vorliegenden Forschungsarbeiten zeigen aber, dass Illegalität bei Männern und Frauen in allen Altersgruppen vorkommen kann, wobei die Ergebnisse qualitativer Forschung zeigen, dass die Migrantinnen und Migranten überwiegend zwischen 20 und 40 Jahre alt sind. Es leben aber auch ältere Menschen illegal in Deutschland, die von ihren Kindern nachgeholt wurden. Dies ist vor allem der Fall bei Aussiedlern oder registrierten Ausländer, die Voraussetzungen für die Familienzusammenführung nicht erfüllen bzw. wo der enge deutsche Familienbegriff eine Familienzusammenführung ausschließt (Anderson, 2003: 25). In einigen Fällen können drei Generationen umfassende ganze Familien in der Illegalität leben. Eine Studie in Hamburg zeigt, dass illegale Migranten aus Ekuador ihre noch verhältnismäßig jungen Eltern „nachgeholt“ haben, die bei Bedarf auf die Kinder aufpassen, wenn die Eltern in Hamburger Haushalten arbeiten, und ansonsten selber arbeiten (Gomez-Schlaikier, 2003). Weitaus häufiger ist jedoch der Fall, dass Kinder mit einem allein erziehenden Elternteil (Bukow u.a., 2001: 412-414) oder den Eltern in der Illegalität leben. Teilweise sind Kinder mit ihren Eltern in die Illegalität gerutscht, teilweise wurden die Kinder von den Eltern in die Illegalität nachgeholt und teilweise sind sie in der Illegalität geboren. Für München wird die Zahl der Kinder statusloser Eltern auf mehrere Hundert geschätzt (Anderson, 2003: 15). Eine Befragung des Diakonischen Werkes im Rheinland ergab, dass 17 Prozent der 862 beratenen Personen ohne Aufenthaltsrechte Kinder bei sich hatten (Sextro, 2003: 18). Eine Anlaufstelle zur Vermittlung medizinischer Betreuung in Freiburg schätzt, dass auf acht erwachsene Personen ohne Aufenthaltsstatus ein Kind kommt. Nach Schätzung einer Sozialarbeiterin in Frankfurt am Main, die ebenfalls medizinische Betreuung vermittelt und auch bei Geburten hilft, kommt je nach Nationalität auf zehn bis fünfzehn Personen ohne Aufenthaltsrecht ein Kind. In den letzten drei Jahren wurden von dieser Stelle etwa dreihundert Geburten betreut. Eine Arztpraxis für nicht versicherte Patienten in Berlin hat im Jahr 2003 etwa sechzig Frauen ohne Aufenthaltsrechte bei einer Geburt geholfen. Diese Angaben von Beratungsstellen sind nicht verallgemeinerbar: Gerade im Zusammenhang mit Kindern besteht eine erhöhte Notwendigkeit und auch Bereitschaft, sich zur Sicherstellung einer medizinischen Versorgung der Kinder an Beratungsstellen zu wenden. Die Hinweise verdeutlichen aber, dass die Anwesenheit von Kindern nicht unterschätzt werden darf. Betroffen sind alle Nationalitäten, wobei Pendelmigranten die Situation entschärfen können, indem sie die Geburt im Heimatland durchführen oder das Kind nach der Geburt zu Verwandten im Heimatland in die Obhut geben. Problematisch bleibt die Situation bei Familien oder allein Erziehenden, wenn auf Grund der schwierigeren Zugänglichkeit oder fehlender Betreuung im Herkunftsland keine Möglichkeit gesehen wird, das Kind ins Herkunftsland zu bringen und dort betreuen zu lassen.

Zum größeren Teil handelt es sich bei illegalen Einwanderern jedoch um Einzelpersonen. Sie sind bei einer legal in Deutschland lebenden Familie unterkommen, wohnen zur Untermiete oder haben mit anderen illegalen Migranten eine Wohngemeinschaften in einer untervermieteten Wohnung gegründet.

Das Geschlechterverhältnis ist abhängig von den Beschäftigungsmöglichkeiten: In Ostdeutschland leben deutlich weniger ausländische Frauen in der Illegalität als in Westdeutschland, da die Nachfrage nach Haushaltshilfen durch private Haushalte gering ist und zudem genügend einheimische Interessierte zur Verfügung stehen, die zur Ausübung dieser Arbeit bereit sind. In westdeutschen Städten sind Frauen dagegen auf Grund der hohen Nachfrage nach Haushaltshilfen stark vertreten. Vor diesem Hintergrund teilen sich die Wege der in Deutschland illegal beschäftigten Männer und Frauen aus einem ukrainischen Dorf: Nach Leipzig gingen 90 Prozent der Männer, aber nur 10 Prozent der Frauen. Bei München war das Verhältnis umgekehrt (Alt, 2003: 136; 2004). Deutlich wird, dass die illegale Einwanderung von den Anschlussmöglichkeiten des Arbeitsmarktes abhängen. Insgesamt spricht im Zusammenhang mit der Ausweitung des informellen Arbeitsmarktes in Privathaushalten einiges für einen zunehmenden Anteil von Frauen an der illegalen Migration (Lutz, 2001). Im Moment scheinen noch etwas mehr Männer als Frauen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu leben, wobei auf Grund der ungleichen Nachfragen auf den geschlechtsspezifisch segmentierten Arbeitsmärkten erhebliche regionale Unterschiede bestehen.

#### 4.8 *Lebensweltliche und arbeitsmarktliche Anchlüsse*

Migranten sind beim illegalen Aufenthalt auf Unterstützung angewiesen. Die illegale Einwanderung gelingt nur, wenn sie von der aufnehmenden Gesellschaft toleriert, nachgefragt und im weitesten Sinne sogar unterstützt wird. Selbst die Formen extremen Menschenhandels, bei dem Ausländer eingeschleust und unter Androhung oder Anwendung von Gewalt ausgebeutet werden, korrespondiert letztlich mit einer im Aufnahmeland bestehenden Nachfrage (Bales, 2001; Cyrus, 2004a).

Eine Unterstützung illegaler Migration kann bereits mehr oder weniger unwissentlich erfolgen, wenn beim Kauf von Dienstleistungen oder Waren ein möglichst niedriger Preis zum alleinigen Kriterium der Entscheidung und damit in Kauf genommen wird, dass durch Ausbeutung illegaler Migranten soziale und tarifliche Standards bei der Produktion verletzt wurden. Die Unterstützung erfolgt aber auch bewusst. Dabei ist zwischen den drei Formen der komplementären, kommerziellen und kriminell-ausbeuterischen Unterstützung zu unterscheiden ist.

Bei der *komplementären* Unterstützung wird kein finanzieller Vorteil erlangt bzw. bildet nicht das Hauptmotiv. Diese Form der Unterstützung wird auf der Basis der Gegenseitigkeit vor allem Familieneingehöri-gen und Mitgliedern der eigenen ethnischen, politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gruppen aus Solidarität gewährt. Aber auch zufriedenen Arbeitgeber empfehlen ihre illegal beschäftigte Haushaltshilfe weiter. Neben politischen Parteien und ethnischen Interessensverbänden können auch eine gemeinsame Zugehörigkeit zur Punker-, Techno- oder Hausbesetzerszene oder die Liebe zur Jazzmusik eine Rolle spielen (Cyrus/Vogel, 2002b). Dabei bestehen auch Übergänge zur *kommerziellen*, auf Gewinn ausgerichteten Unterstützung durch eine gewerbsmäßige Untervermietung von Wohnungen an Landsleute oder die gewerbliche Beschäftigung und Arbeitnehmersausleihe illegaler

Migranten. Fließende Übergänge zu *kriminell-ausbeuterischen* Formen der Unterstützungsleistung ergeben sich, wenn Absprachen nicht eingehalten werden und zum Beispiel der Lohn für geleistete Arbeit hinterzogen oder sexuelle Dienstleistungen als Gegenleistung für die Unterkunft gefordert werden. Die extremste Form der kriminell-ausbeuterischen Netzwerke bilden Menschenhändlerringe. Auch Opfer von Menschenhändlern sind in der Regel jedoch nicht dauerhaft eingesperrt und unter ständiger Bewachung, sondern haben die Möglichkeit, eigenständig einkaufen zu gehen oder ein Telefon zu nutzen. Die Täter machen sich den Umstand zu Nutze, dass ihre Opfer von der Polizei keine Hilfe erwarten. Menschenhändler informieren ihre Opfer darüber, dass sie als illegale Ausländer ausgewiesen werden. Dies trägt dazu bei, dass sich die Opfer von Menschenhändlern in ihr Schicksal fügen (Osiecki, 2001: 80, Cyrus, 2004a).

Der Zugang zu den informellen Arbeitsmärkten ist elementar, um in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben zu können. Der Zugang wird weitgehend durch die Vermittlung dieser Netzwerke vermittelt. Illegale Ausländerbeschäftigung ist ein Sammelbegriff, der sowohl das Arbeitgeberdelikt der illegalen Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers als auch das Arbeitnehmerdelikt der Ausübung einer illegalen Beschäftigung durch einen ausländischen Arbeitnehmer bezeichnet. Das entscheidende Kriterium ist das Fehlen einer erforderlichen Arbeitserlaubnis. Somit werden auch Ausländer mit Aufenthaltsstatus im Zusammenhang mit illegaler Ausländerbeschäftigung erfasst. Durch Ausübung einer illegalen Beschäftigung wird ein visumsfreier Aufenthalt rechtswidrig und ist von den Kontrollbehörden als Straftat gegen § 92 des Ausländergesetzes zu verfolgen. Die betreffenden ausländischen Arbeitnehmer werden ebenfalls in der Polizeilichen Kriminalstatistik mit dem Delikt Verstoß gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz aufgenommen. Die amtlichen Statistiken fassen somit die Fälle der Ausübung einer illegalen Beschäftigung durch gemeldete Ausländern mit Aufenthalts-, aber ohne Arbeitserlaubnis und der ‚doppelten Illegalität‘ der Ausübung einer Beschäftigung ohne die erforderliche Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis zusammen. Selbst legal beschäftigte Saisonarbeiter oder Werkvertragsarbeiter können sich bei einer Überprüfung als illegal beschäftigt erweisen, wenn die vorgeschriebenen Lohn- und Arbeitsbedingungen vom Arbeitgeber nicht eingehalten wurden. Beim Vorliegen entsprechender Verdachtsmomente eröffnen einige Hauptzollämter sogar Ermittlungsverfahren gegen die Verantwortlichen von Werkvertragsunternehmen und Auftraggeber wegen Einschleusung von Ausländern und organisierte Kriminalität (Cyrus, 2004a).

Über Ausmaß und Zusammensetzung der illegalen Ausländerbeschäftigung liegen keine gesicherten Informationen vor. Der Hinweis auf die schätzungsweise 380 Mrd. € Umsatz, die in der gesamten Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2003 erzielt worden sein sollen, ist im Zusammenhang mit illegaler Ausländerbeschäftigung irreführend. Diese von Schneider (2003) vorgetragene Schätzung, die im Übrigen auf methodisch schwach abgesicherten Schätzverfahren beruht, bezieht sich auf die ‚Schattenwirtschaft im engeren Sinne‘ und umfasst alle ökonomischen Aktivitäten, die grundsätzlich steuerpflichtig wären, wenn sie dem Finanzamt nicht verheimlicht würden (Schneider/Enste, 2000: 8). Diese Schwarzarbeit wird überwiegend, so die Erkenntnis der Forschungen zur Schattenwirtschaft in

Deutschland, durch einheimische Arbeitskräfte erbracht (IZA, 1999; 2002). Schneider schätzt, dass die im Jahr 2003 von inländischen Arbeitnehmern erbrachte Schwarzarbeit 9 420 000 Vollzeitarbeitsplätzen entsprechen soll. Die von ausländischen Arbeitnehmern erbrachte Leistung soll 1 225 000 Vollzeitarbeitskräften entsprechen. Nach dieser Schätzung wären somit 87 Prozent der schattenwirtschaftlichen Umsätze durch inländische Arbeitnehmer erwirtschaftet worden (Schneider, 2003: 12). Auch die Statistiken der für Arbeitsmarktkontrollen zuständigen Behörden zeigen, dass die Mehrzahl der aufgegriffenen Schwarzarbeiter Inländer sind, wobei in einigen Branchen ein relativ höherer Anteil ausländischer Schwarzarbeiter festgestellt wird. Dieser Sachverhalt wird zumindest teilweise dadurch verstärkt, dass Arbeitsorte mit ausländisch wirkenden Arbeitskräften eher kontrolliert werden als Arbeitsorte ohne sichtbare Ausländerbeschäftigung (Cyrus/Vogel, 2002a).

Qualitative Studien zeigen, dass die Beschäftigung doppelt illegaler ausländischer Arbeitnehmer in fast allen Wirtschaftsbereichen anzutreffen ist. In München haben illegale Migrantinnen folgende Tätigkeiten ausgeübt: Alten- und Krankenpflege, Bügeln in einer Reinigung, Babysitten, Nanny (Kindermädchen und Haushaltsarbeit), Putzen in Privathaushalten in gewerblichen Reinigungskolonnen, Gesellschafterin für einen Parkinson-Kranken, Ausführen von Hunden, Nachtwache bei Kranken und Alten, Kellnern, Spülen, Kochen, Partyservice, Außenbau, Bauschutttransport, Innenbau (via. Entkernung, Asbestentfernung, Reparaturen und Renovierungsarbeiten wie Putzabhacken, Malerarbeiten, Parkett- oder Fliesenlegen), Hausentrümpelung, Möbeltransport und Umzüge, Rosen- und Zeitungsverkauf, Austragen von Werbematerial, Gärtnerarbeit und Schneeräumen bei privat und für Firmen, Lagerarbeit, Landwirtschaft (via. Erntehilfe), Hausmeistertätigkeiten, Sekretärs- und andere Büroarbeiten (Abheften, Boten- und Kurierdienste) Prostitution, Bauzeichnen für Architekturbüros, Übersetzungstätigkeiten und Softwareentwicklung (Alt, 2003a: 113).

Vor allem das Baugewerbe, die Landwirtschaft, die Gastronomie und private Haushalte zählen zu den Bereichen, die im Zusammenhang mit der illegalen Beschäftigung immer wieder genannt werden. Eine große Nachfrage an informell ausgeübten Dienstleistungen von Haushaltshilfen, Handwerkern, Gärtnern, Babysittern oder auch Kranken- und Altenpflegern besteht bei privaten Haushalten sowohl im ländlichen Raum wie auch in Städten. Auch im durch mittelständische Eigenheime geprägten suburbanen Raum werden die privat nachgefragten Dienstleistungen, wie auch in den Städten, oft unangemeldet ausgeführt. In Regionen, die zum Beispiel Aussiedler aufgenommen haben, decken diese die Nachfrage nach informell erbrachten Dienstleistungen ab. In den neuen Bundesländern wird der informelle Arbeitsmarkt für haushaltsnahe Dienstleistungen von einheimischen Frauen bedient (Alt, 2004). Dort, wo keine Einheimischen zur Verfügung stehen, ergeben sich Arbeitsmarktchancen für ausländische Wanderarbeitnehmer(innen). Das Arbeitsmarktsegment wird teilweise durch kommerzielle Vermittler bedient, überwiegend erfolgt die Vermittlung aber durch Empfehlung zufriedener Kunden. Im Großen und Ganzen verläuft das Geschäft in diesem Bereich der illegalen haushaltsnahen Dienstleistungen für beide Parteien zur gegenseitigen Zufriedenheit. Es sind jedoch auch Fälle bekannt, wo zumeist ausländische Haushalte Landsleute mit falschen Versprechungen einer legalen Ar-

beit nach Deutschland locken und ihnen hier eröffnen, dass sie illegal in Deutschland leben. In einigen Fällen wurden angeworbene Haushaltsarbeiterinnen systematisch eingeschüchtert, ausgebeutet und ihre und medizinische Betreuung vernachlässigt. In einem Fall nahm sich eine als Au Pair angeworbene junge Rumänin das Leben. Die „Gasteltern“ wurden inzwischen zu Gefängnisstrafen verurteilt (Cyrus, 2004a).

In den saisonalen Bereichen der Landwirtschaft und des Hotel- und Gaststättengewerbes wurde mit der 1991 eingeführten Saisonarbeit eine Alternative zur illegalen Beschäftigung eingeführt (Dietz, 2003). Dennoch wird bei Kontrollen relativ häufig illegale Beschäftigung von Ausländern festgestellt. Das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen stellte fest, dass etwa 40 % der kontrollierten Beschäftigungsverhältnisse zu beanstanden waren (Dietz, 2003). Neben Verstößen gegen die Vorschriften zur Unterbringung und der vorgeschriebenen Entlohnung von Saisonarbeitnehmer wurden auch Verstöße gegen das Ausländergesetz festgestellt, da die Arbeitnehmer bereits vor dem offiziellen Beginn der Arbeitserlaubnis die Arbeit aufgenommen hatten oder nach Ablauf der Arbeitserlaubnis weiter beschäftigt wurden. Neben diesen eher geringfügigen Verstößen kommt es aber auch zu einer vollständig unangemeldeten Beschäftigung von Arbeitskräften, die teilweise auch ganzjährig beschäftigt werden. Im Zusammenhang mit dem Einsatz von Saisonarbeitnehmern in der Landwirtschaft und im Hotel- und Gaststättengewerbe ist es weit verbreitet, durch Einführung eigentlich verbotener Akkordlöhne den tariflich festgelegten Stundenlohn abzusenken. Arbeitnehmern, die auf Einhaltung der Verträge bestehen, wird mit Entlassung gedroht (Cyrus, 2004a).

Besonders verbreitet ist illegale Ausländerbeschäftigung im Baugewerbe, das auch einen Schwerpunkt der Kontrolltätigkeiten bildet. Der Zweckverbund Ostdeutscher Bauverbände geht davon aus, dass jeder zweite Bauarbeiter in Berlin illegal beschäftigt sein soll (Wenkel, 2004). Nach Angaben der Fachgemeinschaft Bau Berlin-Brandenburg, einem Zusammenschluss kleiner und mittelständischer Bauunternehmen, würden Ukrainer und Weißrussen für weniger als einen Euro Stundenlohn arbeiten. Bei Kontrollen auf Berliner Baustellen würden regelmäßig illegal beschäftigte Bauarbeiter festgenommen. In den meisten Fällen handele es sich, so die Fachgemeinschaft Bau, bei den Schwarzarbeitern und Billiglohnkräften aus osteuropäischen Staaten (Tagesspiegel vom 7. Juli 2002). Durch die Art der Formulierung wird der Eindruck erzeugt, als ob illegale Beschäftigung vor allem ein Ausländerproblem sei. Es ist zwar zutreffend, dass es sich bei den *festgenommenen* Schwarzarbeitern meistens um Ausländer handelt. Dies liegt jedoch daran, dass nur Ausländer ohne die erforderliche Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung festgenommen werden. Bei deutschen und ausländischen Arbeitnehmern mit gültiger Aufenthaltsgenehmigung erfolgt am Arbeitsplatz nur eine Überprüfung der Personalien und der Angaben zum Arbeitsverhältnis. Erst später wird durch Datenabgleich geprüft, ob Verstöße vorliegen (Cyrus, and Vogel, 2002a).

Die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt schätzt, dass bei insgesamt etwa 900 000 sozialversicherungspflichtig beschäftigten inländischen Bauarbeitern bundesweit zusätzlich 300 000 Ausländer illegal beschäftigt werden. „Davon kommen rund 150 000 aus Osteuropa, vor allem aus Polen, 75 000

aus Portugal und je 25 000 aus Ex-Jugoslawien oder der Türkei“ (Grundstein 6/2001: 13). Bei dieser Zahl sind jedoch offensichtlich auch die offiziell registrierten ausländischen Werkvertragsarbeitnehmer unter der Annahme einbezogen, dass ihre Beschäftigung nicht zum Mindestlohn erfolgt und daher illegal ist.

Auf Grund der begrifflichen Unschärfen lassen sich keine Aussagen über das Ausmaß und die Verteilung der ‚doppelt illegalen‘ ausländischen Arbeitnehmer treffen (Cyrus/Vogel, 2001). Die vorliegenden Erkenntnisse zeigen aber zumindest, dass die Schattenwirtschaft nicht durch die Beschäftigung ‚doppelt illegaler‘ Ausländer dominiert wird und bieten Hinweise auf die betroffenen Wirtschaftsbereiche: Danach konzentriert sich die Beschäftigung ‚doppelt illegaler‘ ausländischer Arbeitnehmer einerseits auf den Bereich der von privaten Haushalten nachgefragten Dienstleistungen aller Art. Hier ist das Kontrollrisiko gering. Andererseits sind Baugewerbe, Landwirtschaft und das Hotel- und Gaststättengewerbe betroffen. Das Baugewerbe weist eine hohe Anzahl ständig wechselnder und daher von außen nicht flächendeckend zu kontrollierender Baustellen auf. Zusätzlich werden durch die Weitervergabe von Aufträgen im Rahmen von Subunternehmerketten legale Fassaden errichtet und die Verantwortlichkeit für illegale Beschäftigung verschleiert. In der Landwirtschaft und im saisonalen Hotel- und Gaststättengewerbe wurde mit Einführung der Saisonarbeit eine Alternative zur illegalen Ausländerbeschäftigung eröffnet. Hinter der Fassade legaler Saisonarbeit bestehen aber häufig ungünstigere Arbeits- und Lohnbedingungen als vorgeschrieben. Diese irregulären Beschäftigungsverhältnisse lassen sich durch Kontrollen kaum aufdecken, da sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer keine wahrheitsgemäßen Angaben machen. Die Arbeitnehmer verlieren im Falle einer Aufdeckung der illegalen Beschäftigungsbedingungen ihre Arbeitserlaubnis und müssen ausreisen.

#### 4.9 *Umfang der illegalen Bevölkerung*

Seriöse Schätzungen über die Gesamtzahl illegaler Migranten in Deutschland liegen nicht vor. Die Angaben schwanken zwischen einer halben und über eine Million Menschen. Das Grundproblem aller Schätzungen besteht darin, die Aussageeinheit präzise zu bestimmen. In allen Schätzungen wird nicht deutlich, wer eigentlich gemeint ist: Sind es die nur Personen, die dauerhaft ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben? Oder werden auch Personen dazu gezählt, die sich nur befristet zum Gelderwerb in Deutschland aufhalten und regelmäßig zwischen dem Heimatland und Deutschland pendeln? Wegen der unterschiedlichen Muster illegaler Aufenthalte sind diese immer wieder genannten Vermutungen mit großen Unsicherheiten behaftet. Auf Grund des hohen Anteils der Pendelmigration an der illegalen Migration ist es nicht möglich, von den Zu- und Abgängen auf den Bestand zu schließen. Es ist auch nicht möglich, Kinder und Geschlecht näher zu erfassen.

Zur Schätzung des Umfangs der illegalen Bevölkerung wird regelmäßig auf verfügbare statistische Angaben der Behörden Bezug genommen. So hat Vogel amtliche Statistiken über die Aufgriffe illegale



ler Migranten an den Grenzen und im Inland zusammengestellt (vgl. Tabelle 2, Anhang). Die Zahl der Tatverdächtigen mit illegalem Aufenthalt war danach von 28 337 Personen im Jahr 1984 auf 140 779 Personen 1998 angestiegen und ist seitdem kontinuierlich bis auf 112 573 Personen im Jahr 2002 gesunken (Vogel, 2003: 170). Mit Blick auf die Entwicklung dieser Zahlen schätzt Vogel, dass bis zum Ende der Neunzigerjahre von einem kontinuierlichen Anstieg der Zahl der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus ausgegangen werden kann. Inzwischen spreche aber einiges für einen Stillstand oder sogar Rückgang der Zahlen (Vogel, 2004a: 6).

Von verschiedenen Autoren wird auch eine Schätzung der Größenordnung der illegalen Bevölkerung vorgenommen. Jörg Alt hält für Deutschland eine Zahl zwischen einer bis anderthalb Millionen ohne Aufenthaltsrecht für realistisch. Die Aussage beruht auf Hochrechnung seiner auf Grund intensiver Feldarbeiten geäußerten Schätzungen, wonach in Leipzig 8 000 und in München 40 000 Ausländer illegal leben. Bei dem damit geschätzten Anteil von 2- 3 Prozent an der Gesamtbevölkerung ergibt sich aus einer Hochrechnung dieser Schätzwerte, dass über 1 Mio. Menschen illegal in Deutschland leben (Alt, 2003c). Allerdings könnte die Zahl zu hoch sein, da die Situation in großen Städten mit über 200 000 Einwohnern nicht ohne weiteres auf die Gesamtbevölkerung in Deutschland zu übertragen ist. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen jedoch, dass die Zahl illegaler Migranten zumeist eher unterschätzt wird. So zeigte sich bei einer im Jahr 2000 in den USA durchgeführten Volkszählung, dass 8,4 Mio. Personen, das waren ein Viertel aller außerhalb des Landes geborenen Ausländer, keinen legalen Status besaßen. Die Experten hatten eine deutlich niedrigere Zahl geschätzt (Passel, 2000). Die immer wieder genannte Schätzung von einer Million illegaler Migranten in Deutschland erscheint insofern eine realistische Untergrenze zu sein.

Eine methodisch stringenterer Auswertung verfügbarer amtlicher Statistiken könnte nach Auffassung von Vogel (1999) auch für Deutschland zu stärker abgesicherten Schätzungen führen, wobei verschiedene Ansätze zur Erhöhung der Gültigkeit zu kombinieren sind. So gebe es zum Beispiel die Möglichkeit einer Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik. Eine entsprechende Berechnung führt zu einer Zahl von ca. 656 000 illegal aufhältlichen Personen als Untergrenze (Vogel, 1999). Eine weitere Möglichkeit zur Schätzung der illegalen Bevölkerung könnte durch ihre unfreiwillige Zusammenarbeit im Rahmen von Arbeitsmarktkontrollen eröffnet werden. Nach diesem Vorschlag würden Kontrollbehörden für bestimmte Branchen zu kontrollierende Objekte in einem bestimmten Zeitraum streng nach dem Zufallsprinzip auswählen. Die auf diesem Wege erfolgten Aufgriffe illegal beschäftigter Ausländer würden für die kontrollierte Branche Informationen über den Anteil der illegal beschäftigten Ausländer geben (Vogel, 2003).

Die Vorschläge zeigen, dass Instrumente für methodisch systematischer angeleitete Schätzungen der Größenordnung illegaler Bevölkerung entwickelt werden können. In Anbetracht der politischen Brisanz der geschätzten Größenordnung der illegalen Bevölkerung besteht ein großes auch öffentliches Interesse, Schätzverfahren zu entwickeln und anzuwenden.

#### 4.10 Soziale Situation und Problemlagen

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Mehrzahl der Menschen ohne Aufenthaltsrecht sich in der Illegalität eingerichtet hat und kleinere Probleme mit Hilfe von Verwandten, Freunden oder Unterstützern bewältigen kann. Solange keine größeren und ernsthaften Probleme auftreten, ist es möglich, dass illegale Zuwanderer sogar ein annähernd normales Leben führen. Da die Hilfefähigkeiten der unterstützenden Netzwerke aber begrenzt sind, besteht ein hohes *Risiko*, in Notlagen zu geraten. In der aktuellen Diskussion werden vor allem auf Probleme in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Rechtssicherheit hingewiesen (Alscher u.a., 2001; Alt, 1999a; Bade, 2001) (siehe dazu Kap.5).

Als besonders problematisch erweist sich die rechtliche Ausgrenzung. Illegale Migranten gehen davon aus, dass sie bei Kontakt mit öffentlichen Stellen mit einer Verhaftung und Abschiebung rechnen müssen (vgl. Kap. 4.1). Im Unterschied zu Großbritannien, wo der Zugang zur staatlichen sozialen Infrastruktur weitgehend möglich ist (Cyrus/Düvell/Vogel, 2004 (i. E.)), vermeiden illegale Zuwanderer in Deutschland auch in Notlagen den Kontakt mit staatlichen Stellen aus Angst, dass ihre Daten an die Ausländerbehörde weitergegeben werden. Aufenthaltsrechtliche Illegalität ist in Deutschland vor diesem Hintergrund mit dem Risiko verbunden, dass Erkrankungen oder Verletzungen nicht oder nicht rechtzeitig behandelt werden; dass Kinder von Eltern ohne Aufenthaltsstatus nicht eingeschult werden; dass illegal beschäftigten Ausländern der vereinbarte Lohn von betrügerischen Arbeitgebern teilweise oder vollständig vorenthalten wird; dass die Schutzlosigkeit und Rechtlosigkeit zum Beispiel von Frauenhändlern kriminell ausgenutzt wird.

Eine darüber hinaus bestehende Gefahr, die sich durch den faktischen Entzug des Rechtsschutzes ergibt, besteht in der Herausbildung rechtsfreier Räume. Auf Grund ihrer besonderen Verletzlichkeit werden illegale Migranten zu leichten Opfern krimineller Ausbeuter und Menschenhändler. Auf dem Arbeitsmarkt werden illegale ausländische Arbeitnehmer zu deutlich schlechteren Arbeits- und Lohnbedingungen beschäftigt wie inländische Arbeitnehmer mit vergleichbaren Jobs. Der Lohn für die geleistete Arbeit wird häufig teilweise oder vollständig vorenthalten. Betrogene Arbeitnehmer trauen sich aus Angst vor Aufdeckung des illegalen Aufenthaltes und einer Abschiebung nicht, den Lohn beim Arbeitsgericht einzuklagen. Damit wird das Geschäft betrügerischer Arbeitgeber begünstigt. Sie erzielen durch den Lohnbetrug zusätzliche Gewinne. Das Geschäft mit der Ausbeutung wird noch attraktiver.

Wenn illegal beschäftigte Ausländer eine Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen oder die Auszahlung des vorenthaltenen Lohnes einfordern, werden sie entlassen. Ihnen und ihrer Familie wird Gewalt angedroht, in einigen Fällen wird gegen illegal beschäftigte Ausländer auch Gewalt ausgeübt. Die Opfer wagen es nicht, sich an die deutschen Behörden zu wenden. Das rechtliche Vakuum, das durch die staatlich gesetzte ausländerrechtliche Priorität besteht, wird durch Selbstjustiz gefüllt. Es ist bekannt, dass betrogene Arbeitnehmer in einigen Fällen kriminelle Gruppen als Geldeintreiber anheuern, die den Arbeitgeber unter Androhung oder Anwendung von Gewalt zur Auszahlung des ausste-

henden Lohnes nötigen. Teilweise sehen betrogene Arbeitnehmer auch keinen anderen Weg, als selber gewalttätig gegen Arbeitgeber vorzugehen. Umgekehrt ist es aber auch so, dass ausbeuterische Arbeitgeber die Forderungen mit dem Einsatz von Gewalt abwenden (Alt, 1999a; Lucht, 2002; Lewandowski, 1999). Der fehlende Rechtsschutz begünstigt Straftaten zum Nachteil der Menschen ohne Aufenthaltsrechte und führt zur Herausbildung rechtsfreier Räume, die Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft haben (Alt, 1999a: 314ff; Krassmann/Lehne, 1997).

#### 4.11 *Verlaufsformen illegaler Migrationskarrieren*

Mit Blick auf die ausdifferenzierten einreiserechtlichen Bestimmungen lassen sich idealtypisch fünf verschiedene Migrationskarrieren identifizieren, die in die aufenthaltsrechtliche Illegalität münden können:

(1) Auf Grund der 1993 eingeführten Regelungen betreffend der so genannten Sicherer-Drittstaaten-Regelung sind die Angehörigen visumpflichtiger Staaten, die auf Grund der Situation in den Herkunftsländern Asyl beantragen können, bei der Suche nach Schutz in Deutschland darauf verwiesen, illegal einzureisen bzw. den Weg der Einreise zu verheimlichen. Zu dieser Gruppe zählen Flüchtlinge aus Krisengebieten, zurzeit also vor allem aus ost- und südosteuropäischen Ländern, dem Nahen Osten, Afghanistan und Irak sowie Afrika. Nach der verheimlichten Einreise, sei es mit falschen Dokumenten oder illegaler Einreise ohne Dokumente, kann eine Anerkennung als Bürgerkriegsflüchtling oder Asyl beantragt und eine aufenthaltsrechtliche Illegalität zunächst vermieden werden. Nach einer Ablehnung des Asylantrages können unter Umständen Abschiebehindernisse geltend gemacht werden. Nach teilweise langjährigem geduldetem Aufenthalt besteht für abgelehnte Asylbewerber oder Bürgerkriegsflüchtlinge, die nach einer Ablehnung vollziehbar ausreisepflichtig sind, ein Anreiz, in die aufenthaltsrechtliche Illegalität unterzutauchen.

(2) Migranten aus visumpflichtigen Staaten, die illegal nach Deutschland eingereist sind und auf Grund der Sicherer-Drittstaaten-Regelung keinen Asylantrag stellen können bzw. nach der Ablehnung untergetaucht sind, werden mit dem weiteren Verbleib in Deutschland illegal. Diese Personen sind besonders verletzlich, weil sie kein Visum haben und an jedem Ort als illegale Migranten zu identifizieren sind. Hier besteht die Tendenz, gefälschte Dokumente zu benutzen. Inzwischen gibt es einen regelrechten „Markt für falsche Papiere“ (Anderson, 2003: 16f).

(3) Illegale Arbeitsmigranten aus über fünfzig visumsfreien Ländern können offiziell einreisen, dürfen aber keine Beschäftigung aufnehmen. Die Visumsfreiheit erleichtert die Einreise zum Zweck der Aufnahme einer illegalen Beschäftigung und das Pendeln zwischen dem Herkunftsland und Deutschland. Mit dem Beitritt der Mittel- und Osteuropäischen Staaten verändern sich die Rahmenbedingungen für einen großen Teil dieser Gruppe. Spätestens mit dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen werden sie als EU-Bürger eine auch abhängige Beschäftigung aufnehmen dürfen. Die EU-Osterweiterung erfüllt somit die Funktion einer groß angelegten Legalisierung.

- (4) Von den deutschen Behörden wird auch die Ausübung einer Beschäftigung als Werkvertragsarbeiter oder Saisonarbeiter zu vorschriftswidrigen Bedingungen u.U. als illegale Einreise und Aufenthalt betrachtet und sanktioniert, indem die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis widerrufen wird.
- 5) Auch die ausländischen Opfer von Frauen- und Menschenhändlern halten sich illegal in Deutschland auf und werden ausgewiesen, wenn sie nicht als Zeugin in einem Prozess gegen Menschenhändler benötigt werden.

Illegaler Aufenthalt ist kein Zustand mit gleich bleibenden Bedingungen, sondern im Zeitverlauf Veränderungen unterworfen. In einer Anfangsphase sind illegale Migranten zumeist auf eine oder wenige Kontaktpersonen angewiesen. Die damit bestehenden Abhängigkeitsverhältnisse können leicht ausgenutzt werden, indem für eine versprochene Unterstützung eine überzogene Bezahlung verlangt wird oder mit falschen Versprechungen angelockte Personen in Schuldknechtschaft gebracht werden. Illegale Migranten sehen sich selber als hart arbeitende Menschen, die keine Unterstützung vom Staat annehmen möchten. Um auf eigenen Beinen zu stehen, versuchen sie, ihre Kontakte auszuweiten. Wenn es gelingt, sind sie in der Stabilisierungsphase. Von der Stabilisierungsphase können sie unter Umständen durch Heirat oder Studium eine Legalisierung erreichen, aber auch in die Unsicherheit der Anfangsphase zurückfallen oder auch den illegalen Aufenthalt beenden und ins Heimatland zurück kehren (Cyrus/Vogel, 2002c).

Illegale Migranten in Deutschland sind in die Aufnahmegesellschaft prekär eingegliedert, haben den Kontakt zum Herkunftsland aber überwiegend nicht abgebrochen. In der internationalen Migrationsforschung wird betont, dass viele illegale Migranten keine dauerhafte Niederlassung anstreben, sondern einen zeitlich befristeten Aufenthalt, um individuelle ökonomische Probleme im Heimatland zu lösen (Massey, 2002). Illegale Einwanderer pflegen die Bindung an das Herkunftsland durch intensive Nutzung von Telefon, aber auch durch gegenseitige Zusendung von Fotos oder Videoaufnahmen. Pendelmigranten aus Mitteleuropa fahren regelmäßig nach Hause, um den Familien Geld zu bringen und Zeit mit ihnen zu verbringen. Bei illegalen Migranten aus Ländern, für die Deutschland nicht so leicht zugänglich ist, finden die Besuche seltener und unter Umständen über mehrere Jahre hinweg auch gar nicht statt. So haben illegale Migranten von den Philippinen, die im Rhein-Main-Gebiet leben, teilweise seit mehr als zehn Jahren die auf den Philippinen lebenden Familien und ihre Kinder teilweise seit Jahren nicht gesehen. Sie haben Angst, dass der illegale Aufenthalt bei der Ausreise bzw. der Rückkehr aufgedeckt und ein Einreiseverbot gegen sie verhängt wird. Bereits im August schicken sie ein Paket mit Weihnachtsgeschenken für die Kinder los (Shinozaki, 2003).

Neben dem Erhalt der Familie sollen die Einkünfte für den Bau eines eigenen Hauses oder einer Wohnung, der Finanzierung der Ausbildung der Kinder oder auch als Investition zum Aufbau einer selbstständigen Tätigkeit Verwendung finden. Das Einkommen, das durch Ausübung einer illegalen Beschäftigung erzielt wird, wird zumindest die ersten Jahre für die Realisierung von Plänen im Heimatland verwendet. Das Einkommen dient dazu, die Familie zu unterhalten und die Schul- und Berufsausbildung der Kinder zu finanzieren.

---

Illegale Einwanderung ist durch eine Herkunftslandorientierung gekennzeichnet, die jedoch mit zunehmender Aufenthaltsdauer schwächer werden und einem Wunsch nach dauerhaftem Verbleib in Deutschland Platz machen kann.

#### 4.12 *Braindrain?*

Eine Frage, die sich grundsätzlich stellt, betrifft die Auswirkungen illegaler Migration auf die Herkunftsländer (Stalker, 2000: 75ff). Bedeutet die illegale Migration in Anbetracht der oft überdurchschnittlichen Ausbildung der illegalen Einwanderer für die betroffenen Länder einen Braindrain? Zunächst ist festzuhalten, dass die illegale Migration auf Grund der Beschäftigung unterhalb der erlangten Qualifikation einen Brain Waste darstellt, das heißt die erworbenen beruflichen Qualifikationen werden von illegalen Einwanderern auf dem Arbeitsmarkt nicht verwertet. Ein solcher Brain Waste ist aber auch ohne Migration verbreitet, man denke nur an die deutschen Hochschulabsolventen, die keine Stelle finden und schließlich umgeschult werden. Das grundsätzlich bestehende Problem der Berufseinmündung und des Übergangs von der Ausbildung zur Berufstätigkeit stellt sich in vielen Herkunftsländern illegaler Migranten noch verschärfter, da der Arbeitsmarkt qualifizierten Hochschulabsolventen kaum Chancen bietet und oft auf schlecht dotierten Posten der öffentlichen Verwaltung beschränkt ist. Es ist daher fraglich, ob die Betroffenen ihre Qualifikationen im Herkunftsland überhaupt hätten einsetzen können (Stalker, 2000: 81). Neben der Arbeitslosigkeit erweist sich auch die politische Unsicherheit, insbesondere in osteuropäischen Staaten, als ein Faktor, der die ökonomisch sinnvolle Verwendung vorhandener Qualifikationen verhindert. Jörg Alt berichtet von Fällen, wo Menschen eine Unternehmensgründung im Heimatland wieder aufgaben, als sie Opfer Schutzgelderpressern wurden. Aus der Sicht der betroffenen Migranten eröffnet sich durch eine illegale Migration die Möglichkeit, in diesen Situationen ansonsten brach liegende Qualifikationen, insbesondere Sprachkenntnisse, zu nutzen und sogar zu verbessern. Durch illegale Migration lässt sich ein Mehrfach höheres Einkommen zu erzielen, von dem durch Rücküberweisungen auch die Familien und die Wirtschaften in den Entsendeländer profitieren. Die von Jörg Alt befragten illegalen Migranten in Deutschland überwiesen im Monat durchschnittlich zwischen 100 und 500 € an die Familie im Herkunftsland (Alt, 2003a: 182). Illegale Einwanderer aus Afrika sehen den Aufenthalt in Deutschland als Chance, um sich das Startkapital für die Eröffnung eines Unternehmens nach der Rückkehr in das Heimatland zu erarbeiten (Elwert, 2002).

Die Rücküberweisungen ergeben zusammen genommen eine beträchtliche Summe, die zum Ausgleich von Außenhandelsbilanzen beiträgt. Die Rücküberweisungen in Länder der Dritten Welt und Osteuropas summieren sich nach einer Schätzung der Weltbank inzwischen auf über 100 Milliarden Dollar (Migration News 2003, vol, 2, <http://migration.ucdavis.edu>), wobei ein erheblicher Anteil durch illegale Migranten erfolgen soll. Die Rücküberweisungen können sogar weit höher sein als die von westlichen Staaten empfangene Entwicklungshilfe. In Bangla Desh wurden durch die Rücküberweisungen

in Höhe von 610 Mio. Dollar mindestens 577 000 Arbeitsplätze geschaffen (Alt, 2003a: 467ff; Stalker, 2000: 82). In Anbetracht einer zunehmend aktiven Anwerbepolitik der Aufnahmeländer und der Herausbildung eines faktisch transnationalen Arbeitsmarktes, auf dem qualifizierte Migranten sich an den Einkommensmöglichkeiten orientieren, erscheint die Frage nach dem Braindrain formal erworbener Qualifikationen heute allerdings nicht mehr besonders hilfreich.

## 5 Wechselwirkungen

Aufenthaltsrechtliche Illegalität erzeugt nicht nur Reaktionen bei den gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen im Aufnahmeland, sondern steht dazu auch in Wechselwirkung. Es macht einen Unterschied, ob Menschen ohne Aufenthaltsrechte bei den Behörden angezeigt, mit immer größerem Aufwand kontrolliert, einfach ignoriert, im Notfall aus humanitären Motiven unterstützt oder aus individuellen Profitinteressen pro-aktiv eingeschleust und ausgebeutet werden. Durch die gegebenen Einstellungen und Handlungen der Bevölkerung und der gesellschaftlichen Institutionen im Aufnahmeland wird nicht nur der Möglichkeitsraum des Lebens in der Illegalität definiert, sondern auch der Handlungs- und Optionenspielraum für politische Entscheidungen und staatliche Umsetzungsbemühungen. Aus diesem Grunde ist eine kappe Darstellung der grundlegenden relevanten Positionen gesellschaftlich relevanter Akteure erfolgen. Von staatlicher Seite wird die ordnungspolitische Dimension betont. Von zivilgesellschaftlicher Seite wird dagegen die menschenrechtliche und humanitäre Seite hervorgehoben. Beide Positionen stehen in einem Spannungsverhältnis und werden oft als unaufhebbarer Gegensatz betrachtet.

### 5.1 *Ordnungsrechtliche Perspektive*

Illegale Einwanderung ist ein Verstoß gegen geltendes Recht. Von staatlichen Stellen wird aufenthaltsrechtliche Illegalität - mit Ausnahme aktueller Initiativen auf lokaler Ebene in München und Freiburg (siehe dazu Kap. 5.2) - vorrangig als ordnungs- und sicherheitspolitisches Problem aufgefasst. Für das Bundesinnenministerium stellt sich die Situation folgendermaßen dar: „Es ist unbestreitbar, dass die Lebensumstände der betroffenen Personen in vielerlei Hinsicht unbefriedigend ist. (...) Probleme für die Betroffenen werden (...) nicht durch das Fehlen entsprechender Rechte hervorgerufen, sondern entstehen deshalb, weil sie sich nicht in der Lage sehen, ihre Rechte durchzusetzen. Die Inanspruchnahme dieser Rechte unterbleibt regelmäßig aus Furcht der Ausländer vor der Entdeckung ihrer ‚Illegalität‘. Grund für diese Furcht ist u.a. die Übermittlungsvorschrift des § 76 Ausländergesetz, wonach öffentliche Stellen unverzüglich die zuständigen Ausländerbehörden zu unterrichten haben, wenn sie von dem Aufenthalt eines Ausländers Kenntnis erlangen, der weder eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch eine Duldung besitzt. Nach Nr. 76.2.11 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz zählen dazu auch die Schulen und die Sozialämter. Diese Meldepflicht ist jedoch eine rechtsstaatliche Folge, die notwendig ist, um dem Recht in der Bundesrepublik

Deutschland Geltung zu verschaffen. Es ist aus rechtsstaatlichen Gründen nicht hinnehmbar, wenn auf der einen Seite das Ausländerrecht den Aufenthalt an die Erfüllung bestimmter Bedingungen knüpft und andererseits das Sozialrecht einen unerlaubten Aufenthalt über Umwege materiell absichert und perpetuiert. Ein solcher Zustand wäre mit der Aufgabe des Staates, die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu gewährleisten wie auch mit der angestrebten Steuerung der Zuwanderung ganz und gar unvereinbar. Eine anonyme Verteilung von staatlichen Leistungen an unbekannte Personen wäre deshalb im höchsten Maße bedenklich. Letztlich bedeutet dies, dass bestehende Meldepflichten nicht in Frage gestellt oder beseitigt werden können. Die Abschaffung von Kontrollmöglichkeiten würde eine Verfestigung unrechtmäßigen Verhaltens ermöglichen. Ausländer, die ohne entsprechenden Aufenthaltstitel nach Deutschland einreisen oder sich hier aufhalten, verletzen das geltende Recht und sind sich (...) in aller Regel völlig darüber im Klaren, welche Konsequenzen dies für ihre Lebensumstände haben wird. Sie sind in diesem Sinne selbst für ihre Illegalität verantwortlich. Aus dieser Position heraus können keine Ansprüche an den deutschen Staat oder an die deutsche Gesellschaft gestellt werden“ (Bundesministerium des Innern, 2001).

## 5.2 *Menschenrechtliche Perspektive*

Aus menschenrechtlicher Perspektive wird betont, dass der Zustand aufenthaltsrechtliche Illegalität nicht allein den illegalen Migranten angerechnet werden kann. Ohne die Nachfrage und Unterstützung in und aus der deutschen Gesellschaft heraus gäbe es das Problem weder in diesem Umfang noch in dieser Schärfe. Kinder dürfen für die Entscheidung ihrer Eltern, in der Illegalität zu leben, nicht mit in die Verantwortung genommen und durch die Informationspflicht öffentlicher Stellen am Schulbesuch gehindert werden. Menschen kann auch nicht einseitig die Verantwortung dafür zugesprochen, dass sie sich die nach jahrelangem geduldetem Aufenthalt in Deutschland eingerichtet und die Bindung an das Herkunftsland verloren haben.

Der ordnungspolitischen Position wird auch entgegengehalten, dass dem Anspruch auf „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ eine unrealistische Vorstellung über die Grundlagen und Wirkungsweisen des staatlich gesetzten Rechts zu Grunde liegen. In vielen gesellschaftlichen Bereichen besteht die Widerspruchsfreiheit des Rechts nicht und lässt sich praktisch auch nicht verwirklichen. Es ergeben sich immer wieder Situationen der so genannten „Rechtsgüterkollision“. Der Gesetzgeber trägt dem Rechnung, indem der Exekutive z.B. durch das Einräumen pflichtgemäßen Ermessens erlaubt wird, unter bestimmten Umständen von einer bedingungslosen Verfolgung von Gesetzesverstößen vorübergehend Abstand zu nehmen, damit konfligierende Rechtsgüter durch staatliches Handeln nicht verletzt werden. So darf bei der Verfolgung von Straftätern kein Leben gefährdet werden. Im Zusammenhang mit der illegalen Einwanderung bestehen Rechtsgüterkollisionen zwischen dem Anspruch des Staates auf Kontrolle der Zuwanderung einerseits und dem Menschenrecht auf Gesundheit, schulische Bildung und Schutz vor Ausbeutung andererseits.

Die einseitige ordnungspolitische Position verkennt schließlich, dass Menschenrechte voraussetzungslos gelten und ihre Einhaltung nicht an das Vorhandensein irgendwelcher Bedingungen geknüpft werden darf. In Anbetracht der Tatsache, dass dem Staat viele Möglichkeiten offen stehen, den illegalen Aufenthalt aufzudecken und zu beenden, kann und darf die Verfolgung illegaler Migranten gerade nicht bei einer Situation ansetzen, in der die Betroffenen verletzlich und Hilfe bedürftig sind.

Aus einer menschenrechtlichen Perspektive wird daher eine konsequente Achtung menschenrechtlicher Standards angemahnt. Das ordnungspolitische Argument, dass der Schutz illegaler Migranten und die Gewährung des Zugangs zu sozialer und gesundheitlicher Mindestversorgung den Anreiz für illegale Zuwanderung erhöht, wird durch die Migrationsforschung nicht bestätigt. Die Notwendigkeit zur Inanspruchnahme von Hilfeleistungen bildet nicht der Ausgangspunkt einer illegalen Migration, sondern entsteht erst in ihrem Verlauf.

Mit der ordnungspolitischen Position wird zum Zweck der Abschreckung illegaler Einwanderung die rechtliche und soziale Ausgrenzung der faktisch anwesenden illegalen Bevölkerungsgruppe aus den Systemen der schulischen Ausbildung, des Rechts- und Gesundheitsschutzes billigend in Kauf genommen. Bei einer Position, die ordnungsrechtliche Erwägungen über menschenrechtliche Prinzipien stellt, werden die materiellen Auswirkungen nicht genügend berücksichtigt: Durch das Bestehen der Mitteilungspflicht wird illegale Einwanderung, dies zeigt die aktuelle Erfahrung, weder beendet noch verhindert. Verhindert wird aber, dass Kinder das Recht auf schulische Ausbildung wahrnehmen können, dass Krankheiten rechtzeitig und damit kostengünstiger behandelt werden und dass Arbeitnehmer einen effektiven Rechtsschutz vor Ausbeutung haben und damit die Anreize zu illegaler Ausländerbeschäftigung verringert werden.

### 5.3 *Duale Perspektive*

In der deutschen Diskussion werden ordnungsrechtliche und sicherheitspolitische Positionen einerseits und menschenrechtliche Perspektiven andererseits als einander ausschließende Gegensätze aufgefasst. In der internationalen Diskussion werden ordnungspolitische Maßnahmen, zumindest in normativer Begründung, als Mittel zur Gewährleistung und Sicherstellung menschenrechtlicher Standards betrachtet. In der vorrangigen Umsetzung ordnungspolitischer Instrumente treten menschenrechtliche Belange allerdings faktisch in den Hintergrund. Diese Entwicklung lässt sich auch in der aktuellen europäischen Politik beobachten. Die illegale Migration, die mit der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik zum Gegenstand der europäischen Gesetzgebung geworden ist, wird ausschließlich als Problem der inneren Sicherheit definiert. Die meisten von der Europäischen Kommission erarbeiteten Vorschläge in diesem Bereich betreffen Maßnahmen, um nicht autorisierte Einreise zu verhindern und die Ausweisung illegaler Migranten aus den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union als Gesamtheit zu ermöglichen (Cholowinski, 2003). Strafen für Transportunternehmen (carrier sanction), Harmonisierung der Asylverfahren, gemeinsame Visumsverfahren und polizeiliche Zusammenarbeit



---

bilden die Schwerpunkte der europäischen Politik im Bereich der illegalen Einwanderung. Auch wenn die Europäische Kommission in den Mitteilungen regelmäßig auf die Notwendigkeit von Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte illegaler Einwanderer hinweist, so werden auf Druck der Mitgliedsstaaten tatsächlich ausschließlich repressive Maßnahmen gegen illegale Einwanderung vorangetrieben.<sup>1</sup>

Mit diesem einseitigen Vorgehen gehen Ansätze aus den 1970er Jahren verloren, die eine Bekämpfung illegaler Einwanderung durch Schutzmaßnahmen für Migranten und Maßnahmen gegen Ausbeuter erreichen wollten: Im Jahr 1974 lebten in den damals zwölf Mitgliedsländer der Europäischen Union 600 000 illegale ausländische Arbeitnehmer. Dies entsprach etwa einem Zehntel der gesamten legalen ausländischen Arbeiter. Im Dezember 1974 wurde von der Kommission ein Aktionsprogramm zu Gunsten von Wanderarbeitern und ihren Familien vorgelegt, das restriktive und abschreckende Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Einwanderung mit Maßnahmen zum Schutz ausgebeuteter Arbeitnehmer kombinierte. Der Aktionsplan führte im Februar 1976 zu einer Erklärung des Rates.<sup>2</sup> Darin wurde die Notwendigkeit unterstrichen, die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung illegaler Migration zu verstärken und angemessene strafrechtliche Sanktionen einzuführen. Der Rat betonte gleichzeitig die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass Arbeitgeber die sich aus einem Arbeitsverhältnis ergebenden Verpflichtungen einhalten müssen und die im Zusammenhang mit einer ausgeübten Beschäftigung bestehenden Arbeitnehmerrechte zu schützen sind, wobei der illegale Charakter des Aufenthalts und der Beschäftigung nicht von Belang sein darf. Im Jahr 1978 schlug die Kommission eine Richtlinie zu illegaler Migration vor.<sup>3</sup> Diese ging von dem Ansatz aus, dass von einer Beschäftigung illegaler Migranten abgeschreckt wird, wenn die Einhaltung der Arbeitgeberpflichten und der Schutz der Arbeitnehmerrechte konsequent durchgesetzt werden und die Kosten für illegale Beschäftigung damit gleich oder sogar höher als für die reguläre Arbeit wird (zitiert nach Cholowinski, 2003). Dieser Kommissionsvorschlag wurde vom Rat jedoch nicht aufgegriffen. Fragen der Regulierung der Zuwanderung, und damit auch der illegalen Einwanderung, gehörten nicht zum gemeinschaftlich zu regelnden Politikbereich. Migrationsfragen wurden intergouvernemental behandelt. Erst mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Behandlung illegaler Einwanderung wieder eine europäische Angelegenheit und die Europäische Kommission hat inzwischen auch im Bereich der illegalen Einwanderung die Initiative ergriffen.

In einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung (KOM (2001) 672 endgültig, vom 15. November

---

<sup>1</sup> Informationen zum aktuellen Stand der politischen und rechtlichen Initiativen auf europäischer Ebene informiert die Europäische Kommission auf ihrer website: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/illegal/doc\\_immigration\\_illegal\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/illegal/doc_immigration_illegal_en.htm)

<sup>2</sup> Council Resolution of 9 February 1976 on an action programme for migrant workers and members of their families, OJ 1976 C 34/2

---

2001) werden ausschließlich repressive Maßnahmen vorgeschlagen, um illegale Migration zu verhindern: Eine koordinierte Visumpolitik; Informationsaustausch und Analyse durch Aufbau gemeinsam aufgebauter Statistiken; Maßnahmen im Grenzvorbereich (Beratung und Unterstützung durch Verbindungsbeamte; Finanzielle Unterstützung von Maßnahmen in Drittstaaten; Sensibilisierungsmaßnahmen); Grenzkontrollen im Rahmen eines Europäischen Grenzschutzes; Verbesserung der Kooperation auf operationeller Ebene; Aufwertung der Rolle von Europol und Harmonisierung des Ausländerrechtes und des Strafrechtes im Bereich illegale Einwanderung, Schleusung, Menschenhandel und illegale Beschäftigung und Sanktionen gegen Transportunternehmen; sowie gemeinsame Rückübernahme- und Rückkehrpolitik (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001). In einer Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat wurden diese Themen weiter vertieft und konkretisiert (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003). Beide Mitteilungen zeigen, dass auf europäischer Ebene der repressive Ansatz operationalisiert wird. Dagegen fehlen Initiativen, die ebenso entschieden den Schutz illegaler Migranten vor Ausbeutung zum Gegenstand haben. Verloren gegangen ist somit der duale Ansatz, illegale Migration zu bekämpfen, *indem* illegale Migranten geschützt werden.

Mit der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik verliert die Diskussion auf nationaler Ebene jedoch nicht an politischer Bedeutung: Die Entscheidungen auf europäischer Ebene spiegeln in erheblichem Masse die von den Mitgliedsstaaten eingebrachten Positionen wider. Jeder Mitgliedsstaat ist bemüht, die europäischen Regelungen so zu gestalten, dass sie dem nationalen Recht entsprechen (Brinkmann, 2004). Bei den Richtlinien handelt es sich zudem um Mindestnormen, die günstigere Bestimmungen auf nationaler Ebene zulassen. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, den Meinungsbildungsprozess auf nationaler Ebene intensiv und ernsthaft zu betreiben und politische Optionen für einen angemessenen Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität zu entwickeln, die den Interessen der Aufnahmeländer entsprechen, ohne die grundlegenden Menschenrechte illegal Eingewanderter zu verletzen. Die Achtung und Wahrung grundlegender Menschenrechte als staatliche Aufgabe markiert den entscheidenden Unterschied zu Unrechtsregimen und liefert die grundlegende Legitimation staatlichen Anspruchs auf Geltung des Rechts. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass eine obrigkeitstaatliche Haltung, die das Recht als Instrument des Staates zur Gestaltung sozialer Wirklichkeit nach seinen Vorgaben betrachtet, sowohl aus demokratietheoretischer als auch rechtssoziologischer Perspektive verfehlt ist.

Das soziale Wirken von Gesetzen nimmt nicht immer den vom Gesetzgeber beabsichtigten Verlauf. In der rechtssoziologischen Forschung wird eindringlich darauf hingewiesen, dass die instrumentalistische Vorstellung, wonach Gesetze Instrumente des Gesetzgebers zur Gestaltung der sozialen Wirklichkeit sind, unzutreffend sind: „Die instrumentalistische Auffassung über das Wirken von Recht

---

<sup>3</sup> Amended Proposal for a Council Directive concerning the approximation of the legislation of the Member states, in order to combat illegal migration and illegal employment, COM(78)86 final of 3 April 1978 (Explanatory memorandum)

sieht eine beliebige gesetzliche Vorschrift als eine spezielle Art von Werkzeugen in der Hand der politischen Entscheidungsträger an: Eine Anweisung, die von allen einzuhalten ist, an die sie sich richtet und so den erhofften Wandel herbeiführt. (...) Dabei weiß doch jeder Vertreter des instrumentalistischen Ansatzes, dass die Menschen nicht immer die Regeln einhalten und dass es für sie in der Regel keine Folgen hat“ (Griffiths, 1999: 314, Übersetzung durch den Autor). Die beabsichtigte und die tatsächliche Wirkung von Gesetzen, Vorschriften und Regeln können demnach sehr unterschiedlich ausfallen. Wenn Adressaten die Anforderungen als unfair, illegitim oder auch einfach nur unrealistisch und unpraktikabel ansehen, dann ist die Chance gering, dass Menschen von sich aus den Regeln folgen (Weber, 1967). Beim Ansatz des sozialen Wirkens von Recht wird daher gefragt, wie die gesetzlichen Bestimmungen das Verhalten in einer konkreten Situation betreffen und bestimmen: „Wenn gesetzliche Bestimmungen eingehalten werden, liegt das zumeist eher an Mechanismen informeller sozialer Kontrolle als der Intervention offiziell bestellter Gesetzeshüter. Daher ist die Beachtung der Rahmenbedingungen, unter denen die informell ausgeübte soziale Kontrolle die Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen erzwingt, von großer Bedeutung“ (Griffiths, 1999: 329). Die Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen ist dann effektiv, wenn die Adressaten selber auf die Einhaltung achten. Nicht die von außen ausgeübte Kontrolle durch Gesetzeshüter, sondern die von innen ausgeübten Mechanismen sozialer Kontrolle garantieren die Wirkung des Rechts. Mit Blick auf diesen Sachverhalt ist nicht nur aus der dualen Perspektive bei der Gesetzgebung auf die Stärkung von Institutionen zur Selbstregulierung in Wirtschaft und Gesellschaft abzielen.

## 6 Politische Optionen

Bisher werden ordnungspolitische und menschenrechtliche Positionen als einander ausschließende Ansätze gegenübergestellt. Ist die ordnungsrechtliche Option der Bekämpfung aufenthaltsrechtlicher Illegalität aber tatsächlich ohne Alternative und deshalb verstärkt zu verfolgen? Oder lässt sich eine menschenrechtlich begründete Option formulieren, die ordnungsrechtliche Ziele mit einer intelligent verfolgten Empowerment-Strategie der Durchsetzung humanitärer und sozialer Standards kombiniert und so zur Eindämmung von Kriminalität und der Reduzierung des Anreizes zu Menschenhandel, Einschleusung und illegaler Beschäftigung beiträgt (z.B. Zeugenschutz). Welche politischen Schlussfolgerungen sind aus der real existierenden aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu ziehen? Aus diesem Blickwinkel sollen in diesem Kapitel aktuelle Entwicklungen bei nationaler Gesetzgebung (z.B. Entwurf Schwarzarbeitsgesetz) kommentiert werden. Weiterhin wird auf die Durchführung von Regularisierungsprogrammen im Kontext der deutschen Debatte eingegangen. Und wie sehen schließlich die aktuellen Erfahrungen der Umsetzung von Empfehlungen auf lokaler Ebene (z.B. München, Freiburg) aus?

## 6.1 Grundsätzliche Optionen

Für den politischen und gesellschaftlichen Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität lassen sich grundsätzlich vier Optionen für ein Migrationsmanagement benennen:

(1) *Festsetzung und Durchsetzung restriktiver Zuwanderungsbestimmungen*: Diese Option entspricht dem aktuell in Deutschland und der Europäischen Union verfolgten offiziellen Politikziel und führt zum Auf- und Ausbau von Kontrollsystemen. Nach diesem Verständnis sind die (europäischen und nationalen) Gesetze zur Regulierung der Einwanderung strikt einzuhalten. Durch Kontrollen ist eine strikte Durchsetzung zu gewährleisten. Aus rechtssoziologischer Sicht wird eine solche obrigkeitstaatliche Position seit Max Weber als unrealistisch betrachtet, denn Regeln, die in der Gesellschaft keine Akzeptanz finden und nicht durch eingelebte Sitte unterstützt werden, lassen sich mit staatlichen Zwangsmitteln allein nicht durchsetzen. Um Gesetze durchzusetzen, muss der Staat durchsetzbare Gesetze erlassen. Die Migrationsforschung zeigt, dass die Durchsetzung restriktiver Migrationssteuerung in liberalen Staaten praktisch nicht zu realisieren ist. Die Anforderungen durch internationales Menschenrecht, internationale Handelsbeziehungen und nationale Wirtschaft sowie die praktische Undurchführbarkeit lückenloser Grenzüberwachung führen dazu, dass das staatliche Migrationsmanagement eine Annäherung, aber keine vollständige Realisierung migrationspolitischer Ziele erreicht. Eine konsequente Politik der Verhinderung illegaler Einreisen und Aufenthalte ist nach Auffassung einiger Experten nur um den Preis der Verletzung grundlegender Menschen- und Bürgerrechte möglich: „Es scheint, dass westliche Demokratien nicht in der Lage sind, die Zuwanderung von Ausländern mittels ‚traditioneller‘ Maßnahmen (d.h. Kontrollen, d. Verf.) zu regulieren, ohne dabei grundlegende Menschenrechte zu verletzen (Minderhoud, 2003, Übersetzung durch den Autor).

(2) *Politik der restriktiven Festsetzung und laxen Durchsetzung von Zuwanderungsbestimmungen*: Bei dieser Option wird verbal an den offiziell vertretenen Ziele der strikten Verhinderung illegaler Einwanderung festgehalten. Auf Grund der nicht offen zugegebenen Einsicht in die Undurchführbarkeit einer lückenlosen Migrationskontrolle (auf Grund mangelnder Akzeptanz sowie finanzieller und rechtlicher Beschränkungen) wird aber praktisch auf die Durchsetzung verzichtet. Diese Position der Heuchelei, die zurzeit die praktische Umsetzung der Migrationspolitik in der Europäischen Union und Deutschland dominiert, ist politisch fatal: Mit der politischen Zielsetzung werden Erwartungen geweckt, an denen Politik gemessen wird. Die Wahrnehmung der bestehenden Kluft zwischen dem politischen Ziel der Begrenzung und Kontrolle von Zuwanderung und der Tatsache illegaler Einwanderung unterminiert das Vertrauen in Gesetze und den Staat (Cornelius, 1994; Guild, 2003). Illegale Einwanderer bieten sich in dieser Konstellation als Sündenböcke an, um politische Unzufriedenheit zu kanalisieren (Cyrus, 2003).

(3) *Politik des generellen Verzichts auf nicht durchsetzbare aufenthaltsrechtliche Vorgaben*: Unter dem Slogan „Offene Grenzen und Bleiberecht für alle“ wird diese Position in Deutschland vertreten. Eine Realisierung dieser Position, die im Kern die Verwirklichung eines unregulierten globalen Ar-

beitsmarktes bedeutet, hätte weit reichende Konsequenzen für alle gesellschaftlichen Bereiche. So ließe der tatsächliche Aufenthalt als alleiniges Kriterium des Zugangs zu Hilfen in besonderen Lebenslagen nicht mehr weiter aufrechterhalten. Bis zur Realisierung eines globalen Systems sozialer Absicherung wird es zum Schutz nationaler Sozialsysteme weiter Regelungen geben müssen, die den Aufenthalt und den Zugang zu einem (supra-)staatlichen Territorium beschränken (Jordan, 2004; Kostakapoulou, 2003). Allerdings dürfen Menschen, die diese Beschränkungen nicht einhalten, nicht lebenslang ausgegrenzt werden. Um eine dauerhafte und damit menschenunwürdige Ausgrenzung zu vermeiden, muss illegalen Einwanderern nach einer bestimmten Verjährungsfrist ein Ausweg aus der Illegalität eröffnet werden (Apap u.a., 2000).

(4) *Pragmatische Anpassung an Realitäten*: Eine vierte politische Option geht von der realistischen Annahme aus, dass es illegale Einreisen und Aufenthalte so lange geben wird, wie Mobilität und Migration durch nationalstaatliche Regelungen begrenzt und kontrolliert werden sollen. Die ganzheitlich-pragmatische Politikoption zielt ab auf einen Ausgleich zwischen dem nationalstaatlichen Anspruch auf Kontrolle der Einwanderung, dem Schutz der betroffenen Einwanderer vor menschenunwürdigen Situationen und der Förderung wirtschaftlicher Interessen. Auf Einwanderungsregelungen und -kontrollen wird nicht pauschal verzichtet. Es wird aber das Bestehen von Rechtsgüterkollisionen anerkannt. Als Ziel wird formuliert, aufenthaltsrechtliche Illegalität zu vermeiden, und gleichzeitig negative Erscheinungsformen aufenthaltsrechtlicher Illegalität (wie die Herausbildung rechtsfreier Räume) zu begrenzen und menschenunwürdige Situation zu vermeiden. Diesem Ziel des pragmatischen Ausgleichs kann durch einer intelligenten Kombination kleinteiliger Lösungsansätze näher gekommen werden: „Es könnte durchaus rationaler sein, sich auf die selbst regulierenden Mechanismen der Arbeitsmärkte und der ethnischen Communities in Verbindung mit einem selektiven Amnestieprogramm und einer intelligenten Politik der Duldung zu verlassen als ein massives und kostenintensives Kontrollsystem aufzubauen, dass die besonders verletzlichen illegalen Einwanderer erhöhten Risiken aussetzt und damit auch Gefährdungen für die gesamte Gesellschaft erzeugt“ (Engbersen, 2001, Übersetzung durch den Autor). Bei diesem Ansatz wird die Strategie verfolgt, die Mechanismen interner Kontrollen zu stärken.

In der aktuellen Diskussion wird dem Vorschlag des pragmatischen Umgangs mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität entgegen gehalten, dass eine Problembezogene und pragmatische Politik des Umgangs mit Menschen ohne Aufenthaltsrechte nicht in die politische Kultur Deutschlands passt. Die vorrangige Betrachtung aufenthaltsrechtlicher Illegalität als Problem der inneren Sicherheit und die Betonung des *Legalitätsprinzips* bilden daher starke mentale Barrieren, die nicht-repressiven Ansätzen entgegenstehen. Diese Position übersieht jedoch, dass es auch in Deutschland aus praktischer Notwendigkeit heraus Amnestien gibt. Aktuell besteht ein Amnestieangebot für Steuerstraftäter, die Vermögen vor dem Zugriff des Finanzamtes ins Ausland transferiert hatten. Das Angebot ermöglicht nicht nur, dass Steuerstraftäter straffrei bleiben, sondern dass die Steuernachzahlungen sogar geringer ausfallen können wie bei einer regulären Versteuerung. Aus pragmatischen Gründen verzichtet der Staat darauf,

sein Recht auf Bestrafung von Straftätern in Anspruch zu nehmen. Ein pragmatischer Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität sollte daher an rechtssystematischen Argumenten nicht scheitern dürfen. Im Folgenden sollen Elemente einer pragmatischen Politik umrissen werden, die vor allem zwei Ziele verfolgen: Einerseits illegale Einreisen und Aufenthalte im Ansatz zu vermeiden und andererseits keine sozialen Härten im Zusammenhang mit faktisch bestehender aufenthaltsrechtlicher Illegalität aufkommen zu lassen.

## 6.2 *Mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität leben: Soziale Härten vermeiden*

In den letzten Jahren hat es vielfältige Initiativen und Vorschläge gegeben, um das Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu verringern und soziale Probleme im Zusammenhang mit dem Leben in der Illegalität abzumildern. Neben den bereits bekannten Vorschlägen von Kirchen (Die deutschen Bischöfe, 2001; Kirchenleitung der Evangelischen Kirche von Westfalen, 2000), Wohlfahrtsverbänden (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 1999), Gewerkschaft (DGB-Bildungswerk, 2002), Wissenschaftlern (Alscher u.a., 2001; Bade, 2001) und politisch eingesetzter Gremien (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001) haben sich in jüngster Zeit auch Kommunen mit der Problematik befasst. Die Stadt Freiburg im Breisgau hat im April 2003 ein Hearing zu illegalen Ausländern in Freiburg und Umland durchgeführt. Dabei wurden die Themen wie die Einschulung von Kindern (vgl. Kap. 5.2.2), gesundheitliche Versorgung (Kap. 5.2.1) und Unterbringung in Notsituationen behandelt (Stadt Freiburg im Breisgau, 2003).

Der Gemeinderat der Stadt München hat eine Studie zur aufenthaltsrechtlichen Illegalität in der bayerischen Landeshauptstadt in Auftrag gegeben. Die im Mai 2003 erschienene Studie (Anderson, 2003) enthält zahlreiche Vorschläge zum Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität und wurde allen zuständigen Abteilungen der Stadtverwaltung mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet. Im Laufe des Abstimmungsverfahrens wurde deutlich, dass die Handlungsspielräume der Kommunen durch bundes- und landespolitische Vorgaben stark eingeschränkt werden. Dennoch sieht das federführende Sozialdezernat der Stadt München auf kommunaler Ebene eine Reihe von Handlungsoptionen. So wird empfohlen, dem städtischen Schulamt – in Anlehnung an die in Freiburg zwischen Stadt und Schulamt erfolgten Schriftwechsel – die Rechtsauffassung zur Kenntnis zu bringen, dass Schulen als öffentliche Stelle zwar mitteilungsspflichtig sind, aber nicht verpflichtet sind, den Aufenthaltsstatus von Kindern aktiv zu erforschen (vgl. Kap. 5.2.2). Es wird weiterhin angeregt, dass die Stadt sich am Aufbau und Betrieb eines aus Spendenmitteln gespeisten Fonds für nichtversicherte Patienten zu beteiligen, indem sie Mitglied im Beirat wird, der über die Einwerbung und Verwendung der Mittel durch private karitative Organisationen wacht (vgl. Kap. 5.2.1). Die bisher in München mögliche anonyme Geburt mit zwei bis drei Fällen jährlich, bei der die Mutter ihr Kind zur Adoption freigegeben muss, soll dahingehend modifiziert werden, dass eine Mutter ihr Kind auch nach einer anonymen Geburt behalten darf. Hingewiesen wird darauf, dass die Stadt bei der Vergabe von Aufträgen an die Wirtschaft bereits ver-

traglich festgelegt hat, dass die Auftragnehmer keine illegale Beschäftigung betreiben und auch nicht mit anderen Firmen als Subunternehmen zusammenarbeiten, die illegale Beschäftigung betreiben oder in diesem Zusammenhang bereits bestraft wurden. Eine weitere Überlegung betrifft die Rückkehrförderung über den Kreis der bisher allein geförderten Personen mit Duldung auf alle Menschen ohne Aufenthaltsrechte auszuweiten. Die Empfehlungen und Maßnahmen wurden abschließend am 29. April 2004 im Stadtrat behandelt (Sozialreferat der Stadt München, 2004). Die Erfahrungen der Stadt München sind durchweg positiv: Die öffentliche Behandlung des Themas hat ein neues Problembewusstsein und eine sachliche Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Akteuren ermöglicht, die bis dahin für kaum möglich gehalten wurde. Auch die Zusammenarbeit der verschiedenen Dezernate hat sich im Laufe des Abstimmungsprozesses verbessert. Neben der internen Kommunikation innerhalb der Verwaltung haben sich auch die Abläufe in der Verwaltung verändert. So hat das Ausländeramt der Stadt München im Rahmen der Verwaltungsreform die Kundenfreundlichkeit der Nutzer erhöht. Auf vertraulicher Basis bietet das Amt an, dass Sozialberater und Rechtsanwälte Zweifelsfälle aufenthaltsrechtlicher Illegalität anonym vorlegen können und nach Möglichkeiten untersuchen lassen, ob die Erteilung einer Duldung oder Aufenthaltsgenehmigung oder eine freiwillige Ausreise ohne Wiedereinreiseperrre möglich ist. Das Bayerische Innenministerium als zuständige Aufsichtsbehörde ist informiert und der Auffassung, dass der Handlungsspielraum im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens genutzt wird.

Dass sich die Städte München und Freiburg so intensiv mit dem Problem aufenthaltsrechtlicher Illegalität befassen, verdeutlicht den Problemdruck auf kommunaler Ebene. Ein besonders drängendes Problem ist die medizinische Versorgung der Menschen ohne Aufenthaltsrechte.

### 6.2.1 *Medizinische Grundversorgung*

Staatliche Stellen sind wiederholt und eindringlich auf die besonderen Probleme im Zusammenhang mit der medizinischen Versorgung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus aufmerksam gemacht worden (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 196 f) bzw. haben selber auf bestehende Probleme hingewiesen (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 2002: 219f; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, 2003a: 143 f). Es besteht ein grundlegendes Dilemma im Verhältnis des Souveränitätsrechts des Staates, dem Menschenrecht auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit und der Frage der Übernahme bzw. der Verteilung der Kosten für eine erfolgte Behandlung. Denn die gesundheitliche Situation der Menschen ohne Aufenthaltsrechte ist maßgeblich dadurch bestimmt, dass keine Krankenversicherung besteht und auf Grund der Drohung mit Ausweisung eine Angst besteht, sich ärztlich behandeln zu lassen.

#### 6.2.1.1 *Bestandsaufnahme der rechtlichen und politischen Situation*

Die rechtliche Situation wird ausführlich in einem Gutachten von Fodor (2001) sowie in einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des deutschen Bundestages dargestellt. Die Ausführungen

unterscheiden sich bezüglich der Einschätzung des Anspruchs auf Behandlung in Notfällen und der Verpflichtung zur Übernahme der Kosten durch das zuständige Sozialamt nicht von der Auffassung öffentlicher Stellen. So wird der rechtliche Sachverhalt zum Beispiel vom Bayerischen Ministerium des Innern (2003) folgendermaßen dargestellt: „In Unglücks- und Notfällen ist, wenn aus medizinischen Gründen eine umgehende Behandlung des Patienten geboten ist, jedes für die Erstversorgung geeignete Krankenhaus zur Aufnahme und Behandlung *verpflichtet*. Neben der allgemeinen Aufnahme- und Behandlungspflicht eines Krankenhauses steht die auch die strafrechtliche Sanktion des § 323 c StGB (Unterlassene Hilfe). Darüber hinaus kann ein Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus grundsätzlich die gleiche medizinische Versorgung in Anspruch nehmen wie ein Asylbewerber. Aus § 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes ergibt sich ein reduzierter Leistungsanspruch bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen. Gemäß § 1 Abs. 1 AsylbLG werden bedürftige Patienten ohne legalen Aufenthaltsstatus bis zu ihrem tatsächlichen Verlassen Deutschland grundsätzlich vom Asylbewerberleistungsgesetz erfasst. Wenn keine Krankenversicherung und keine ausreichenden finanziellen Mittel vorhanden sind und die Behandlung nicht in privaten Einrichtungen ohne Kostenübernahmeantrag möglich ist (Kostenlose Behandlung durch das Krankenhaus oder Übernahme der Kosten durch Dritte) kann vor der Behandlung die Übernahme der Kosten beim Sozialamt beantragt werden. In Eilfällen, wenn es wegen drohender Gesundheitsverschlechterung vor dem Behandlungsbeginn nicht möglich ist, eine Kostenübernahme durch das Sozialamt herbeizuführen, kann ein Kostenerstattungsantrag beim Sozialamt nachgeholt werden. Zwar ist das Sozialamt verpflichtet, die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten; bei erforderlichen Rückführungsmaßnahmen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Patient – je nach Schwere der Krankheit – aus medizinischen Gründen vorerst nicht abgeschoben wird. Gegen Rückführungsmaßnahmen sind außerdem Rechtsbehelfe zu unabhängigen Gerichten zu geben. Die Rechte der illegal aufhältlichen Drittstaatsangehörigen auf Grund der EMRK werden jederzeit beachtet. Gleiches gilt für Grundrechte, wie sie in internationalen Vereinbarungen enthalten sind. Eine Notwendigkeit für zusätzliche darüber hinausgehende Regelungen zu Gunsten illegal Aufhältiger wird nicht gesehen“ (Bayerisches Staatsministerium des Innern, 2003; siehe auch Fodor, 2001; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2000).

Der Innensenator von Berlin teilt in einem Schreiben an den Jesuiten-Flüchtlingsdienst folgende Rechtsauffassung mit: „...die gesundheitliche Versorgung eines sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhaltenden Ausländers [fällt] unter keine ausländerrechtliche Strafbestimmung. Maßgebend ist, dass der Ausländer seinen weiteren Aufenthalt in der Bundesrepublik nicht allein von der medizinischen Behandlung abhängig macht. Somit liegen tatbestandlich weder eine Beihilfehandlung im Sinne von § 27 StGB in Verbindung mit § 92 Abs.1 Nr. 1 AuslG noch eine ‚verselbstständigte‘ Handlung gemäß § 92 a AuslG vor. Im Vordergrund steht vielmehr die von dem behandelnden Arzt gewollte medizinische Betreuung aus humanitären Gründen. Etwas anderes würde natürlich gelten, wenn dem Ausländer neben der medizinischen Versorgung andere Hilfeleistungen, wie etwa das zur Verfügung stellen von Wohnraum oder eine Beschäftigung gegeben werden“. Weiterhin heißt es, sind „überhaupt nur öffent-



liche Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 – 3 und 4 S. 2 BDSG übermittlungspflichtig (Nr. 752.2.2.2 AuslG-VwV). Damit sind alle medizinischen Einrichtungen in privater Trägerschaft, in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände und der Kirchen nicht zur Datenübermittlung gemäß § 76 Abs. 2 AuslG verpflichtet. Dies gilt auch, wenn sie aus öffentlichen Mitteln finanziert oder bezuschusst werden (Nr. 75.2.2.1.2 AuslG-VwV)“ (Senator des Innern von Berlin, 2003a).

Durch diese Rechtslage werden die Handlungsmöglichkeiten öffentlicher Stellen auch auf kommunaler Ebene stark begrenzt. Die Stadt Freiburg, namentlich das Dezernat für Kultur, Jugend und Soziales – Sozial und Jugendamt, hatte am 21. Mai 2003 ein Hearing zur Situation der „Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Freiburg durchgeführt. Im Rahmen dieser Veranstaltung war die Ausstellung eines anonymen Krankenscheines zur Ermöglichung der Kostenübernahme für die medizinische Behandlung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus vorgeschlagen worden. Das Rechtsamt der Stadt Freiburg kommt diesbezüglich zu folgender Einschätzung: „Die in dem Hearing vorgeschlagene Ausstellung eines anonymen Krankenscheines ist rechtlich nicht möglich. Die Stadt darf auch keine städtischen Mittel zur Finanzierung der (anonymen) medizinischen Behandlung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus zur Verfügung stellen. Hierbei besteht für die städtischen Mitarbeiter das Risiko einer Strafbarkeit gem. § 92 a Ausländergesetz. (...) Die Stadt kann auch keine öffentlichen Mittel zur Behandlung von Illegalen zur Verfügung stellen bzw. zu Spenden hierzu aufrufen. Gem. § 92 a AuslG stellt u.a. die Beihilfe zum illegalen Aufenthalt zu Gunsten von ‚mehreren Ausländern‘ eine Straftat dar. Beihilfe ist jedes Verhalten, welches dem Ausländer objektiv seinen illegalen Aufenthalt ermöglicht und erleichtert und diesen in seinem Beschluss zum illegalen Aufenthalt bestärkt. (...) Nach dem Rechtsgutachten von Fodor kann zwar im Einzelfall eine medizinische Behandlung gem. § 34 StGB gerechtfertigt sein, weil sie der Abwendung einer ‚nicht anders abwendbaren Gefahr für Leib und Leben‘ dient. Dieser Rechtfertigungsgrund wird jedoch regelmäßig daran scheitern, dass die Gefahr auch ‚anders abwendbar‘ ist, da Menschen ohne Aufenthaltsstatus, insbesondere bei akuter Erkrankung – Anspruch auf medizinische Behandlung bzw. auf Übernahme der Behandlungskosten gem. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG haben. Dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus dadurch gezwungen sind, ihren illegalen Aufenthaltsstatus aufzudecken, wird ihnen vom Gesetzgeber – zulässigerweise – zugemutet. Insoweit ändert § 34 StGB nichts am strafrechtlichen Risiko für städtische Beschäftigte. Ein strafrechtliches Risiko gem. § 92 a AuslG besteht grundsätzlich ebenso bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern freier Träger, die zu entsprechenden Spenden aufrufen. Allerdings kann bei diesen – anders als bei der Stadt, die zu rechtmäßigen Verhalten gem. Art. 20 GG verpflichtet ist – das humanitäre Anliegen u. U. strafmildernd berücksichtigt werden, so dass das Risiko ggf. geringer ist. Letztlich müssen die freien Träger selbst entscheiden, ob sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diesem strafrechtlichen Risiko aussetzen wollen. Soweit freie Träger hierfür keine städtischen Zuschussmittel einsetzen, ist eine Unterstützung Illegaler durch freie Träger für die mit den freien Trägern befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozial- und Jugendamtes unproblematisch, da für diese keine Garantenpflicht besteht, Straftaten gem. § 92 a AuslG zu verhindern“ (Rechtsamt der Stadt Freiburg im Breisgau, 2003).

---

Im Bericht über das Hearing am 21.05.2003 stellt die Stadt Freiburg abschließend bezüglich der Einführung anonymer Krankenscheine fest: „Anonyme Krankenscheine können von der Sozialverwaltung aus rechtlichen Gründen weder nach dem Bundessozialhilfegesetz noch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ausgestellt werden, finanzielle Mittel dürfen nicht bereitgestellt werden. Ansonsten besteht für städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Risiko einer Strafbarkeit gemäß § 92 a Ausländergesetz“ (Stadt Freiburg im Breisgau, 2003: 3)

Auch die Stadt München sieht nur wenig Handlungsspielraum. Im Bereich der medizinischen Grundversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus wird erwogen, einen ausschließlich aus Spendenmitteln gespeisten Fonds zu gründen. Durch verschiedene Aktionen wie Spendenaufrufe oder dem Verkauf von Adventskalendern sollen finanzielle Mittel zur Kostenübernahme der Behandlung akuter Erkrankungen erzielt werden. Der Fonds soll durch eine bereits bestehende private Einrichtung verteilt werden, die Vergabe der Mittel soll durch ein Gremium kontrolliert werden, das aus Vertretern von Flüchtlingsgruppen, des Gesundheitswesens auch der Stadt gebildet wird. Diese Zusammensetzung soll einen Missbrauch verhindern und die Abzugsfähigkeit der Spenden bewirken. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Vorschlag die Zustimmung des Gemeinderates finden wird. Zu allen weiter führenden Forderungen nach Einführung eines aus öffentlichen Mitteln gespeisten Fonds verweist die Stadt München, ebenso wie die Stadt Freiburg, auf die bestehenden ausländer- und strafrechtlichen Vorgaben durch Bundesgesetze.

Die vom Bundesgesundheitsministerium eingesetzte Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit wies im September 2001 in einer Empfehlung zu „Migration und gesundheitliche Versorgung“ auf die Konsequenzen der rechtlichen Situation hin: „Über die gesundheitliche Situation von Menschen ohne Aufenthaltsstatus gibt es kein zuverlässiges Datenmaterial. Ihre gesundheitliche Versorgung ist schwierig, da diese Menschen aus Furcht vor Abschiebung in der Regel nur bei schwer wiegenden Erkrankungen ärztliche Hilfe suchen und häufig Krankheiten selbst behandeln. Zum Teil stehen Hilfen, z.B. Vermittlungstätigkeit des Büros für medizinische Flüchtlingshilfen oder Netzwerke von Ärzten zur Verfügung. Während Medikamente häufig beschafft werden können, sind vor allem sehr aufwändige und kostspielige Therapien und Krankenhauseinweisungen, z.B. infolge von Arbeitsunfällen, Entbindungen, Operationen oder psychiatrischen Erkrankungen, problematisch, da die Krankenhäuser zumeist die Kosten nicht erstattet bekommen. Auch Zahnersatz, orthopädische Hilfsmittel oder Sehhilfen sind schwierig zu erhalten“ (Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit des Bundesministeriums für Gesundheit, 2001: 8).

Die Arbeitsgruppe, in der neben Vertretern vom Bund (BMG, BMAS, BMFSJ) und der Länder (Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt) auch Vertreter der Spitzenverbände der Krankenkassen, der Kassenärztlichen Bundesvereinigung, der Bundesärztekammer, des Öffentlichen Gesundheitsdienstes und Einzelsachverständige aus Wissenschaft und Praxis zusammengesetzt war, sprach folgende Empfehlungen aus: „Das legitime Interesse eines Staates an Aufstellung von rechtlich verbindlichen Regeln für die Aufnahme von Zuwanderern einschließlich des Zuwanderungsverfahrens und der Maß-

nahmen für die Durchsetzung und Befolgung desselben wird durch das Korrektiv von medizinischen Erfordernissen begrenzt, die zugleich aus humanitären Gründen als auch zum Schutz der Allgemeinheit vor Gesundheitsgefahren geboten sind. Trotz aller Anstrengungen werden immer heimliche Migranten in Deutschland leben. Obwohl diese im Krankheitsfall einen Anspruch auf Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben, wird dieser auf Grund des Status der Illegalität nicht eingelöst. Kommt es in Deutschland zu Behandlungen, so existiert bei Ärzten und Gesundheitseinrichtungen die Unsicherheit, ob sie durch Bestimmungen des Ausländerrechts verpflichtet sind, den Aufenthaltsstatus des Erkrankten zu bestimmen und zu melden. Ärzte befürchten, gegen gesetzliche Bestimmungen zu verstoßen, was jedoch nicht der Fall ist. Die Erkrankten befürchten, durch ihre Erkrankung als Illegale entdeckt zu werden. So bleiben Krankheiten unbehandelt und Folgeschäden sind zu befürchten. Über diese individuelle Betroffenheit des Kranken hinaus kann dies jedoch auch zu einer Gefährdung der Bevölkerung durch die Verbreitung ansteckender Erkrankungen führen. Gem. § 76 Abs. 2 Ausländergesetz sind öffentliche Stellen verpflichtet, die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie Kenntnis vom Aufenthalt eines Ausländers erhält, der weder die erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch eine Duldung besitzt. Am Beispiel Italien wird deutlich, dass es für den Staat Wege gibt, innerhalb der Europäischen Union ohne die Aufgabe ausländerpolitischer Grundentscheidungen sachbezogene, gesundheitspolitisch gebotene Maßnahmen zu treffen. So wird der Zugang zur Versorgung über eine anonyme Registrierkarte, auf welcher nur eine Nummer eingetragen wird, gesichert. Die Inanspruchnahme des Gesundheitsdienstes von Seiten der illegal in Italien aufhältlichen Ausländer darf zu keiner Mitteilung an die Behörden führen, unbeschadet der Fälle, in denen genau wie bei italienischen Staatsangehörigen eine Meldepflicht besteht.

- Die Bundesregierung wird aufgefordert zu prüfen, wie die medizinische Versorgung von heimlichen Migranten auch anonym gewährleistet werden kann und die notwendigen – ggf. gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen.
- Die Bundesregierung wird aufgefordert, nach für die Finanzierung geeigneten Lösungen zu suchen. Als eine Möglichkeit könnte die Bildung eines Fonds in Betracht kommen.
- Die Bundesregierung wird aufgefordert – ggf. durch eine Abfrage der Länder über die Erfahrungen im Vollzug mit dem Asylbewerberleistungsgesetz – zu prüfen, ob der § 4 Asylbewerberleistungsgesetz die medizinisch erforderliche Versorgung sicherstellt“ (Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit des Bundesministeriums für Gesundheit, 2001: 17)

Die Darstellung verdeutlicht, dass sich staatliche Stellen sowohl auf kommunaler, landes- und Bundesebene mit der gesundheitlichen Situation von Menschen ohne Aufenthaltsrechte beschäftigen. Einigkeit besteht darin, dass nur öffentliche Stellen der Mitteilungspflicht unterliegen, dass nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ein Anspruch auf Kostenübernahme besteht; dass die Kostenübernahme durch das zuständige Sozialamt die Information der zuständigen Ausländerbehörde nach sich zieht;

dass illegale Ausländer aus Angst vor Mitteilung an die Ausländerbehörden eine medizinische Behandlung verzögern.

Umstritten ist dagegen, ob und wann die medizinische Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltsrechte strafbar ist; ob das ordnungspolitische Interesse des Staates an Beendigung eines illegalen Aufenthaltes das Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit und Gesundheit beeinträchtigt; ob der bisher praktizierte Umgang mit erkrankten Menschen ohne Aufenthaltsrecht gesundheitspolitisch, finanzpolitisch, ordnungspolitisch und menschenrechtlich nachteiliger ist als andere Lösungen; ob nicht ein Bedarf besteht, andere Wege im Umgang mit erkrankten und verunfallten Menschen ohne Aufenthaltsrecht zu beschreiten.

Zur Klärung dieser Fragen erfolgt nochmals eine knappe Darstellung des empirischen Wissenstandes zum Bereich der Situation erkrankter oder verunfallter Menschen ohne Aufenthaltsrecht.

### *6.2.1.2 Sachverhaltsdarstellung*

Unter den dargestellten Bedingungen der rechtlichen Ausgrenzung versuchen die Betroffenen, die Situation mit verschiedenen Handlungsstrategien, die Situation von Erkrankung oder Unfall zu bewältigen. Die verfügbaren Informationen und Darstellungen ergeben ein insgesamt konsistentes Gesamtbild (Alt, 1999b; 2003a; Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit des Bundesministeriums für Gesundheit, 2001; Vorbrodt, 1999).

Die oberste Maxime besteht darin, nicht krank zu werden. Im Falle einer leichteren Erkrankung wird eine Selbstbehandlung mit Kräutern bzw. in der Apotheke oder von Bekannten erhaltenen Medikamenten angewandt. Bei ernsthafteren Erkrankungen wird eine heilkundige Person aufgesucht. Dabei können es sich um medizinisch ausgebildete Landsleute handeln (Krankenschwestern) oder Ärzte, die für die Behandlung ein Honorar berechnen (10 bis 50 €) oder die Behandlung auch kostenlos durchführen. Auf diesen Wegen lassen sich leichtere Erkrankungen behandeln.

Problematisch wird es bei schwereren Erkrankungen oder Unfällen, wenn eine aufwändigere Behandlung oder sogar ein Krankenhausbesuch notwendig wird. Zu den Problemlösungsstrategien gehört in solchen Fällen, insbesondere bei illegalen Migranten aus MOE-Staaten, die Rückkehr in das Heimatland. Soweit sie dazu fähig sind, kehren sie eigenständig zurück und lassen sich im Heimatland behandeln. Bei illegal beschäftigten Ausländern organisieren Arbeitgeber oder Kollegen den Rücktransport. Personen ohne Rückkehroption leihen sich eine Krankenkassenkarte und lassen sich unter falschem Namen behandeln. Andere suchen Stellen auf, die dafür bekannt sind, bei einer Suche nach Behandlungsmöglichkeiten zu helfen oder als niedrigschwelliges ärztliches Angebot (im Bereich der Versorgung von Obdachlosen und Nichtversicherten) selber die Behandlung durchzuführen.

Wenn Erkrankte keine Möglichkeit sehen, dass eine Behandlung ohne Meldung an die Ausländerbehörden möglich, dann werden Behandlungen auch verschleppt. Jörg Alt berichtet über eine Wohngemeinschaft ukrainischer Schwarzarbeiter. Einer der Bewohner litt unter heftigem Husten. Er weigerte

sich aber zu einem Arzt zu gehen, weil er Angst hatte, seinen Job zu verlieren. Als dann Fieber hinzukam, gingen die Ärzte von einer Lungenentzündung aus. Als das Fieber zu hoch wurde, wurde er von seinen Mitbewohnern in einem Krankenhaus eingeliefert, das die Polizei verständigte. Erst im Haftkrankenhaus wurde festgestellt, dass der Betreffende an einer offenen Tuberkulose litt, die er lange mit seinen Mitbewohnern geteilt hatte, die daher eventuell auch infiziert waren. Auf das Angebot, eine anonyme Untersuchung zu organisieren, um mögliche Ansteckungsgefahren gegenüber deutschen Bürgern zu verringern, ließen sich die Betroffenen nicht mehr ein, nachdem sie beobachtet hatten, was das Krankenhaus mit ihrem Kollegen veranlasst hatte (Alt, 2003a: 161).

Zur medizinischen Behandlung von Menschen ohne Aufenthaltsrecht bieten neben den in einigen Großstädten bestehenden und auf privater Initiative beruhenden „Büros für medizinische Flüchtlingshilfe“ auch die Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände Hilfe an. Vorbildlich ist die vor drei Jahren in Berlin vom Malteserhilfsdienst eingerichtete Praxis für Nichtversicherte. Auch in anderen Großstädten werden Menschen ohne Aufenthaltsrechte in niedrigschwellige Einrichtungen zur medizinischen Betreuung von Nichtversicherten behandelt. Die ambulante Behandlung der Menschen ohne Aufenthaltsstatus wird somit ehrenamtlich oder gegen Barzahlung durchgeführt. Notwendige Medikamente werden aus Arztproben abgegeben, aus Spendenmitteln finanziert oder von den Hilfe Suchenden aus eigener Tasche bezahlt.

Es liegen keine gesicherten Angaben über die ambulante Behandlung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte vor. Das Büro für medizinische Flüchtlingshilfe der Großstadt Freiburg mit 220 000 Einwohnern gibt an, im Durchschnitt anderthalb Anfragen pro Woche zu erhalten. Über den tatsächlichen Bedarf kann jedoch keine Angaben gemacht werden, da sich ein Großteil der Migrantinnen über andere Zugangswege an niedergelassene Ärztinnen und Ärzte wendet, ein weitaus größerer Teil aber aus Angst vor Festnahme sicherlich erst gar keiner Behandlung nachfragt. Die Hilfe Suchenden stammten aus insgesamt 31 Ländern, vor allem der Türkei und anderen Ländern mit kurdischer Bevölkerung, sowie aus Peru, Brasilien, Algerien, Kamerun und Polen, aber auch Nichtversicherte aus Italien und Spanien wurden beraten. Bei 167 dokumentierten Beratungen zwischen Juni 2001 und Januar 2004 waren Männer (54 %) häufiger vertreten wie Frauen (42 %) und Kinder und Jugendliche (4 %). Die Hilfe Suchenden wurden zur Behandlung, weiteren Beratung oder Kostenübernahme an Allgemeinmediziner oder Fachärzte, an Asylberatungsstellen, Pro Familia, Psychosoziale Beratungsstellen des Roten Kreuzes, aber auch das Sozialamt weitervermittelt (Medinetz Freiburg, 2004).

Eine Befragung migrationsspezifischer Beratungsstellen in Trägerschaft des Diakonischen Werkes und der Evangelischen Kirche im Rheinland und in Westfalen ergab, dass 51 Stellen illegale Migranten beraten. Zu den erbrachten Unterstützungsleistungen gehörte die medizinische Versorgung (5,93 %) und die Hilfe bei Schwangerschaft (1,55 %). Weitaus häufiger ist jedoch die Weitervermittlung zur medizinischen Behandlung. Etwa drei Viertel der befragten Stellen hatten Kontakt zu Ärzten, Krankenhäuser oder medizinischen Diensten mit den drei Schwerpunkten der Allgemeinmedizin, Fachärzte und Gynäkologen. Auch mit den öffentlichen medizinischen Diensten wurde zusammen gearbeitet.

Durch die Weitervermittlung konnte in mindestens 60 Prozent der ambulanten Fälle eine Behandlung erreicht werden. Dagegen wurde nur in 14 % der Fälle mit der Notwendigkeit einer stationären Behandlung eine Weitervermittlung erreicht. „Vielfach wurde bei den später durchgeführten Gesprächen auch angegeben, dass eine stationäre Behandlung noch nicht nötig gewesen sei. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beratungsstellen, die mit dieser Konstellation schon einmal konfrontiert wurden, machten deutlich, dass eine stationäre Behandlung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus äußerst schwierig sei. Viele Krankenhäuser hätten Angst vor strafrechtlicher Verfolgung und führten weiterhin die ungeklärte Kostenfrage an. In den Gesprächen wurde deutlich, dass, wenn überhaupt, die Aufnahme nur über persönliche Kontakte oder über kirchliche Strukturen bei konfessionell geführten Krankenhäusern möglich sei“ (Sextro 2002: 34). Die Behandlung wurde möglich, weil die Ärzte auf Honorar verzichteten (38 %), die Abrechnung der Kosten durch eine Spendenbescheinigung erfolgte (10 %), die Beratungsstelle die Kosten übernahm (13 %), ein Spendenpool oder eine Dritte Person die Finanzierung übernahm (17 %) oder der Behandelnde die Kosten Bar bezahlten (14 %) sowie durch sonstige Formen der Kostenübernahme (7 %). Die meisten Beratungsstellen (80 %) hatten keine kontinuierliche Vernetzung mit medizinischen Stellen aufgebaut. Der Kontakt zu Ärzten erfolgte hauptsächlich über gelegentliche und vor allem persönliche Kontakte. Vor allem bei sexuell übertragbaren Krankheiten spielte auch die Zusammenarbeit mit medizinischen Diensten eine Rolle. Während in größeren Städten eine Zusammenarbeit mit Büros für Medizinische Flüchtlingshilfe und mit persönlich bekannten Ärzten bestand, wird die gesundheitliche Versorgung in ländlichen Gebieten fast ausschließlich über persönliche Kontakte zum eigenen Hausarzt geregelt. „Grundsätzlich wurde die medizinische Versorgung durch die Gesprächspartner als Problem dann thematisiert, wenn es um die Notwendigkeit einer stationären Versorgung geht. Ambulante Behandlungen werden weitgehend durch vorhandene Ressourcen ad hoc abgedeckt“ (Sextro 2002: 35).

Interessant ist die Angabe einer von einem Wohlfahrtsverband eingerichteten Arztpraxis zur Betreuung nicht versicherter Patienten in einer deutschen Großstadt (Franz, 2004). Die behandelnde Ärztin berichtet, dass im ersten Jahr des Bestehens „nur“ 215 Hilfe Suchende kamen, im zweiten Jahre waren es ca. 450 und im dritten Jahr rund 1 200 Patienten. Die Entwicklung im ersten Quartal des laufenden vierten Jahres lässt vermuten, dass über 2 000 Hilfe Suchende zu erwarten sind. Von den Patienten haben 85 Prozent kein sicheres Aufenthaltsrecht, 7 Prozent sind Studenten, 5 Prozent sind Besucher und nur drei Prozent leben legal in Deutschland. Die Patienten sind überwiegend jünger als der Durchschnitt der Patienten in den Arztpraxen der betreffenden Stadt. Das Verhältnis zwischen Männern und Frauen liegt bei eins zu zwei. 14 Prozent der Patienten sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Die Herkunftsländer sind rund um den Globus verteilt: 17 Prozent der Hilfe Suchenden kommen aus Mittel- und Südamerika; 17 % aus Russland; 30 % aus Süd- und Osteuropa; 19 % aus Afrika; 11 % aus Asien; 6 % aus Deutschland, der EU oder Nordamerika. Nach Angaben der behandelnden Ärztin warten die Kranken länger ab, bevor sie sich entschließen, medizinische Hilfe zu suchen. Sie gelangen oft nur über Umwege an die Adresse der Praxis und sind meist kränker als der Durchschnitt einer

normalen Arztpraxis. Das kann dazu führen, dass eine Behandlung aufwändiger und langwieriger, also auch teurer wird: „Zu mir kommen die Menschen mit ihren zerbrochenen Brille, mit faulen Zähnen und kaputten Zahnprothesen und mit Knochenbrüchen. Und sie warten erst noch eine Weile, ob nicht alles wieder von selbst gut wird. Ich denke da an eine Patienten, der völlig unauffällig im Wartezimmer saß, und als er aufgerufen wurde seinen Arm, den er bis dahin fest gehalten hatte, losließ. Und der Arm kippte mitten im Unterarm im rechten Winkel nach unten, weil beide Knochen gebrochen waren“ (Franz, 2004: 4).

Folgende Angaben werden zu den Krankheitsbildern der behandelten Personen gemacht. An oberster Stelle stehen *internistische Erkrankungen* (21 %), z.B. Erkrankungen des Verdauungstraktes, des Blutes, der Nieren oder Herz-Kreislaufferkrankungen, aber auch chronische Erkrankungen wie z. B. Hepatitis, Diabetes mellitus oder Hypertonie (Bluthochdruck). Die weiteren Krankheitsbilder sind Probleme mit Zähnen (14 %), chirurgische Probleme (8 %), Hauterkrankungen oder Allergien (4 %), Erkrankungen der Augen (4 %) oder im Hals-Nasen-Ohren Bereich (3 %), gynäkologische Erkrankungen oder Tumore (5 %), Infektionen (4 %), Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen bei Kinder (7 %), orthopädische Beschwerden (5 %) oder neurologische oder psychiatrische Erkrankungen (4 %). Schwangerschaft (22 %) ist von besonderer Bedeutung für die Praxistätigkeit. Allein im Jahr 2003 wurden mit Hilfe der Praxis sechzig Kinder geboren. Viele Schwangere befinden sich in der schwierigen Situation, dass sie ihr Kind behalten wollen, aber keine Möglichkeit sehen, die Entbindung und die notwendige Erstversorgung für das Kind zu bezahlen. Sechzig Prozent der Schwangeren sind nicht in der Lage, sich an den Kosten für die Entbindung zu beteiligen. Keine könnte den vollen Satz zahlen, den ihnen das Krankenhaus als Privatpatientin in Rechnung stellen würde. Etwa die Hälfte der Frauen, die vor der zwölften Schwangerschaftswoche die Praxis aufsuchen, entscheidet sich auf Grund der gemachten Hilfeangebote dafür, das Kind zu bekommen. Zur intensiveren Behandlung hat die Praxis ein Netzwerk von Ärzten aufgebaut, die sich zur kostenlosen Behandlung bereit erklärt haben. Es gibt auch Krankenhäuser, die bereit sind, eine Operation zum Minimaltarif durchzuführen. Aus Spendenmitteln wurde ein Medikamentenpool aufgebaut. „Aber diese ganze Netzwerk ist eine Art Parallelmedizin, in der aus Kosten- und Kapazitätsgründen nur das Allernotwendigste gemacht werden kann. Wir müssen uns auf die Notfallbehandlung beschränken“ (Franz, 2004: 8). Es bestehen erhebliche finanzielle Grenzen. Nicht jeder Arzt arbeitet völlig kostenlos, insbesondere wenn für die Behandlung nicht nur Zeit, sondern auch Material gebraucht wird. Krankenhäuser sehen sowieso keine Spielräume, Operationen kostenlos durchzuführen. Patienten, die hier Arbeit haben und Geld verdienen, beteiligen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an den Kosten, soweit sie dazu in der Lage sind. Der Eigenbeitrag kann aber die tatsächlichen Kosten nicht decken. Die fehlende Finanzierung schafft Unsicherheit für die Arbeit und führt letztlich immer dazu, dass möglicherweise Maßnahmen versagt werden müssen, obwohl sie sinnvoll wären. An den rasch steigenden Patientenzahlen zeigt sich, wie groß der Bedarf an medizinischer Beratung und Behandlung ist. „Durch die engen gesetzlichen Vorgaben, die fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten und die Bedrohung durch Strafe für die unmittelbar Helfenden ist die

---

Arbeit geprägt von Unsicherheit und Improvisation. Eine zuverlässige Kontinuität der Hilfe kann nicht gewährleistet werden. So werden die Hilfe Suchenden in einer Parallelmedizin zu Patienten zweiter Klasse. Damit jeder, der eine notwendige Therapie braucht, sie auch erhalten kann, ist es erforderlich, dass der Staat die notwendigen Voraussetzungen schafft, die es den Menschen ermöglicht, Angst frei Hilfe aufzusuchen und anzunehmen. (...) Eine Lösung der fehlenden Finanzierung wäre ein Fonds gespeist aus Geldern der öffentlichen Hand, über den die Beratungsstellen verfügen könnten, um damit die notwendigen medizinischen Behandlungen bezahlen zu können“ (Franz, 2004: 11)

In allen Berichten wird die *stationäre Behandlung* von Menschen ohne Aufenthaltsrechte als besonders problematisch dargestellt. Bei Pendelmigranten aus Mittel- und Osteuropa erfolgt häufig ein zumindest längerfristig planbare Krankenhausbehandlung im Herkunftsland – dort ist die Behandlung unter Umständen sogar besser als die Mindestversorgung in Deutschland, weil die Betroffenen mit dem in Deutschland erzielten Einkommen eine bessere Behandlung als Privatpatient finanzieren können (Alt 2003: 153).

Eine Einlieferung in ein Krankenhaus ist für alle Beteiligten eine große Belastung: Es besteht auf Seiten der Kranken die Befürchtung, dass die Einlieferung ins Krankenhaus zu einer Meldung an die Ausländerbehörde führt und sie abgeschoben werden. Krankenhäuser befürchten, dass die Behandlungskosten nicht erstattet werden. Da ein stationärer Aufenthalt teuer ist, können Krankenhäuser nur in Ausnahmefällen darauf verzichten, die Kosten einzutreiben. Nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind die zuständigen Sozialämter prinzipiell zur Kostenübernahme verpflichtet. Mit einem Antrag auf Übernahme der Kosten wird der illegale Aufenthalt aber den Behörden bekannt und die Ausweisung oder Abschiebung droht. Der rechtliche und der finanzielle Aspekt hängen also sehr eng zusammen. Bei einer Einlieferung in ein öffentliches Krankenhaus ohne vorherige Abklärung der Kostenfrage wird das Sozialamt informiert und es droht eine Abschiebung, sobald die Krankheit kein Abschiebehindernis mehr bildet (Alt, 2003: 161; Vorbrodt, 1999).

Um Aufenthalts beendende Maßnahmen zu vermeiden, werden verschiedene Strategien verfolgt. So werden die Behandlung einer Krankheit und die Einlieferung in ein Krankenhaus so lange wie nur möglich hinausgezögert. Das kann bis zum Tode der betroffenen Person führen (Bode/Wache, 2000). Mit Vermittlung karitativer Einrichtungen erfolgt eine Einlieferung in ein privates Krankenhaus, das bereit ist, die Behandlung kostenlos oder zu einem reduzierten Kostensatz mit Ratenzahlung durchzuführen. Bei Einlieferung in ein öffentliches Krankenhaus wird zur Vermeidung der Datenübermittlung eine Barzahlung auf Basis der Fallpauschale vereinbart. Anderson berichtet von Krankenhäusern, wo die operierenden Ärzte von der Verwaltung verpflichtet werden, für die Kostenerstattung durch Zuwendungen von Stiftungen, aus Spendenmitteln oder durch Zahlung aus eigener Tasche zu sorgen (Anderson, 2003: 38). Schließlich bleiben die Betroffenen in aller Regel nicht im Krankenhaus, bis sie von den Ärzten als geheilt entlassen werden, sondern entziehen sich durch das frühzeitige Verlassen des Krankenhauses einer Festnahme durch die Polizei. Unter Umständen unterbleiben deshalb notwendige Nachbehandlungen.



Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die rechtliche und finanzielle Unsicherheit dazu führt, dass unter Umständen eine dringend erforderliche Behandlung unterlassen wird. Dies kann schwere Folgen für den Einzelnen, aber im Falle ansteckender Krankheiten auch für die gesamte Gesellschaft haben. Daher ist aus finanziellen, humanitären und gesundheitspräventiven Erwägungen nach Möglichkeiten zu suchen, um eine anonyme medizinische Grundversorgung der Menschen ohne Aufenthaltsrechte sicher zu stellen. Gesundheitspolitische Ziele dürfen nicht länger ausländerrechtlichen Zielen untergeordnet werden. Es ist auch nicht mit dem Sozialstaatsprinzip vereinbar, dass soziale Probleme wieder in die Hände privater Mildtätigkeit zurückverwiesen werden.

### 6.2.1.3 Lösungsansätze zur medizinischen Grundversorgung illegaler Einwanderer in europäischen Ländern

In einigen europäischen Ländern bestehen bezüglich einer anonymen medizinischen Grundversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte klare Regelungen, die auch im Zusammenhang mit der Diskussion in Deutschland immer wieder eingebracht werden. In Spanien und Großbritannien können sich Einwanderer bei der kommunalen Behörde anmelden und erhalten damit Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem. In Spanien reicht zur Anmeldung bereits die Vorlage eines Mietvertrages oder eine Vereinbarung mit dem Elektrizitätswerk oder einer Telefongesellschaft. Das öffentlich finanzierte Gesundheitswesen in Großbritannien und Spanien ist jedoch wesentlich schlechter ausgestattet als das deutsche Gesundheitssystem. Es wird somit faktisch Zugang zur medizinischen Grundversorgung gewährt (Cyrus/Düvell/Vogel, 2004 (i. E.); Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2001). In beiden Ländern ist für eine optimale Behandlung eine ergänzenden private Krankenversicherung nötig ist. Anders als im beitragsfinanzierten deutschen Gesundheitssystem entstehen in Spanien und Großbritannien insofern keine Probleme der Benachteiligung von Beitragszahlern. In Deutschland wird ein vergleichbarer unkonditionierter Zugang zur medizinischen Regelversorgung mit dem Argument abgelehnt, dass Beitragszahler benachteiligt werden und damit die Motivation und Bereitschaft, das Gesundheitssystem durch Beiträge zu finanzieren, untergraben wird.

Bei der Diskussion in Deutschland wird immer wieder auf *Italien* Bezug genommen, wo illegale Migranten mit einer anonymen Registrierkarte Zugang zur staatlich finanzierten Gesundheitsversorgung haben. Die Regelung wurde 1996 auf dem Verwaltungsweg eingeführt und 1998 gesetzlich verankert (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2001: 2 f). Das italienische Gesundheitssystem ist staatlich finanziert und steht auf der Basis territorialer Zugehörigkeit grundsätzlich allen Bewohnern offen. Um Zugang zu erhalten, muss man jedoch bei einer kommunalen Behörde registriert sein. Personen, die nicht melderechtlich erfasst sind, können sich im Prinzip beim nationalen Gesundheitsdienst registrieren lassen und bekommen damit Zugang zur medizinischen Grundversorgung durch den Regionalen Gesundheitsdienst. Sie erhalten zu diesem Zweck eine Registrierkarte des Nationalen Gesundheitsdienstes, die neben dem Namen noch eine Registriernummer enthält und in ganz Italien Gültigkeit hat. Die Nummern dienen zur Abrechnung und zur Dokumentation der

Krankenakte. Die Weitergabe der Daten an Ausländerbehörde ist gesetzlich verboten. Dieses Verfahren findet auch bei Obdachlosen, Roma und anderen Gruppen Anwendung, die ansonsten Schwierigkeiten beim Zugang zum territorial definierten Gesundheitswesen haben. Auch wenn nicht alle regionalen Verwaltungen eine Nummernkarte ausgeben, so haben doch alle illegalen Einwanderer, die sich als vorübergehend in Italien lebender Ausländer (*Straniero Temporaneamente Presente, STP*) von den lokalen Behörden registrieren lassen, Zugang zur medizinischen Versorgung. Mit der Registrierkarte wird daher das Problem der Gesundheitsversorgung für Personen gelöst, die bei den kommunalen Behörden nicht gemeldet sind bzw. sich wegen eines fehlenden Aufenthaltsstatus nicht anmelden dürfen. Der Zugang ist aber begrenzt auf die Behandlung von Notfällen und ansteckenden Krankheiten (Seuchen) sowie auf Situationen, wenn sich eine Krankheit ohne Behandlung verschlimmern würde. Wenn das Krankheitsbild nicht den vorgegebenen Kategorien entspricht, kann die Übernahme der Kosten abgelehnt werden. Die Karteninhaber können dann zur Finanzierung der Behandlung herangezogen werden.

Nach Auskunft eines Experten (persönliche Information d. G. Sciortino) gibt es keine Angaben über Anzahl der Personen und Ausgaben, da die Registrierkarte auf lokaler Ebene ausgestellt wird und die nationalen Behörden keine Daten erfassen. Auffällig ist, dass die Zahl der Registrierungen bei Ankündigung einer Legalisierungsmaßnahme überdurchschnittlich angestiegen ist. Die Karte wurde dann allein als Nachweis für den Aufenthalt in Italien und die Berechtigung zur Teilnahme an der Legalisierung genutzt, nicht aber im Zusammenhang mit einer medizinischen Behandlung. Das System funktioniert im Großen und Ganzen. Nach der administrativen Einführung 1996 und der gesetzlichen Verankerung 1998 sind Klagen von Kirchen und Wohlfahrtsverbände erheblich zurückgegangen. Die Regelung ist kein Gegenstand politischer Kontroversen in Italien. Obwohl die Registrierkartenlösung von einer linken Regierung eingeführt worden war, wurde sie mit der 2001 von der rechten Regierung durchgeführten Reform nicht abgeschafft. Ein Hauptgrund scheint darin zu liegen, dass die Anzahl der durchgeführten Behandlungen nicht übermäßig groß ist. In Norditalien befragte Ärzte und Behördenvertreter waren der Ansicht, dass die Gruppe zahlenmäßig eher beschränkt ist, eine in Anbetracht der doch beträchtlichen Präsenz illegaler Einwanderer überraschende Aussage. Die regionalen Gesundheitsbehörden stellen den zuständigen nationalen Behörden die Behandlung auf Basis der anonymen Registrierkarte gesondert in Rechnung. Die Kosten der Behandlung werden somit durch Zuwendungen der nationalen Behörden getragen.

Einen anderen Weg zur Lösung des Problems der medizinischen Grundversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte wurde von den *Niederlanden*, die wie Deutschland ein beitragsfinanziertes Gesundheitssystem haben, mit einer Fondslösung beschrritten. Durch das so genannte Koppelungsgesetz (Verbindungsgesetz) von 1998 wurden Ausländer ohne Status von der Krankenversicherung ausgeschlossen (Pluymen/Minderhoud, 2002). Ärzte und andere zur Hilfeleistung gesetzlich verpflichtete Personen dürfen sie aber nicht unbehandelt lassen, wenn Hilfe dringend und medizinisch notwendig ist. Damit die Hilfe Leistenden nicht übermäßig belastet werden, hat das Ministerium für Volksge-

sundheit, Wohlfahrt und Sport zwei Regelungen getroffen (StichtingKoppeling, 2004). (1) Die erste Regelung gilt für direkte Hilfeleister wie Ärzte, Hebammen und Apotheker, aber auch für einige spezielle Einrichtungen, die von den Krankenversicherungen bezahlt werden, z.B. psychiatrische Krankenhäuser. Für diese Einrichtungen und Praxen gibt es ein jährliches Budget, um übermäßige Belastungen durch unbezahlte medizinische Hilfe zu kompensieren. Auf Antrag werden die Kosten für medizinische Hilfe, wie allgemeinmedizinische Behandlung oder Mutterschaftsvorsorge, von der Stiftung Koppelingswet erstattet. Die Stiftung wurde speziell für illegale Ausländer gegründet und verwaltet unabhängig und weitgehend auf ehrenamtlicher Basis den in der Umgangssprache gelegentlich auch Illegalenfonds oder Koppelungsfonds genannten Fonds. Die nationale Regierung stellt seit 1999 für diesen Fond jährlich 11 Mio. Gulden (ca. 5 Mio. €) zur Verfügung (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2001: 5). Die Stiftung verhandelt mit regionalen Ärzteverbänden, Apothekerverbänden etc. über ein jährliches Budget, das für den geschätzten Umfang der Hilfeleistungen und Verwaltungskosten ausreichen soll. Sie zahlt den Organisationen 50 Prozent des Budgets nach Abschluss der Verhandlungen und die zweite Hälfte, nachdem die Abrechnung für das Vorjahr vorliegt. Wenn ein einzelner Arzt Hilfe geleistet hat, muss er sich an die regionalen Vereinigungen wenden, die jeweils ein Antragsverfahren vorgesehen haben. Diese Verfahren können sich je nach Region und Vereinigung unterscheiden. Der Arzt oder Apotheker selbst muss sicherstellen, dass die Hilfe medizinisch notwendig war, dass der Patient nicht selbst bezahlen kann und keine Krankenversicherung hatte oder abschließen konnte, insbesondere weil er als illegaler Arbeitsmigrant keinen Status hat, aber auch als nicht abschließbar abgelehnter Asylbewerber oder während eines Asylfolgeverfahrens. Die Regelung gilt also auch für bestimmte Gruppen von Geduldeten, die in Deutschland Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben. Das Vorliegen der Voraussetzungen muss vom Antrag stellenden Arzt oder Apotheker nur so weit überprüfen, wie dies das Vertrauensverhältnis zum Patient zulässt, also selbstverständlich nicht über eine Anfrage bei der Ausländerbehörde oder der Bank. Der Antragsteller hat nachzuweisen, dass die medizinische Behandlung notwendig war und für die behandelnde Stelle eine erhebliche finanzielle Belastung darstellte. In den ersten beiden Jahren seines Bestehens wurde tatsächlich nur ein kleiner Teil des Fonds aufgebraucht und das finanzielle Volumen auf 5 Mio. Gulden (2,27 Mio. €) reduziert. Es lässt sich schwer sagen, ob dies an der mangelnden Bekanntheit und Vertrautheit mit dem Procedere des Programms lag oder an eine Reaktion auf das bürokratische Verfahren darstellt. Es ist auch möglich, dass der finanzielle Druck doch nicht so groß war wie allgemein angenommen und die Mitarbeiter der Gesundheitsversorgung ihre informellen Arrangements weiter praktizieren (Van der Leun, 2003: 150, Fn. 40). Inzwischen liegt das Volumen des Fonds wieder bei 5,5 Mio. €. (Information durch J. Veerkamp). (2) Ein wichtiger Grund für die erstaunlich geringe Nutzung des Koppelungsfonds ist mit Sicherheit darin zu sehen, dass für stationäre Behandlungen eine andere Quelle der Kostenerstattung besteht, die für Krankenhäuser, Reha-Zentren und Ambulanzen gilt. Für diese stationäre Einrichtungen und medizinische Zentren gibt es schon seit längerem ein Budget zur Abdeckung der Kosten für so genannte „zweifelhafte Schuldner“.

Es wurde nach Verabschiedung des Koppelungsgesetzes auch für Menschen ohne Aufenthaltsrechte geöffnet. Dieses Budget wird jährlich von den Krankenhäusern und den Gesundheitsversicherungsunternehmen geschaffen. Die Höhe des Budgets wird jährlich mit den Versicherungen verhandelt. Es handelt sich somit im Prinzip um ein System zur gleichmäßigeren Aufteilung der Kostenbelastungen durch nicht versicherte Patienten, in das Menschen ohne Aufenthaltsrechte integriert werden (Informationen nach [www.stichtingkoppeling.nl](http://www.stichtingkoppeling.nl)) (Van der Leun, 2003). Die Belastungen der Krankenhäuser für die Behandlung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte beliefen sich im Jahr 2000 auf durchschnittlich 635 000 Gulden (288 000 €) in den großen Städten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam und Utrecht. In den übrigen niederländischen Krankenhäusern beliefen sich die Kosten auf durchschnittlich 56 000 Gulden (25 450 €) (persönl. Information durch W.C. Voogt) (3) Abschließend wird darauf hingewiesen, dass es einem illegalen Ausländer nach Angaben des niederländischen Parlamentsdienstes erlaubt ist, eine private Krankenversicherung abzuschließen, er darf jedoch nicht die Leistungen des staatlichen Gesundheitsservice genießen (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2001: 4f).

Bemerkenswert ist, dass die in den Ländern praktizierten Modelle zur Sicherstellung und Refinanzierung der medizinischen Versorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte keine politischen Kontroversen auslösen. Die Erfahrungen mit den praktizierten Modellen zeigen, dass die anonyme medizinische Grundversorgung für Menschen ohne Aufenthaltsrechte keine Sogwirkung haben und keine „Medizintourismus“ auslösen, wie in der deutschen Diskussion oft unterstellt wird. Das holländische Fondsmodell zeigt, dass die Kosten für die medizinische Grundversorgung durch niedergelassene Ärzte unter den erwarteten Kosten geblieben sind. Dies mag neben dem erwähnten bürokratischen Aufwand damit zu tun haben, dass (illegale) Arbeitsmigration überwiegend von jungen und gesunden Personen aufgenommen wird (healthy migrant effect) (Van der Leun, 2003: 112 f). Auch Jörg Alt unterstreicht für Deutschland, dass insbesondere illegale Arbeitsmigranten weniger krank werden wie Flüchtlinge, die mit einem Duldungsstatus aber zumeist Anspruch auf medizinische Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben. Nach Auskunft der für die Verwaltung des Fonds für zweifelhafte Schuldner zuständigen Stellen sind die relativ niedrigen Kosten im Zusammenhang mit der Behandlung illegaler Migranten auch dadurch bestimmt, dass, die Möglichkeit zur Rückerstattung der Kosten in den ersten Jahren nach Einführung des Programms noch nicht bekannt war. Inzwischen ist ein stetiger Anstieg der Kosten zu verzeichnen. Es liegen allerdings keine genaueren Informationen vor, ob dieser Anstieg durch illegale Migranten oder durch die Zunahme der Behandlung einer steigenden Zahl nichtversicherter niederländischer Staatsangehörigen verursacht wird (persönliche Information durch J. Veerkamp).

In Berlin ergab eine Recherche in 23 Krankenhäusern, die Menschen ohne Aufenthaltsrechte behandelt haben, dass die Kosten für Behandlungen von Menschen ohne Aufenthaltsrechte durch interne Verschiebungen der finanziellen Töpfe aufgefangen wurden (Anderson, 2003). Bei dieser Lösung ist es mithin so, dass Hilfe privatisiert wird und Einrichtungen in privater oder karitativer Trägerschaft

stärker belastet werden als staatliche Einrichtungen. Eine gerechtere Verteilung der anfallenden Kosten unter Einsatz auch öffentlicher Mittel würde hier für mehr Ausgleich sorgen. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass der illegalen Migranten gewährte Zugang zu einem gesundheitlichen Mindestschutz offensichtlich keine untragbaren finanziellen Belastungen darstellen. Allerdings wird die Finanzierbarkeit der Gesundheitsversorgung auf mittlerer Sicht davon abhängen, dass der Kreis der betroffenen Personen nicht zu groß wird. Aus diesem Grunde sind einerseits Möglichkeiten zu erwägen, auch illegalen Migranten die Mitgliedschaft in Krankenversicherungen zu ermöglichen. Zum Zweiten würde eine ‚dynamische Regularisierung‘ dafür sorgen, die Gruppe der lange Zeit im Lande lebenden illegalen Ausländer, die mit zunehmenden Alter einen höheren Bedarf an stationären Behandlungen aufweisen, nicht anwachsen zu lassen.

#### *6.2.1.4 Lösungsansätze für Deutschland*

Bei der Formulierung von Lösungsansätzen ist als Ausgangspunkt davon auszugehen, dass es erhebliche Probleme gibt, die es zu vermeiden gilt. Eine verspätete oder gar nicht durchgeführte Behandlung erkrankter Menschen ohne Aufenthaltsrechte ist für den Einzelnen Betroffenen und die gesamte Gesellschaft mit erheblichen gesundheitlichen Risiken verbunden. Eine Behandlung ist daher sicherzustellen und alle Barrieren, die den Zugang zur medizinischen Betreuung verhindern, sind abzubauen. Als größte Barriere erwies sich die Verpflichtung öffentlicher Stellen, den Ausländerbehörden Kenntnisse über einen illegal aufhältlichen Ausländer mitzuteilen. Nichtöffentliche Stellen unterliegen dieser Pflicht nicht. Es besteht aber eine erhebliche Rechtsunsicherheit, ob und wann sich Hilfe Leistende selber strafbar machen. Außerdem wird den öffentlichen Stellen ein illegaler Aufenthalt im Zusammenhang mit der Beantragung der Übernahme von Kosten doch bekannt. Daher ist es zur Sicherstellung der medizinischen Mindestversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte notwendig, alle medizinischen Einrichtungen von der Mitteilungspflicht nach § 76 AuslG auszunehmen und die humanitäre Hilfe für illegale Migranten nicht länger mit der Unsicherheit einer Strafandrohung zu belasten.

Als Vorschlag zur Lösung der Kostenproblematik wurde die Einführung einer anonymen Registrierkarte nach italienischem Vorbild vorgeschlagen. Diese Lösung wurde jedoch vom seinerzeit zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung abgelehnt (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 2002: 220). Es ist offensichtlich, dass die unterschiedliche institutionelle Struktur eines allgemein und frei zugänglichen Gesundheitswesens auf der Basis des Wohnortprinzips einer Übertragung des italienischen Modells auf die Bundesrepublik entgegensteht. Zudem verbietet sich in Deutschland auf Grund der bestehenden Übermittlungspflicht und des Legalitätsprinzips die unmittelbare Beteiligung öffentlicher Stellen bei der Ausgabe von Registrierkarten.

Dagegen ist das auf dem Subsidiaritätsprinzip aufgebaute niederländische Fondssystem übertragbar. Erkrankte Menschen ohne Aufenthaltsstatus können sich ohne Angst vor einer Datenübermittlung an nichtstaatliche Einrichtungen und Praxen wenden. Behandelnde Einrichtungen würden aus dem Di-

lemma befreit, entweder auf den Kosten sitzen zu bleiben oder öffentliche Stellen zu informieren, denn bei der Fondslösung ist die Kostenübernahme durch nichtöffentliche Stellen geregelt. Damit wäre sowohl dem individuellen als auch dem allgemeinen gesundheitspolitischen Interesse gedient.

Zur Finanzierung des oder der Fonds sind, wie in den Niederlanden auch, öffentliche Mittel einzusetzen. Eine Betrachtung der aktuellen Rechtslage zeigt, dass der Staat bereits heute auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes verpflichtet ist, finanzielle Mittel für die medizinische Versorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte einzusetzen. Der Einsatz öffentlicher Mittel in einen oder mehrere Fonds ist daher als bloße Fortsetzung einer bereits bestehenden Praxis zu bewerten. Auch vor dem Hintergrund, dass Menschen ohne Aufenthaltsrechte durch ihre Arbeitsleistung zum Bruttoinlandsprodukt und mit ihrem Konsum zum Aufkommen indirekter Verbrauchssteuern beitragen, ist eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln gerechtfertigt. Schließlich ist zu sehen, dass es bei der Erstattung der Kosten nicht um eine Leistung handelt, die illegalen Migranten gewährt wird, sondern den behandelnden Ärzten und Krankenhäusern. Der Gesetzgeber verpflichtet die im Gesundheitsdienst Tätigen, in Notsituationen Hilfe zu leisten und bedroht unterlassene Hilfe mit Strafe. Daher ist der Gesetzgeber auch gefordert, für die geleistete Hilfe eine Entschädigung zu gewähren. Mit einer Fondslösung könnte eine faire Verteilung der Lasten und eine effektive medizinische Mindestversorgung erreicht werden, die nicht nur humanitär, sondern auch gesundheits- und finanzpolitisch die sinnvollste Lösung darstellt, denn

- die Kosten für medizinische Betreuung werden durch Prävention und sofortige Behandlung gesenkt, wenn nicht mehr auf Grund verzögerter oder gar nicht erfolgter Behandlung eine aufwändige und kostenintensive Behandlung nötig wird, deren Kosten vom Sozialamt übernommen werden müssen;
- es werden unnötige soziale Härten und schwer wiegende gesundheitliche Folgeschäden für den Einzelnen vermieden;
- die einheimische Bevölkerung wird durch medizinische Mindestbetreuung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus vor der Ausbreitung ansteckender Krankheiten wie Typhus oder Aids geschützt.

In diesem Zusammenhang wird empfohlen, dass das Bundesgesundheitsministerium die im Rahmen der Arbeitsgruppe „Migration und Gesundheit“ tätige Unterarbeitsgruppe zur medizinischen Versorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte wieder einsetzt und beauftragt, die Voraussetzungen für die Übertragung des niederländischen Fondsmodell auf die Bundesrepublik Deutschland zu prüfen.

### 6.2.2 *Einschulung von Kindern*

In vielen Bundesländern besteht eine Schulpflicht, in einigen auch das Recht auf Beschulung. Nach Auffassung der für die Beschulung zuständigen Länder liegen die Gründe dafür, dass der Schulbesuch

der Kinder statusloser Eltern nicht gewährleistet ist, auf der Ebene der Bundesgesetze und nicht der Ländergesetze. Das Bayerische Innenministerium stellt den Sachverhalt für Bayern folgendermaßen dar: „Anknüpfungspunkt für die Schulpflicht und damit einhergehend das Recht zum Schulbesuch ist danach der ‚gewöhnliche Aufenthalt‘ in Bayern. Von einem gewöhnlichen Aufenthalt im schulrechtlichen Sinne wird im Allgemeinen dann auszugehen sein, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass das betroffene Kind das (kommende) Schuljahr wird durchlaufen können. Art. 35 Abs. 1 Satz 2 Bay-EUG sieht dabei grundsätzlich auch eine Schulpflicht für ausländische Kinder ohne gesicherten Aufenthaltsstatus vor. Es ist festzustellen, dass sich an Schulen nur solche ausländischen Kinder anmelden, die in irgendeiner Form Nachweise zum zumindest vorübergehenden Verbleib in Bayern vorlegen. Grund dafür dürfte die in § 76 des Ausländergesetzes vorgesehene Meldepflicht der Schulen über Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung sein. Entsprechende Meldepflichten sieht auch der von den GRÜNEN im Bund mitgetragene Entwurf des neuen Zuwanderungsgesetzes (§ 87 Abs. 2 AufentGE) vor“ (Bayerisches Staatsministerium des Innern, 2003).

Auch das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat auf Anfrage der Stadtverwaltung Bonn dieser in einem Schreiben vom 13. November 2002 mitgeteilt: „Jedes Kind in NRW hat unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus das Recht zum Schulbesuch. Sollten jedoch öffentliche Stellen, dazu gehören auch Schulämter und Schulen, Kenntnis von einem illegalen Aufenthalt erhalten, sind sie gem. § 76 Abs. 2 AuslG verpflichtet, den Ausländerbehörden davon Mitteilung zu machen“ (zitiert nach Uihlein, 2003). Der Justizsenator von Berlin weist in einem Schreiben an den Jesuitenflüchtlingsdienst Berlin vom 16. Oktober 2003 ausdrücklich darauf hin, dass die Übermittlungspflicht nur für öffentliche Stellen, somit Schulen in städtischer Trägerschaft, gilt. „Diese Pflicht trifft hier - also in allen Einrichtungen in städtischer Trägerschaft oder Behörden – die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die über die Aufnahme und Gewährung von Leistungen entscheiden und sich in diesem Zusammenhang über die Anschrift und damit auch über den Aufenthaltsstatus unterrichten müssen. Sonstiges Personal, das lediglich im Rahmen der Tätigkeit von dem illegalen Aufenthalt erfährt (etwa Ärzte, Erzieherinnen, Lehrer, Sozialarbeiter etc.) sind nicht übermittlungspflichtig“ (Senator des Innern von Berlin, 2003b). Nach dieser Rechtsauffassung sind zwar nicht die Lehrer übermittlungspflichtig, wohl aber die Schulleitung, die über die Aufnahme zu entscheiden hat. Weiter heißt es: „Nicht öffentliche Stellen – Einrichtungen in privater Trägerschaft, in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände und Kirchen – sind nicht zur Datenübermittlung gem. § 76 Abs. 2 AuslG verpflichtet. Dies gilt auch, wenn sie aus öffentlichen Mitteln finanziert oder bezuschusst werden. Eine Notwendigkeit für Klarstellung sehe ich nach all dem nicht“ (Senator des Innern von Berlin, 2003b).

In Folge dieser Gesetzeslage wird die Pflicht zum bzw. das Recht auf Schulbildung nicht wahrgenommen. Die vorhandenen wissenschaftlichen Studien bestätigen die Erkenntnisse der Wohlfahrtsverbände, dass viele Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus ihre Kinder nicht einschulen, weil sie befürchten, dass bei einer Einschulung ihr illegaler Status bekannt wird und sie mit Abschiebung rechnen müssen. Wenn Beratungsstellen um Hilfe bei der Einschulung von Kindern gebeten werden, kann

eine Einschulung in nichtstaatliche Schulen erreicht werden. Die Kapazitäten dieser wenigen Schulen sind aber nach Erfahrung von Sozialarbeitern begrenzt und ausgelastet. Ohne Einbeziehung staatlicher Schulen lässt sich die Beschulung dieser Kinder nicht verwirklichen.

In einem Rechtsgutachten von (Fodor, 2001) wird mit einer rechtlichen Würdigung der Übermittlungspflicht ein Weg gewiesen, dass sich auch staatliche Schulen von der Übermittlungspflicht als befreit betrachtet fühlen können. In dem Gutachten wird die Auffassung vertreten, dass die Aufgaben von Schulleitern und Schulverwaltungen auf „edukativ-pädagogischem“ Gebiet liegen und die Erhebung des Aufenthalts nicht ihre primäre Aufgabe ist. Somit erhalten sie bei der erforderlichen Aufnahme der Personalien Kenntnis vom illegalen Aufenthalt nicht „in Erfüllung der obliegenden Aufgaben“, sondern lediglich „bei Gelegenheit der Wahrnehmung“. Schulleiter und Schulverwaltungen sind jedoch gemäß Nr. 76.2.0.3 AuslG-VwV nur unterrichtungspflichtig, wenn sie Kenntnis „von dem Sachverhalt in Erfüllung der (ihnen) obliegenden Aufgaben erlangt (haben). (...) Eine Kenntnis bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung genügt nicht“ (Uihlein, 2003).

Die Stadt Freiburg hat sich diese Rechtsauffassung zu Eigen gemacht. Im Anschluss an ein von der Stadt Freiburg durchgeführtes Hearing teilte sie dem Staatlichen Schulamt in einem Brief vom 17. Oktober 2003 mit: „Es sind keine Gründe erkennbar, die eine Erfassung des Aufenthaltsstatus bei der Aufnahme in der Schule erforderlich machen, da die Schulverwaltung diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigt. In der Rechtsstudie von Alt und Fodor ist daher aufgezeigt, dass weder die Schulleiter noch die Schulämter einer Übermittlungspflicht gem. § 76 Ausländergesetz unterliegen. (...) Die Stadt hält diese Rechtsauffassung für vertretbar. Wir geben ihnen daher diese Position zur Kenntnis und regen an, die Freiburger Schulen hierüber zu informieren“ (Uihlein, 2003). Das Staatliche Schulamt Freiburg antwortet der Stadt Freiburg mit Schreiben vom 12. November 2003: „Das Staatliche Schulamt Freiburg teilt die dort [d. h. in dem Schreiben der Stadt Freiburg] dargestellte Rechtsauffassung zur Beschulung von Kindern und zur Weitergabe von personenbezogenen Daten zur Sicherstellung der Schulbesuchspflicht“ und kündigt an, die Fragen mit den Schulleitern in der kommenden Dienstbesprechung zu thematisieren (Staatliches Schulamt Freiburg, 2003).

Es ist deutlich, dass bei der Frage der Beschulung von Kindern statusloser Eltern erhebliche Rechtsunsicherheit besteht und die zuständigen Behörden der Länder und Kommunen keine einheitliche Linie vertreten. Die entscheidende Frage ist, ob Schulleitungen übermittlungspflichtig sind. Die bestehende Rechtsunsicherheit, die für die zuständigen Behörden auf kommunaler Ebene besteht, drückt sich darin aus, dass eine komplizierte und gewundene Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen bemüht werden muss und kann um die Auffassung, dass Schulleiter nicht übermittlungspflichtig sind, zu begründen. Der Bundesgesetzgeber ist daher gefordert, unter Berücksichtigung des Zieles der Sicherstellung des Rechts auf Schulbesuch, für Rechtssicherheit zu sorgen. Weiterhin ist sicherzustellen, dass bei der Zuteilung von Personal, Sach- und Finanzmittel die Anzahl der tatsächlich die Schule besuchenden Kinder zur Bemessungsgrundlage genommen werden. Schließlich ist sicherzustellen,



dass für alle Kinder Versicherungsschutz besteht, um die Schulangehörigen vor Regressforderungen bei Schadensfällen zu bewahren.

### 6.2.3 Arbeitsmarkt

Für illegale Migranten sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft die entscheidende Anschlussmöglichkeit im Inland, ohne die der Aufenthalt sich nicht bestreiten lässt. Die illegale Beschäftigung von Ausländern ist allerdings nicht Ursache, sondern Symptom der Schattenwirtschaft (IZA, 1999 und 2002; Lamnek u.a., 2000). Ob ein illegales Beschäftigungsverhältnis zustande kommt, wird nicht von dem sich anbietenden ausländischen illegalen Wanderarbeiter, sondern von Arbeitgebern und Auftraggebern entschieden, die eine solche Beschäftigung organisieren bzw. zulassen. Die Hintergründe für diese Entscheidung sind ebenso vielschichtig wie die Auswirkungen. In der öffentlichen Diskussion stehen vor allem Aspekte des Gesetzesbruches sowie der Sozialabgaben- und Steuerhinterziehung im Vordergrund. Betont wird die Sozialschädlichkeit. Aus dieser Perspektive erscheint Schattenwirtschaft verursacht durch das „deviante Verhalten“ einzelner Akteure, die sich auf Kosten anderer Vorteile kriminell verschaffen.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird dagegen differenzierter argumentiert. Die hohe Akzeptanz und weite Verbreitung der Schattenwirtschaft zeige an, dass kaum von Devianz gesprochen werden könne. Schattenwirtschaft könne nicht allein auf unmoralisches individuelles Profitstreben zurückgeführt werden, sondern sei auch eine ökonomisch rationale Reaktion auf Staats- und Marktversagen. Aus der Perspektive derjenigen Wirtschaftswissenschaftler, die vor allem die Überregulierung der Wirtschaft durch den Staat als Hauptursache der Schattenwirtschaft identifizieren, erscheinen strengere Kontrollen und härtere Strafen paradox, da der Staat als Hauptverursacher der Schwarzarbeit die Folgen seiner eigenen Überregulierung ahnden will: Die in Deutschland geplante Heraufstufung der Strafen sei deshalb vom Grundsatz her verfehlt. Derartige Maßnahmen kurieren nur an Symptomen und beseitigen nicht die Ursachen. Darüber hinaus verursachten strengere Kontrollen und repressive Maßnahmen zusätzliche Kosten, die wiederum die Wirtschaft belasten. Kontroll- und Bestrafungsaktivitäten würden dann weitgehend überflüssig, wenn es gelingt, die Schwarzarbeit durch freiwillige Rückverlagerung in die offizielle Marktwirtschaft einzudämmen (Schäfer u.a., 2004: 14).

Auch sei die Sozialschädlichkeit längst nicht so schwer wiegend wie behauptet. Die formelle Wirtschaft ist mit der Schattenwirtschaft eng verflochten. Durch den Rückgriff auf informelle Arbeit können Produkte und Dienstleistungen billiger erstellt und damit marktgängiger angeboten werden. Einige Waren und Dienstleistungen sind für bestimmte Konsumentengruppen überhaupt nur dann marktgängig, wenn sie vollständig unter den informellen Bedingungen der Schattenwirtschaft produziert werden. Viele informelle Wirtschaftsaktivitäten würden unter den Bedingungen der formellen Wirtschaft gar nicht getätigt werden, da sie zu teuer würden. Daher sei auch eine unmittelbare Aufrechnung der Arbeitsplätze in der Schattenwirtschaft mit formellen Arbeitsplätzen unseriös (Vogel, 2004b: 61). Aus

der Schattenwirtschaft heraus wird zudem eine beachtliche Nachfrage nach Gütern und Diensten auf offizielle Märkte entfaltet, die sich zum Beispiel im Anwachsen der Zahl der Baumärkte zeigt, und zu mehr Beschäftigung, mehr Wertschöpfung und entsprechend höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen führt. Schätzungen haben ergeben, dass ca. siebzig Prozent der in der Schattenwirtschaft entstandenen Einkommen wieder in die offizielle Wirtschaft zurückfließen (Schäfer u.a., 2004: 13).

Die aktuelle Diskussion über Ursachen, Bewertung und mögliche Reaktionen des Staates auf Schattenwirtschaft offenbart somit erhebliche Unterschiede in der Analyse der Ursachen und der Bewertung der Auswirkungen. Die illegale Beschäftigung im Baugewerbe zum Beispiel wird einerseits als ausschließlich sozialschädlich und kriminell angesehen. Auf der anderen Seite wird die „Beschäftigung von ‚Illegalen‘, zumindest im Baugewerbe“ unter den gegenwärtigen (internationalen) Rahmenbedingungen als nahezu unvermeidbar und in mancher Hinsicht sogar gesamtwirtschaftlich nützlich bezeichnet (Alt, 2001: 2).

Die Diskussion verdeutlicht, dass Schattenwirtschaft viele Facetten aufweist und eine differenziertere Betrachtung und Behandlung bedarf, als dies bisher auf Seiten staatlicher und offizieller Institutionen der Fall ist. Das politische Ziel einer vollständigen Unterbindung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten ist nicht durchsetzbar und weckt Erwartung, die nicht zu erfüllen sind. Schattenwirtschaftliche Aktivitäten weisen, wie insbesondere von Wirtschaftswissenschaftlern betont wird, durchaus auch ökonomische Rationalität und Funktionalität auf. Die Schattenwirtschaft wird aus systemischer Sicht allerdings schädlich, wenn sie nicht mehr komplementär, sondern auf Kosten der formellen Wirtschaft wächst und dabei rechtsfreie Räume herausbildet, in der Ausbeutungsverhältnisse mit Gewalt durchgesetzt werden. Die Schattenwirtschaft ist aus individueller Sicht schädlich, wenn die Akteure dort dauerhaft ohne sozialen Absicherung verbleiben und die Arbeitnehmer Opfer von Ausbeutung bis hin zu Menschenhandel werden.

Die informelle Wirtschaft steht nicht im Gegensatz zur formellen Wirtschaft, sondern zum Recht und wird sich ohne die Mechanismen interner sozialer Kontrollen auch durch intensivste Kontrollanstrengungen von außen nicht verhindern lassen. Es muss daher um zwei, miteinander verknüpfte, politische Ziele gehen: Die Schattenwirtschaft darf nicht auf Kosten der formellen Wirtschaft wachsen und hier zu Arbeitsplatzverlusten führen. Und die in der Schattenwirtschaft (abhängig) Beschäftigten müssen vor Ausbeutung geschützt werden. Im Zusammenhang mit der doppelt illegalen Ausländerbeschäftigung ergeben sich die Herausforderungen, wie der Schutz vor Ausbeutung gewährleistet und eine übermäßig lange Beschäftigung in der informellen Wirtschaft ohne Schutz und Absicherung für Alter und Krankheit vermieden werden kann. Um die Ausweitung der Schattenwirtschaft auf Kosten der formellen Wirtschaft zu verhindern, können Maßnahmen zur gezielten Bekämpfung gewerblich organisierter Schwarzarbeit mit Maßnahmen zum Schutz vor Ausbeutung kombiniert eingesetzt werden. Der Schutz der Arbeitnehmer vor Ausbeutung verringert die Anreize zur illegalen Beschäftigung ist ein geeigneter Ansatzpunkt, um die Schattenwirtschaft insgesamt zu begrenzen (Massey, 2002)

---

(North, 1994). Es gilt, im Rückgriff auf der von der Europäischen Union formulierten Idee, durch den konsequenten Schutz der Beschäftigten die ökonomischen Anreize zur illegalen Ausländerbeschäftigung wegzunehmen.

Zurzeit ist es jedoch so, dass illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer ohne Aufenthaltsgenehmigung wegen der als Straftat eingestuften illegalen Einreise und Aufenthalt kriminalisiert und unverzüglich abgeschoben werden. Diese Verfahrensweise wird aus verfolgungspragmatischen Erwägungen kritisiert: „Es ist sehr die Frage, ob der ermittlungstechnisch erste Zugriff gegenüber dem Arbeitnehmer auch bedeuten darf, dass die Arbeitnehmer als Erste von Strafe ereilt werden. Bei der illegalen Beschäftigung kumulieren ja gleich eine ganze Menge von Sanktionen. Zum Bußgeld kommen die Abschiebung und die Erschwerung der Wiedereinreise. Durch diese Situation wird aber in Wirklichkeit die Verfolgung der Delikte erschwert. Sie begründet auch bei den Arbeitnehmern ein Verschleierrungsinteresse. Um sich selbst zu schützen, sind sie auch gezwungen, die illegalen Praktiken des Arbeitgebers zu decken. Es sollen rechtliche Konstrukte entwickelt werden, die dieses Zusammenspiel aufbrechen. Dazu gehört es, die Drohung mit Geldbußen gegenüber den Beschäftigten zurückzunehmen. Soweit der Staat auf Arbeitgeber und Auftraggeber mit Geldbußen oder Strafen zurückgreift, sollte in den zu zahlenden Betrag gleich noch das offene Entgelt der betroffenen Arbeitnehmer einbezogen werden. Der Staat würde es dann mittels des Verwaltungszwangs einziehen. Selbstverständlich hätte er es den Arbeitnehmern dann zu überweisen. Würde eine solche Praxis rechtlich verankert und praktiziert, würde es wesentlich häufiger zur Aufdeckung illegaler Beschäftigung kommen“ (von Seggern, 1997: 271).

Die Notwendigkeit, auch illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern grundlegende Rechte nicht zu verweigern, ist in einer ganzen Reihe internationaler Dokumente des Internationalen Arbeitsamtes, aber auch der Vereinten Nationen, kodifiziert (Taran, 2004). Die aktuelle Diskussion um die „Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit“, so lautet der Titel des Entwurfes zu einem neuen Gesetz, weist jedoch in eine andere Richtung. Grundsätzlich wird Schattenwirtschaft als ausschließlich sozialschädlich und kriminell bezeichnet, wobei eine besondere Betonung auf der gewerblich organisierten Schwarzarbeit liegt. Arbeitsplätze gingen verloren, und dem Fiskus entstünden Steuerausfälle. Die Akteure der Schattenwirtschaft, also Arbeitgeber, Auftraggeber, Arbeitnehmer, Dienstleister, Handwerker und Kunden, die bewusst Schwarzarbeit ausführen bzw. ausführen lassen, werden als Täter betrachtet, die gegen Gesetze verstoßen und Ordnungswidrigkeiten begehen und deshalb mit strafrechtlichen Sanktionen bedroht werden.

Diese allein normative Haltung wird jedoch aufgeweicht, sobald über die Verantwortung von Auftraggebern oder Arbeitgebern verhandelt wird. Ihre Lobbyorganisationen betonen, dass Schwarzarbeit eine Notwehrreaktion auf zu hohe Steuer- und Sozialabgaben darstelle. Unterstützt wird von Arbeitgeberseite dagegen eine Verschärfung der Strafen für abhängig beschäftigte Arbeitnehmer, die neben dem

Bezug von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe schwarzarbeiten bzw. als Ausländer ohne die erforderlichen Erlaubnisse schwarzarbeiten.<sup>4</sup> Um Schwarzarbeit einzudämmen, sei vor allem eine Entlastung der Arbeitgeber von Steuer- und Sozialabgaben nötig. Ein Mindestmaß an Regulierungen des Arbeitsmarktes wird jedoch notwendigerweise immer bestehen bleiben müssen: Neben Tarif- oder Mindestlohnbestimmungen sind das z.B. Umweltschutzvorschriften und vor allem Arbeitszeit- oder Arbeitsschutzbestimmungen. Selbst minimalste Standards bieten einen Anreiz, durch Unterlaufen dieser Standards einen illegalen Wettbewerbsvorteil zu erlangen. Die illegale Ausländerbeschäftigung wäre darüber hinaus nicht abgedeckt, da hier nicht (subjektiv betrachtet) zu viel, sondern gar keine Steuern und Sozialabgaben geleistet werden und daher auch bei einer niedrigeren Abgabenquote der Anreiz zur (Inanspruchnahme) illegaler Beschäftigung bestehen bleibt. Auch der Bereich der privaten Nachfrage wird nicht abgedeckt. Mit den im Gesetzesentwurf projektierten Mitteln wird sich Schattenwirtschaft nicht verhindern lassen, sondern höchstens Zusammensetzung und Charakteristik der Schwarzarbeit beeinflusst. Ausweichreaktionen zur Verschleierung von Schwarzarbeit werden zunehmen. Die Aufdeckung illegaler Beschäftigung, die hinter legalen Fassaden wie Werkvertrag, Saisonarbeit, Mini-jobs oder einfach nur ‚doppelten Arbeitsverträgen‘ stattfindet, wird damit noch stärker auf Aussagen be(nach)teiliger Zeugen angewiesen sein.

Durch die aktuelle Praxis wird die Bekämpfung und Ahndung illegaler Beschäftigung behindert, da die illegal oder vorschriftswidrig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer als Straftäter gegen das Ausländergesetz behandelt und ausgewiesen werden. Die Unterrichtung der Ausländerbehörden führt regelmäßig dazu, dass illegal beschäftigte Arbeitnehmer unverzüglich ausgewiesen werden. Damit werden unter Umständen Personen außer Landes geschafft, die für ein Ermittlungsverfahren gegen Auftraggeber oder Arbeitgeber als Zeugen benötigt werden: „Problematisch ist auch, dass die Staatsanwaltschaften oftmals von der Arbeitsverwaltung zu einem Zeitpunkt von dem Straftatverdacht erfahren, zu dem die illegal beschäftigten Ausländer bereits abgeschoben wurden und daher als Zeugen nicht mehr zur Verfügung stehen“ (Bundesregierung, 2000: 43). Auch Opfer erzwungener Arbeit, die in einem Verfahren gegen Straftäter als Zeugen und Nebenkläger auftreten würden, sind betroffen (Cyrus, 2004a). Straftäter, die illegale Migranten ausbeuten, werden durch die Einstufung von illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt als Straftat (nach § 92 AuslG) faktisch begünstigt.

Illegale Beschäftigung kann aber nur effektiv bekämpft werden, wenn durch Zeugen das Ausmaß und die kriminelle Energie gerichtsfest nachgewiesen werden kann. Die Stärkung der Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit von Arbeitnehmern unabhängig vom Aufenthaltsstatus würde interne Mechanismen der sozialen Kontrolle in der Wirtschaft stärken, die Ausbeutung illegaler, aber auch legaler Arbeitsmigranten erschweren und das Risiko der Bestrafung erhöhen. Die Anreize für ausbeuterische illegale

---

<sup>4</sup> Vgl. die Stellungnahmen im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Finanzen am 24. März 2004 ([www.aus-portal.de/aktuell/gesetze/01/index\\_1274.htm](http://www.aus-portal.de/aktuell/gesetze/01/index_1274.htm)).

Beschäftigung werden somit verringert und die Einhaltung der verbindlichen Standards im Interesse aller, auch der einheimischen Arbeitnehmer effektiver durchgesetzt.

#### 6.2.4 *Rechtssicherheit*

Das Problem der fehlenden Rechtssicherheit stellt, wie bereits dargestellt (s. Kap. 3.10), nicht nur für die betroffenen illegalen Migranten, sondern auch für die entsendende und aufnehmende Gesellschaft eine erhebliche Bedrohung dar. Wenn Menschen ohne effektiven Rechtsschutz gelassen werden, dann werden sie zu leichten Opfern von Straftätern. Für den Bereich der von Menschenhandel betroffenen Frauen, die zur Prostitution gezwungen werden, wurden daher spezielle Maßnahmen des Opferschutzes entwickelt (Mentz, 2001; Niesner/Jones-Pauly, 2001), die mit der im Dezember 2000 verabschiedeten UN-Konvention zur Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität auf jede Form der Ausbeutung der Arbeitskraft ausgeweitet wurde und somit auch Maßnahmen zum Schutz der Opfer transnational organisierter Ausbeutung von Arbeitskraft fordern (vgl. Albrecht/Fijnaut, 2002; United Nations, 2000). Mit der erweiterten Menschenhandels-Definition wird nach internationalem Verständnis die Notwendigkeit des effektiven Schutzes auch ausgebeuteter Arbeitsmigranten betont. Eine Studie für das Internationale Arbeitsamt in Genf über erzwungene Arbeit ausländischer Wanderarbeiter im gegenwärtigen Deutschland dokumentiert zahlreiche Fälle (Cyrus, 2004a). Als Opfer von Menschenhandel sollen ausgebeutete Arbeitsmigranten nach den Vorschlägen der UN-Konvention, wenn sie für ein Gerichtsverfahren als Zeugen benötigt werden, zumindest für die Dauer des Verfahrens einen Aufenthaltsstatus erhalten.

In Deutschland werden dagegen Maßnahmen projiziert, die die rechtliche Ausgrenzung illegaler Arbeitsmigranten weiter forcieren. Der Entwurf zum Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit (BT-Drucksache 15/2573) sieht mit Artikel 3 Nr. 9 vor, dass im § 405 SGB III nach Absatz 5 ein neuer Absatz 6 angefügt werden soll. Danach sollen neben Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden auch *Gerichte* der Zollverwaltung Erkenntnisse aus sonstigen Verfahren übermitteln, die aus ihrer Sicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 404 Abs. 1 oder 2 Nr. 3 erforderlich sind, soweit nicht für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass schutzwürdige Interessen des betroffenen oder anderer Verfahrensbeteiligter an dem Ausschluss der Übermittlung überwiegen. Dabei sei auch zu berücksichtigen, wie gesichert die zu übermittelnden Erkenntnisse sind.

Diese Bestimmung ist durch die Unbestimmtheit nicht geeignet, Rechtssicherheit zu schaffen und den ortsüblichen oder tariflichen Standards auf dem Arbeitsmarkt Geltung zu verschaffen. Der Gesetzgeber sollte die ohnehin überlasteten Gerichte nicht noch zu Hilfsbehörden der Kontrollbehörden erklären, die sich mit der Frage zu beschäftigen haben, ob und wann schutzwürdige Interessen einer Übermittlung der Daten entgegenstehen. Im Übrigen sind bei der undifferenzierten Nennung von Gerichten auch Sozial-, Arbeits- oder Familiengerichte subsumiert, die unter Umständen entsprechende Kenntnisse erlangen. Zudem betrifft § 404 Abs. 2 Nr. 3 ausschließlich einen Ausländer, der ohne Genehmi-

gung nach § 284 Abs. 1 Satz 1 eine Beschäftigung ausübt. Die Bestimmung ist somit einseitig gegen ausländische *Arbeitnehmer* gerichtet und verhindert, dass diese ein Arbeitsgericht anrufen, um vorenthaltenen Lohn aus einem faktischen Arbeitsverhältnis einzuklagen. Mit dieser Norm würde die Durchsetzung des nach internationalem Rechtsverständnis bestehenden Anspruchs auf Lohn für geleistete Arbeit unabhängig vom Aufenthaltsstatus verhindert. In den letzten Jahren haben eine Reihe illegal beschäftigter Arbeitnehmer, denen Lohn aus einem faktischen Arbeitsverhältnis vorenthalten wurde, diesen Weg erfolgreich beschritten. Die Einklagbarkeit von Lohn für geleistete Arbeit auf zivilrechtlichem und arbeitsrechtlichem Wege ist ein wichtiges und effektives Instrument, um die Ausbeutung ausländischer Arbeitnehmer einzudämmen. Außerdem wird damit auch vermieden, dass betrogene Arbeitnehmer sich an mafiöse Gruppen wenden, um das Geld mit Androhung oder Anwendung von Gewalt eintreiben zu lassen (Alt, 2003a; Lewandowski, 1999; Lucht, 2002). Daher ist die Einbeziehung von Gerichten in die Übermittlungspflicht nicht Ziel führend. Maßnahmen, die dazu führen dass aus Angst vor einer Abschiebung die Anrufung von Gerichten unterbleibt, begünstigen Täter, die durch ausbeuterische Beschäftigung oder erzwungene Arbeit Vorteile erlangen und bestärken sie, ihr gesetzwidriges Tun fortzusetzen. Eine weitere Schwächung der Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit der Arbeitnehmer wird dagegen die Anreize für ausbeuterische Arbeitgeber verstärken, Ausländer illegal zu beschäftigen. Der Gesetzgeber sollte im daher Gegenteil alle geeigneten Maßnahmen ergreifen und fördern, die Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit aller beschäftigten Arbeitnehmer unabhängig vom Aufenthaltsstatus sicherstellen (Cyrus, 2001b). Schließlich würde insbesondere die Einführung der Generalunternehmerhaftung dazu beitragen, die Mechanismen zur internen Kontrolle zu stärken.

Grundsätzlich ist zu überlegen, ob das Bestehen von Rechtsgüterkollisionen nicht auch zu einer klareren Trennung der Aufgaben von Kontrollbehörden führen soll. Das Ziel der Durchsetzung von Standards auf dem Arbeitsmarkt wird durch die gesetzlich geforderte Kooperation der Arbeitsmarktspektion mit den Ausländerbehörden konterkariert. Eine weiter gehende und grundsätzliche Überlegung ist die Herabstufung des Tatbestandes illegaler Aufenthaltes (§ 92 AusIG) von einer Straftat zu einer Ordnungswidrigkeit. Auch auf der Basis der Einstufung als Ordnungswidrigkeit sind aufenthaltsbeendende Maßnahmen weiterhin möglich. Es würden aber auf Seiten der Behörden im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens Entscheidungsspielräume geschaffen, die im Zusammenhang mit Ermittlungsverfahren genutzt werden können. Die Staatsanwaltschaften würden entlastet und könnten sich auf die ernstesten Fälle gewerblicher Schwarzarbeit und Menschenhandel konzentrieren. Darüber hinaus würde klargestellt, dass die Ausübung einer illegalen abhängigen Beschäftigung, bei der kein Leistungsmissbrauch besteht, als Ordnungswidrigkeit geahndet und nicht kriminalisiert wird. Damit wird unterstrichen, dass die gewerbliche illegale Beschäftigung im Vordergrund des Verfolgungsinteresses steht. Wenn illegale Migranten nicht als Straftäter gegen das Ausländerrecht behandelt werden, dann erhöht sich die Bereitschaft, in Ermittlungsverfahren mit den Behörden zu kooperieren.

### 6.2.5 Sonstiges

Im Zusammenhang mit Kindern, die in einer Situation aufenthaltsrechtlicher Illegalität zur Welt kommen, stellt sich das Problem der Ausstellung einer Geburtsurkunde. Die vorliegenden Informationen zeigen, dass die Zahl der in aufenthaltsrechtlicher Illegalität geborenen Kinder beträchtlich ist (vgl. Kap. 3.6). Bei fehlender Registrierung besteht die Gefahr dass das Kind staatenlos wird bzw. mangels Rechtspersönlichkeit gezwungen ist, eine Existenz in der Illegalität zu führen. Weiter Probleme bestehen bei der Vaterschaftsanerkennung oder fehlender gesetzlicher Vertretungsmöglichkeiten durch die Eltern. Der UNHCR hat mit einer Stellungnahme zu dieser Problematik darauf gedrängt, dass das Recht des Kindes auf Registrierung unabhängig vom Status des Kindes bundesweit umgesetzt wird. Der UNHCR forderte die Staaten auf, wo notwendig mit Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft, legislative Maßnahmen zu treffen und administrative Verfahrensweisen zu entwickeln, die sicherstellen, dass alle Geburten registriert und beurkundet sind (UNHCR, 2003).

Im Zusammenhang mit dem Schutz der Menschen ohne Aufenthaltsstatus ist schließlich noch darauf hinzuweisen, dass die Regelung, wonach abhängig Beschäftigte bei einem Arbeitsunfall versichert sind, in Frage gestellt wird. Der Bauhauptverband der deutschen Bauindustrie kritisiert in einer „Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzte zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit“ die geplante Regelung, dass Arbeitgeber von den Berufsgenossenschaften in Regress genommen werden können, wenn ein nicht angemeldeter Arbeitnehmer einen Unfall erleidet und Ansprüche gegenüber der Berufsgenossenschaft geltend gemacht hat: „Die vorgesehene Regressregelung stößt auf erhebliche Bedenken. Zu kritisieren ist, dass eine Herausnahme der Schwarzarbeit leistenden Personen aus dem Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung, die bei der Erbringung von Schwarzarbeit verunfallen, und damit der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Unfallversicherung zur Last fallen, unterbleibt. Dieses ist gerade bei Einführung einer Regressregelung unverständlich. Für wissentlich Schwarzarbeit leistende Personen die verunfallen, haben die gewerblichen Berufsgenossenschaften Jahr für Jahr Millionenbeträge zu leisten. Diese Beträge werden von den seriös agierenden Unternehmen zu 100 % erbracht. Dieses gilt selbst für illegal in Deutschland tätige Personen. Angesichts stetig steigender Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung gerade für die Bauwirtschaft ist diese Privilegierung von Schwarzarbeit nicht länger hinnehmbar. An der Haltung zu dieser Frage ist ablesbar, wie ernst der Wille tatsächlich ist, Schwarzarbeit dauerhaft den Boden zu entziehen. Ferner ist die Ausgestaltung der Regressregelung zu rügen. Eine Regelung, die leicht zu dem Ruin eines Unternehmens führen kann, darf nicht verschuldensunabhängig ausgestaltet sein. Beispielsweise kann die Schwarzarbeit eines einzelnen Beschäftigten bei der weiten Neudefinition der Schwarzarbeit dazu führen, dass im Falle eines schweren Unfalls dieses Arbeitnehmers auf Grund der entstehenden hohen Regressforderung, das Unternehmen Insolvenz beantragen muss“.<sup>5</sup> Dieser Argumentation ist wohl entgegenzuhalten,

---

<sup>5</sup> Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Finanzen am 24. März 2004 ([www.aus-portal.de/aktuell/gesetze/01/index\\_1274.htm](http://www.aus-portal.de/aktuell/gesetze/01/index_1274.htm)).

dass die Unternehmen sich vor Regressansprüche ganz einfach schützen können, indem sie ausländische Arbeitnehmer nicht illegal beschäftigen oder zumindest die gar nicht einmal so hohen Pflichtbeiträge zur Unfallversicherung entrichten. Die Gefahr einer Insolvenz würde schließlich die Mitarbeiter der Betriebe dazu bringen, sich dafür einzusetzen, dass die Beiträge auch tatsächlich entrichtet werden. Damit wären die Kräfte zur Selbstkontrolle gestärkt.

Die Kräfte zur Selbstkontrolle ließen sich auch dadurch weiter verstärken, dass illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern zugesichert wird, dass sie nicht nur Anspruch auf Lohn auf für die geleistete Arbeit haben, sondern auch Anspruch auf eine Entschädigung für den Fall, dass der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis wegen der fehlenden Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung kündigen muss. Eine solche Kompensationsregelung, die zum Beispiel eine Entschädigung in Höhe von sechs Monatslöhnen betragen könnte, würde die Aussagebereitschaft der von Kontrollbehörden aufgegriffenen ausgebeuteten Arbeitnehmer deutlich unterstützen. Ein Fonds, der aus den Bußgeldzahlungen verurteilter illegaler Arbeitgeber und Arbeitsvermittler gespeist wird, könnte sicherstellen, dass die versprochenen Zahlungen tatsächlich erfolgen und damit auch die Arbeitnehmer tatsächlich Aussagen machen (Cyrus, 2004a).

Die skizzierten Maßnahmen zur Vermeidung sozialer Härten im Zusammenhang mit illegalen Aufenthalten sind in einem gewissen Sinne eine zwangsläufige Konsequenz des staatlichen und zivilgesellschaftlichen Versagens, aufenthaltsrechtliche Illegalität erst gar nicht aufkommen zu lassen. Daher soll abschließend auf Maßnahmen zur Vermeidung Illegalität eingegangen werden.

### 6.3 *Vermeidung von Illegalität durch Eröffnung legaler Alternativen*

Aufenthaltsrechtliche Illegalität lässt sich durch Maßnahmen verringern, die auf die Nachfrageseite einwirken. Bei der Nachfrage nach Zuwanderungsmöglichkeiten zum Zwecke der Familienzusammenführung könnte eine großzügigere Regelung die Zuwanderung in legale Bahnen lenken. Die Erfahrungen der klassischen Einwanderungsländer belegen, dass ein Großteil der legalen Einwanderung als Familiennachzug erfolgt. In Erwägung, dass gerade Personen mit verwandtschaftlichen Beziehungen zu Deutschland sich eher als andere Personen ohne solche Beziehungen zu einer illegalen Migration entschließen, könnte die illegale Einwanderung reduziert werden.

Im Bereich der Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen besteht die Notwendigkeit, geeignete Maßnahmen zur Prävention von Schutzbedürftigkeit schon im Herkunftsland zu entwickeln. Neben der Bekämpfung der Fluchtursachen durch präventive Vermittlung der Internationalen Gemeinschaft in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen ist die wirtschaftliche und ökologische Stabilisierung der Entsendeländer illegaler Migranten eine vorrangige Aufgabe. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Schaffen von Arbeitsplätzen geht es auch und vor allem um die Entwicklung stabiler rechtlicher Rahmenbedingungen, etwa die Möglichkeit zur Aufnahme günstiger Kredite zur Finanzierung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (Massey, 1998). Die Stabilität im Herkunftsland bildet eine wichtige



Voraussetzung, dass die Rückkehrorientierung beibehalten und auch verwirklicht wird. Im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Erforschung illegaler Migration stellt die Untersuchung zurückgekehrter illegaler Migranten ein bisher vernachlässigtes Themenfeld dar. Die Beantwortung der Fragen, warum ehemalige illegale Migranten sich zur Rückkehr entschlossen, wie sie die Rückkehr verwirklicht und wie sie nach der Rückkehr wieder Fuß haben fassen können, ist für ein vertieftes Verständnis der Prozesslogik illegaler Migration von hohem Wert. darüber hinaus wären die Erkenntnisse einer solchen Rückkehrerforschung von zentraler Relevanz für die Entwicklung effizienter Rückkehrförderprogramme.

Alternativen zu illegaler Einreise und zu illegalem Aufenthalt sind getrennt zu betrachten. Die großzügigere Gewährung der legalen Einreise verringert mit Sicherheit die Anzahl illegaler Einreisen, erhöht aber u. U. die Anzahl illegaler Aufenthalte. Am Beispiel der Zuwanderung aus Polen wird deutlich, dass aufenthaltsrechtliche Illegalität durch staatliche Regelsetzung definiert wird. Vor 1991 fanden polnische Staatsangehörige als Flüchtlinge aus dem Machtbereich des Kommunismus Aufnahme im Westen. In der Bundesrepublik Deutschland erhielten sie eine Duldung, aber keine Arbeitserlaubnis. Daneben pendelten polnische Staatsangehörige zur Ausübung einer Schwarzarbeit oder einer illegalen Handelstätigkeit in den 1980er Jahre zwischen Polen und Deutschland. Seit der Einführung der visumsfreien Einreise im Jahr 1991 spielt die illegale Einreise daher so gut wie keine Rolle. Bei illegalen Aufenthalten gehören polnische Staatsangehörige jedoch auf Grund der Ausübung einer illegalen Beschäftigung zur größten Gruppe illegaler Migranten. Durch Einführung legaler Arbeitsmöglichkeiten im Rahmen der Saisonarbeit und der Werkvertragsbeschäftigung, die vor allem Pendelmigranten aus Polen zu Gute kommt, konnte die illegale Arbeitsmigration aus Polen zumindest teilweise in aufenthaltsrechtlich legale Bahnen gelenkt werden. Dies war auch die offizielle Begründung für die Einführung von Saisonarbeit und Werkvertragsabkommen. Dennoch verblieb ein erheblicher Teil der Arbeitsmigration aus Polen in der Illegalität.

Offensichtlich ist Zugänglichkeit zum Territorium nicht gleich bedeutend mit Zugänglichkeit zum informellen Arbeitsmarkt. Die Arbeitsplätze für illegal beschäftigte Ausländer im informellen Arbeitsmarkt sind bereits besetzt. Es besteht allein die Möglichkeit, die bereits illegal beschäftigten Ausländer durch Unterbieten der Preise vom Markt zu drängen oder durch eine neuerliche „Preisoffensive“ neue Marktnischen zu eröffnen. In München gelang es Ukrainerinnen, sich auf dem Arbeitsmarkt für Haushaltshilfen neu zu etablieren. Der Markt war offensichtlich noch nicht gesättigt war und auf Grund der Lage auf dem Wohnungsmarkt die Konkurrenz nicht sehr groß (Alt, 2003a: 125). Für andere Branchen ist eine vergleichbare Ausweitung des informellen Arbeitsmarktes nicht zu erwarten, wenn die (vorgeschlagenen) Mechanismen zur Durchsetzung der Arbeitsmarktordnung doch eine begrenzende Wirkung ausüben. Es wird eher zur Verdrängung der ‚etablierten‘ illegalen Ausländer durch neu hinzukommende ‚billigere‘ Ausländer kommen.

Im gewerblichen Bereich wird illegale Beschäftigung dagegen durch Errichtung legaler Fassaden verschleiert, wie es im Baugewerbe oder aktuell in der Fleisch verarbeitenden Industrie der Fall ist. Gera-

de in diesen Bereichen wird es darauf ankommen, durch Stärkung von Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit die Anreize zur Ausbeutung illegal beschäftigter Ausländer zu verringern. Der entscheidende Ansatz zur Vermeidung illegaler Migration liegt darin, die von der informellen Ökonomie ausgeübten Anreize zur Beschäftigung illegaler Migranten in Grenzen zu halten.

In Anbetracht dieser Sachverhalte ist zumindest für Staaten ohne offensichtlichen Asylgrund (Sichere Drittstaaten) zu überlegen, die Visumsfreiheit einzuführen. In dem Masse, wie die Anschlussfähigkeit an institutionelle Anschlussmöglichkeiten wie Asylverfahren transparenter gestaltet und vor Allem Anschlussmöglichkeiten an den informellen Arbeitsmarkt verringert werden, kann die Zugänglichkeit ermöglicht werden. Entsprechend ist zu sehen, dass die Einführung der visumsfreien Einreise für rumänische und bulgarische Staatsangehörigen zwar zu einem deutlichen Rückgang der illegalen Einreisen bei diesen Nationalitäten geführt hat, aber noch nicht zu einem Anstieg der Zahl der illegalen Aufenthalte. Schleppern wurde damit weitgehend die Geschäftsgrundlage entzogen.

Aufenthaltsrechtliche Illegalität kann auch durch die freiwillige Ausreise beendet werden. Von offiziellen Stellen wird die Rückkehr als einzig gangbarer Weg zur Beendigung eines illegalen Aufenthaltes angesehen. Es wird jedoch wenig unternommen, um die Rückkehrbereitschaft illegaler Migranten ohne Kontakt mit Behörden praktisch zu fördern. Zugang zu den bestehenden Rückkehrförderprogrammen haben in der Regel nur ausreisepflichtige Ausländer, die den Behörden bereits bekannt sind. Es ist jedoch sinnvoll, alle faktisch in der Illegalität lebenden Ausländern in die Möglichkeit der Rückkehrförderung einzubeziehen. Damit würde die Arbeit der Beratungsstellen der Migrationssozialarbeit, die mit illegalen Migranten Kontakt haben, unterstützt.

Es erscheint zudem notwendig und sinnvoll, Flüchtlinge nicht zeitlich unbegrenzt im aufenthaltsrechtlichen Zustand der Duldung zu belassen oder einem jahrelangen Aufenthalt als Asylbewerber oder Bürgerkriegsflüchtling keine Aufenthaltsperspektive zu eröffnen und damit ein Abtauchen in die Illegalität in Kauf zu nehmen. Langjährig Geduldeten sollte eine Bleibeperspektive eingeräumt werden. Im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Zuwanderungsgesetzes ist auch eine Legalisierung der lange im Lande lebenden Personen ohne Aufenthaltsstatus ein Mittel, um aufenthaltsrechtliche Illegalität zu beenden.

Legalisierungsmaßnahmen, die in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen teilweise wiederholt durchgeführt wurden, werden in Deutschland grundsätzlich abgelehnt. Es wurde aber eine Reihe von „Altfall- und Bleiberechtsregelungen“ durchgeführt. Das Bundesministerium des Innern (2001) listet in einem Schreiben für den Zeitraum 1991 bis 2000 insgesamt zehn Altfall- und Bleiberechtsregelungen auf: (1) Altfallregelung im Mai/Juni 1991 für chinesische Wissenschaftler, Studenten und sonstige Auszubildende; für Christen und Yeziden aus der Türkei; für Äthiopier, Afghanen, Iraner; Libanesen, Palästinenser und Kurden aus dem Libanon sowie Tamilen aus Sri Lanka. (2) Altfallregelung im Juni 1991 für Polen und Ungarn sowie Ausländer aus den übrigen Staaten des ehemaligen Ostblocks und abgelehnte Vertriebenenbewerber. (3) Bleiberechtsregelung vom Mai 1993 für ehemalige DDR-

Vertragsarbeitnehmer aus Angola, Mosambik und Vietnam. (4) Asylfallregelung vom Juni 1993 auf der Grundlage des Asylkompromisses 1992 für Asylbewerber aus Afghanistan, China, Irak, Iran, Laos, Libyen und Myanmar (Burma). (5) Bleiberechtsregelung gemäß der Beschlüsse der Innenministerkonferenz von 6. Mai und 25. November 1994 für pakistanische Staatsangehörige, die der Ahmadiyya-Glaubensgemeinschaft angehören. (6) Bleiberechtsregelung gemäß dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 25. November 1994 für Yeziden aus der Türkei. (7) Bleiberechtsregelung gemäß dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 29. März 1996 für abgelehnte Asyl- und Vertriebenenbewerber mit Ausnahme von ausreisepflichtigen Staatsangehörigen der Bundesrepublik Jugoslawien. Die Zahl der Begünstigten, die eine Aufenthaltsbefugnis erhielten, betrug insgesamt 7 856 Personen. (8) Bleiberechtsregelung für die Opfer des Brandanschlages in Lübeck im Januar 1999. (9) Bleiberechtsregelung gemäß dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 19. November 1999 für abgelehnte Asyl- und Vertriebenenvertreter mit Ausnahme von Staatsangehörigen aus der Bundesrepublik Jugoslawien einschließlich des Kosovo und Bosnien. Bis zum 31. Dezember 2000 waren bei mindestens 29 323 vorgelegten Anträgen, die Anträge wurden in den Bundesländern teilweise statistisch nicht erfasst. Insgesamt 18 258 Aufenthaltsbefugnisse erteilt. (10) Bleiberechtsregelung gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz von 23./24. November 2000 für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina und Kosovo, insbesondere für Traumatisierte aus Bosnien-Herzegowina.

Die Auflistung verdeutlicht, dass die Altfall- und Bleiberechtsregelungen auf bestimmte Nationalitäten oder Statusgruppen beschränkt und oft auch verbunden war mit Auflagen betreffend der persönlichen Situation der Antragsteller: Sie durften nicht straffällig geworden sein durften und mussten ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten. Mit Ausnahme der Beschränkung auf Nationalitäten unterscheiden sich die in Deutschland durchgeführten Maßnahmen nicht allzu sehr von Maßnahmen in anderen Ländern, die unter der Überschrift Legalisierung durchgeführt wurden. In Großbritannien wurde beispielsweise eine Legalisierungsmaßnahme durchgeführt, die sich ausschließlich an den Personenkreis von Frauen gerichtet hatte, die als mitreisendes Personal von Botschaftsangehörigen nach Großbritannien eingereist waren und dann auf Grund unzumutbarer Arbeitsbedingungen andere Arbeitgeber gesucht hatten und damit illegal geworden waren. Die Erfahrungen mit dieser Legalisierung zeigen, dass ähnlich wie in Deutschland, die Gruppe der Begünstigten durch Formulierung von Auflagen und Bedingungen klein gehalten wurde (Anderson, 2004). In anderen Ländern wie Spanien, Griechenland oder Italien erfüllten die Legalisierungsprogramme auf der Basis von Stichtagsregelungen zunächst vor allem die Funktion, das Fehlen ausländerrechtlicher Regelungen, die den Zugang zum und den Aufenthalt im Territorium regeln, zu kompensieren (Apap u.a., 2000). Die Erfahrungen mit diesen Stichtagsmaßnahmen sind zwiespältig. So wurden zwar Menschen aus der Illegalität herausgeholt. Dies änderte aber nichts daran, dass weiterhin in der Schattenwirtschaft gearbeitet wird. Gleichzeitig rückten neue illegale Einwanderer nach. Das Problem mit der Stichtagsregelung ist, dass die Regelungen zu eng und zu weit sein können. Auf der einen Seite ist der Kreis der Zugangsberechtigten zu eng gezogen. Auf der anderen Seite erscheint die gewährte dauerhafte Bleibeoption in Anbetracht

der oftmals zeitlich befristeten Perspektive illegaler Arbeitsmigranten zu weit. Eine zunächst zeitlich befristete Bleibeoption mit der Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung würde sowohl den Interessen der Migranten als auch der aufnehmenden Gesellschaft besser entsprechen.

Grundsätzlich sind Regularisierungsmaßnahmen auch in Deutschland nicht nur möglich, wie die Durchführung der Altfall- und Bleiberechtsregelung zeigt, sondern auch sinnvoll und notwendig. Insgesamt ist darüber nachzudenken, flexible Regelungen zu finden. Dabei sollten auch Instrumente weiter verfolgt werden, die bereits praktiziert werden. So ließen sich die bestehenden Programme für eine befristete Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern ausbauen. Bei der Saisonarbeit wurde von offizieller Seite ausdrücklich argumentiert, dass damit illegale Migration aus MOE-Staaten in legale Bahnen gelenkt werden soll. Dieses Ziel wurde tatsächlich erreicht. Allerdings sollte bei den temporären Beschäftigungsprogrammen die Bindung der Arbeitserlaubnis an einen einzigen Arbeitgeber modifiziert werden, da diese Abhängigkeit vielfach zur Ausbeutung ausgenutzt wird (Cyrus 2004a). Im Falle der Ausbeutung sollte nicht den Arbeitnehmern die Arbeitserlaubnis entzogen werden, sondern die Einhaltung der vorgeschriebenen Arbeits- und Lohnbedingungen durchgesetzt werden. In Anbetracht des demographischen Zuwanderungsbedarfes ist auch die strikte Befristung der Arbeitsgenehmigung zu überdenken. Temporär beschäftigte Wanderarbeiter erwerben sich im Verlauf ihres Aufenthaltes gute Voraussetzungen für die Einwanderung. Wird temporär beschäftigten Arbeitsmigranten der weitere Arbeitsaufenthalt verwehrt, ergibt sich ein Potenzial für illegale Einwanderung.

Denkbar wäre auch eine Art „dynamische“ Regularisierung, bei der illegale Migranten bei Erfüllung bestimmter Bedingungen eine zunächst befristete Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden kann. Eine solche Lösung könnte als generalisierte Härtefalllösung im Einzelfall durch eine bei den Ausländerbehörden eingerichtete Arbeitsgruppe zunächst anonym begutachtet und die Entscheidung durch eine einzurichtende Härtefallkommission verifiziert werden. Eine dynamische Legalisierung könnte für Personen gelten, die nachweislich seit zum Beispiel mindestens fünf Jahren illegal in Deutschland leben und arbeiten. Der Zeitraum von fünf Jahren lehnt sich an den Zeitkorridor an, der in der Richtlinie für lang aufhältliche Drittstaatler genannt wird. Nach Auffassung der EU-Kommission gelten Ausländer, die fünf Jahre in einem Mitgliedsland der EU leben, als lang aufhältlich und ihnen sind besondere Schutzrechte zu gewähren. Dieser Gedanke ist auch auf Menschen ohne Aufenthaltsrechte anzuwenden. Dem Einwand, dass hier ein Rechtsbruch belohnt wird, ist entgegenzuhalten, dass die dynamische Legalisierung dem deutschen Rechtsempfinden nicht fremd sondern, sondern im Prinzip der Verjährung von Straftaten seine Entsprechung findet. Der Nachweis des tatsächlichen Aufenthaltes in Deutschland könnte über die Teilnahme an Kursen zum Erlernen der deutschen Sprache und beruflicher Kenntnisse nachgewiesen werden, oder über Kindergarten- und Schulbesuch der Kinder, über regelmäßige Kontakte mit Beratungsstellen oder über die Mitgliedschaft in Versicherungen. Auf diesem Wege bestehen einerseits Anreize, dass die Menschen ohne Aufenthaltsrechte zum Beispiel eine Krankenversicherung abschließen und damit für die Allgemeinheit im Krankheitsfalle keine Kosten anfallen. Entsprechend müssten die Krankenkassen den Zugang für solche Versicherte ermöglichen

und eine angemessene Einstufung vornehmen. Beim Erfüllen der Voraussetzung ist davon auszugehen, dass die Antragsteller bei einem weiteren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland keine Belastung darstellen werden.

## 7 Schlussbemerkung

Eine Gesamtbetrachtung des Forschungsstandes zur aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland zeigt, dass in den letzten Jahren durch verschiedene Forschungsprojekte ein durchaus beträchtliches Wissen zusammen getragen wurde, dass sich in den internationalen Forschungsstand einfügt. Die Forschung verdeutlicht, dass aufenthaltsrechtliche Illegalität ein ernsthaftes Problem darstellt. Insbesondere die Anwesenheit von Kindern ohne Aufenthaltsstatus besteht im deutlich höheren Umfang als bisher angenommen.

In der gesellschaftspolitischen Debatte hat das Thema aufenthaltsrechtliche Illegalität folgerichtig in den letzten Jahren an Relevanz gewonnen. Die Debatten und Maßnahmen auf kommunaler Ebene signalisieren die Brisanz und Notwendigkeit, Konzepte für einen sozialverträglichen Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltsrechte zu entwickeln.

Die gesetzgebende Politik auf europäischer und nationaler Ebene ist bisher durch eine Dominanz repressiver Ansätze gekennzeichnet, die auf eine totale Verhinderung illegaler Einreisen und Beendigung illegaler Aufenthalte abzielen. Allein repressive Bemühungen führen aber im Zeitalter der Globalisierung und Migration nicht zum gewünschten Ergebnis, sondern vergrößern die Kluft zwischen dem Anspruch der Migrationspolitik und der Migrationsrealität.

Notwendig ist eine grundsätzliche Debatte über die Bewertung (illegaler) Zuwanderung und ihren Folgen. Wenn es zutrifft, dass liberale Staaten nicht in der Lage sind, aufenthaltsrechtliche Illegalität zu verhindern, dann ergibt sich im eigenen Interesse die Notwendigkeit und Verpflichtung, auch den in der Illegalität lebenden Menschen soziale Mindeststandards nicht zu verweigern und ihnen unter bestimmten Bedingungen einen Weg aus der Illegalität anzubieten: „Wenn es nicht möglich ist, illegale Migration effektiv zu begrenzen, dann müssen die Regierungen der entwickelten Ländern politische Maßnahmen zur Integration dieser Einwanderer in ihre neue Heimat verfolgen, um die sozialen Kosten zu minimieren und den ökonomischen Nutzen zu maximieren“ (Bhagwati, 2003: 103).

## 8 Literatur

agisra e.V.; KOK. e.V.; TERRE DES FEMMES e.V. (Hg.) 2003: Schattenbericht zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung Deutschland, 2003, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW). Frankfurt, Potsdam und Tübingen.

Albrecht, Hans-Jörg; Fijnaut, Cyrille (Hg.) 2002: The Containment of Transnational Organized Crime. Comments on the UN Convention of December 2002. Freiburg i.Br.: edition iuscrim.

- Alscher, Stefan; Münz, Rainer; Öczan, Veysel, 2001: Illegal anwesende und illegal beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in Berlin. Lebensverhältnisse, Problemlagen, Empfehlungen. Demographie aktuell Nr. 17. Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften: Berlin.
- Alt, Jörg, 1999a: Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler Immigranten' ausgehend von Situationen in Leipzig. Karlsruhe: von Loeper.
- Alt, Jörg, 1999b: Leben in der Illegalität. Krankheitsbilder und Probleme bei der Behandlung. Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig, Vortrag im Hygiene Museum Dresden, Unveröff. Ms. Berlin (download: [www.joerg-alt.de](http://www.joerg-alt.de)).
- Alt, Jörg, 2001: Stellung 'Illegaler' im Arbeitsmarkt. Vortrag auf den Hohenheimer Tagen für Ausländerrecht und Ausländerpolitik am 28. Januar 2001, Hohenheim (unv. Ms., siehe [www.joerg-alt.de](http://www.joerg-alt.de)).
- Alt, Jörg, 2003a: Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration. Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.
- Alt, Jörg, 2003b: Anlage 5: Zusammensetzung der 'Illegalenpopulation' in Deutschland, Ms., ([www.joerg-alt.de](http://www.joerg-alt.de)).
- Alt, Jörg, 2003c: Anlage 4: Größenschätzung für Deutschland. Ms., ([www.joerg-alt.de](http://www.joerg-alt.de)).
- Alt, Jörg, 2004: Illegale private Ausländerbeschäftigung. in: Cyrus, Norbert (Hg.) Zwischen dosierter Öffnung und verschärfter Kontrolle. Arbeitsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Dokumentation der Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin in Kooperation mit dem Institut für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen (IBKM) der Universität Oldenburg, EU-Forschungsprojekt IAPASIS. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, 53-55.
- Alt, Jörg; Cyrus, Norbert, 2002: Illegale Migration: Ansätze für eine menschenrechtlich orientierte Migrationspolitik. in: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hg.) Migrationsreport 2002. Fakten - Analysen - Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus, 141-162.
- Amersfoort, Hans van, 1996: Migration: the limits of governmental control. *New Community*, 22:2, S. 243-257.
- Anderson, Bridget, 2004: The Devil is in the Detail: Lessons to be Drawn from the UK's recent Exercise in Regularising Undocumented Workers. in: LeVoy, Michele; Verbruggen, Nele; Wets, Johan (Hg.) *Undocumented Migrant Workers in Europe*. Brussels: PICUM, 89-101.
- Anderson, Philip, 2003: "...dass Sie uns nicht vergessen." Menschen in der Illegalität in München. Eine Studie im Auftrag des Münchner Stadtrats, unter Mitarbeit von Pater Dr. Jörg Alt, Christian Streit und Katharine Krebbold. Wohnungs- und Flüchtlingsamt München, Stelle für interkulturelle Zusammenarbeit: München.
- Apap, Joanna; de Bruycker, Phillipe; Schmitter, Catherine, 2000: Regularisations of illegal immigrants in the European Union. Summary Report of a Comparative Study. *European Journal of Migration and Law*, 2:3/4, 263-308.
- Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit des Bundesministeriums für Gesundheit, 2001: Empfehlung der Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit" zu "Migration und gesundheitliche Versorgung, Unveröff. Ms., Bonn.
- Bade, Klaus J. (Hg.) 2001: Integration und Illegalität in Deutschland. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).
- Bales, Kevin, 2001. Die neue Sklaverei. München: Kunstmann.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, 2003: Antwortschreiben auf die schriftliche Anfrage der Frau Abgeordneten Köhler vom 27.03.2003 betreffend Situation von Ausländern mit illegalem Aufenthalt in Bayern. Unveröff. Brief, München.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 2002: Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2003a: Gesunde Integration. Dokumentation der Fachtagung am 20. und 21. Februar 2003 in Berlin. Bundesweiter Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit. Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2003b: Migrationsreport 2003. Bundestags-Drucksache 15/2262 vom 18.12.2003, Berlin.
- Bhagwati, J., 2003: Borders Beyond Control. *Foreign Affairs*, 82: 1, 98-104.
- Bode, Andrea; Wache, Jutta, 2000: Die unsichtbaren "Perlen" - Migrantinnen im informellen Arbeitsmarkt. Dokumentation zur Lebens- und Arbeitssituation philippinischer Frauen, die in Deutschland als Hausangestellte arbeiten. Ökumenische ASIENGRUPPE e.V.: Frankfurt am Main.

- Brinkmann, Gisbert, 2004: Die Europäische Migrationspolitik: Überblick und aktuelle Fragen. in: Cyrus, Norbert (Hg.) Zwischen dosierter Öffnung und verschärfter Kontrolle. Arbeitsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, 37-44.
- Bukow, Wolf-Dietrich; Nikodem, Claudia; Schulze, Erika; Yildiz, Erol, 2001. Die multikulturelle Stadt. Von der Selbstverständlichkeit im städtischen Alltag. Opladen: Leske und Budrich.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 1999: Stellungnahme zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland, Frankfurt.
- Bundeskriminalamt, 2003a: Lagebild Menschenhandel 2002. Bundeskriminalamt: Wiesbaden.
- Bundeskriminalamt, 2003b. Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: BKA.
- Bundesministerium des Innern, 2001: Antwort vom 14. Februar 2001 auf die Eingabe des Jesuitenflüchtlingsdienstes vom 29. November 2000, unv. Brief, Berlin (s. www.joerg-alt.de)..
- Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz, 2001: Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Berlin.
- Bundesministerium des Innern, 2002: Bundesgrenzschutz - Jahresbericht 2000 / 2001. Bundesministerium des Innern: Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, (Hg.) 2000: Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen, Belastungen, Herausforderungen. Sechster Familienbericht. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Bundesregierung, 2000: Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG - BT-Drucksache 14/4220.
- Chabake, Abou; Armando, Tarek, 2000: Irreguläre Migration und Schleusertum: Im Wechselspiel von Legalität und Illegalität. in: Husa, Karl; Parnreiter, Christoph; Stacher, Irene (Hg.) Internationale Migration: die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Frankfurt am Main: Brandes und Apsel Südwind, 123-143.
- Cholowinski, Ryszard, 2003: EU Policy on Irregular Migration: Human Rights Lost. Paper prepared for the Conference on Irregular Migration and Human Rights, University of Leicester, 28.-29. June 2003, Unpubl. Ms. Leicester.
- Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L.; Hollifield, James F. (ed.), 1994. Controlling Immigration. A Global Perspective. Stanford: Stanford University Press.
- Cyrus, Norbert, 2000: Komplementäre Formen grenzüberschreitender Migration: Einwanderung und Mobilität am Beispiel Polen. in: Schmals, Klaus M. (Hg.) Migration und Stadt. Opladen: Leske und Budrich.
- Cyrus, Norbert, 2001a: Wie vor Hundert Jahren? Zirkuläre Arbeitsmigration aus Polen in der Bundesrepublik Deutschland. in: Pallaske, Christoph (Hg.) Die Migration von Polen nach Deutschland. Zu Geschichte und Gegenwart eines europäischen Migrationssystems. Baden-Baden: Nomos, 185-204.
- Cyrus, Norbert, 2001b: Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit stärken. Ein arbeitsmarktbezogener Ansatz zur Sozialen Arbeit mit Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Berlin. iza - Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, 1, 28-33.
- Cyrus, Norbert, 2003: Changing rhetoric and narratives: German trade union and Polish migrant workers. in: Spohn, Willfried; Triandafyllidou, Anna (Hg.) Europeanisation, National Identities and Migration. Changes in Boundary Constructions between Western and Eastern Europe. London: Routledge, S. 192-222.
- Cyrus, Norbert, 2004a: Forced Labour and Trafficking into Labour Exploitation of Foreign Migrant Workers in Contemporary Germany. Report prepared for the International Labour Office (ILO) Geneva, forthcoming, Geneva: ILO.
- Cyrus, Norbert, 2004b: Mobilität im Verborgenen. Plurilokale Mobilitätspraxen illegal beschäftigter polnischer Haushaltsarbeiterinnen in Berlin. in: Bonß, Wolfgang (Hg.) Mobilitätspioniere. Beiträge zur soziologischen Mobilitätsforschung (im Erscheinen).
- Cyrus, Norbert; Vogel, Dita, 2001: Implementing migration control in labour markets - routines and discretion in Germany. IAPASIS-Germany Working Paper 1-2002. University of Oldenburg: FB 11.: Oldenburg.

- Cyrus, Norbert; Vogel, Dita, 2002a: Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt? Fallstudienbefunde - Herausforderungen - Gestaltungsoptionen. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 35: 2, 254-270.
- Cyrus, Norbert; Vogel, Dita, 2002b: Managing access to the German labour market - how Polish (im)migrants relate to German opportunities and restrictions. University of Oldenburg: Oldenburg.
- Cyrus, Norbert; Vogel, Dita, 2002c: Work-permit decisions in the German labour administration: an exploration of the implementation process. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2003:forthc.
- Cyrus, Norbert; Düvell, Franck; Vogel, Dita, 2004 (i. E.): Illegale Zuwanderung in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich. *IMIS-Beiträge*, (im Erscheinen).
- Davy, Ulrike (Hg.) 2001: Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich. Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- DGB-Bildungswerk, 2002: Rechte aus dem Arbeitsverhältnis. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Aufenthalts- und/oder Arbeitserlaubnis. *Schriftenreihe Migration und Arbeitswelt 11*, Düsseldorf: DGB-Bildungswerk.
- Die deutschen Bischöfe, Kommission für Migrationsfragen, 2001: Leben in der Illegalität in Deutschland - eine humanitäre und pastorale Herausforderung. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz: Bonn.
- Dietz, Barbara, 2003: Gibt es eine Alternative? Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeitnehmer in Deutschland. Working Paper Nr. 253 des Osteuropa-Instituts München, Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, München.
- Efionayi-Mäder, Denise, o.J.: Illegale Migration (Sans-Papiers), in: *SOCIALinfo*. Wörterbuch der Sozialpolitik ([www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopposode/show.cfm?id=288](http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopposode/show.cfm?id=288)).
- Elwert, Georg, 2002: Unternehmerische Illegale. Ziele und Organisation eines unterschätzten Typs illegaler Einwanderer. *IMIS-Beiträge*: 19, 7-20.
- Engbersen, Godfried, 2001: The Unanticipated Consequences of Fortress Europe: Residence Strategies of Illegal Immigrants. in: Guiraudon, Virginie; Joppke, Christian (Hg.) *Controlling a New Migration World*. London: Routledge, 222-246.
- Fodor, Ralf, 2001: Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland. in: Alt, Jörg; Fodor, Ralf (Hg.) *Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Anmerkungen für eine Positionsbestimmung*. Karlsruhe: Loeper Literatur-Verlag.
- Franz, Adelheid, 2004: Medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung. Vortrag auf der Fachtagung "Illegale" in Deutschland am 3./4. März 2004 in der Politischen Akademie Tutzing, Unveröff. Ms. Berlin.
- Freeman, Gary P., 1994: Can Liberal States Control Unwanted Migration? *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences (AAPSS)*, 534: July 1994, 17-30.
- Froissart, Valerie, 1999: Die Gesetze der Ungastlichkeit, oder: Was haben ein Dieb und ein Künstler gemeinsam? in: Knecht, Michi (Hg.) *Die andere Seite der Stadt. Armut und Ausgrenzung in Berlin*. Köln und Weimar: Böhlau.
- Geissler, Rainer, 1996. *Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Zwischenbilanz zur Vereinigung*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Ghosh, Bimal, 1998. *Huddled masses and uncertain shores: insights into irregular migration*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Giddens, Antony, 1984. *The Constitution of Society. Outline of Theory of Structuration*. Cambridge.
- Gomez-Schlaikier, Sigrid Maria, 2003: "Wir sind hier, weil wir uns gegenseitig brauchen". Eine empirische Untersuchung zu illegal in Hamburg lebenden Ecuadorianerinnen. *Studiengang Sozialökonomie*. Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik: Hamburg.
- Griffiths, John, 1999: The Social Working of Anti-Discrimination Law. In: Loenen, Titia; Rodrigues, Peter R. (Hg.) *Non-discrimination law: comparative perspectives*. The Hague: Kluwer Law International, 313-330.
- Guild, Elspeth, 2003: Who is an irregular migrant? Vortragsmanuskript für die "Conference on Irregular Migration and Human Rights, University of Leicester, 28.-29. Juni 2003, Nijmegen.



- Hentschel, Tamara (Hg.) 1997: Zweimal angekommen und doch nicht zu Hause. Vietnamesische Vertragsarbeiter in den neuen Bundesländern. Berlin: Reistrommel.
- Hillmann, Felicitas, 2003: Riders on the storm: Vietnamese in Germany's two migration systems. Paper prepared for the ESF workshop on Asian immigrants and entrepreneurs in Europe, 11/12 May 2001 in Nijmegen, Unpubl. Ms., Berlin.
- Irek, Malgorzata, 1998. Der Schmugglerzug. Warschau - Berlin - Warschau. Materialien einer Feldforschung, . Berlin: Das Arabische Buch.
- IZA, 1999: Illegale Migration und Arbeitsmarkt. IZA - Compact, Juli 1999.
- IZA, 2002: Schattenwirtschaft auf dem Vormarsch - Neue Studie belegt alarmierende Entwicklung. IZA - Compact, Oktober 2002.
- Jordan, Bill; Vogel, Dita; Estrella, Kylza, 1997: Leben und Arbeiten ohne regulären Aufenthaltsstatus - ein Vergleich von London und Berlin am Beispiel brasilianischer Migranten und Migrantinnen;. Zuwanderung und Stadtentwicklung, 215-231.
- Jordan, Bill; Düvell, Franck, 2002. Irregular Migration. The Dilemmas of Transnational Mobility. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jordan, Bill, 2004: Soziale Rechte, Migration und Soziale Arbeit. Überlegungen zur Ethik von Mobilität und Zugehörigkeit in einer globalisierten Welt. in: Treichler, Andreas; Cyrus, Norbert (Hg.) Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel.
- Kirchenleitung der Evangelischen Kirche von Westfalen (Hg.) 2000: Ohne Recht auf Aufenthalt - illegal. Eine Handreichung und Einladung zum Gespräch zur Situation von Flüchtlingen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Bielefeld: Kirchenleitung der Evangelischen Kirche von Westfalen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung, KOM(2001) 672 endgültig vom 15. November 2001, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Entwicklung einer gemeinsamen Politik zu illegaler Einwanderung, Menschenhandel und Menschenhandel, Außengrenzen und die Rückkehr illegaler Einwanderer (KOM (2003) 323 endgültig vom 3. Juni 2003), Brüssel.
- Kostakapoulou, Dora, 2003: Irregular Migration and Migration Theory: Making State Authority Less Relevant. Paper prepared for the Conference on Irregular Migration and Human Rights, University of Leicester, 28.-29. June 2003, Unpubl. Ms. Leicester.
- Krasnodebski, Zdislaw; Krampen, Nele (Hg.) 2001: Polen in Bremen. Bremen: Kooperation Universität-Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Krassmann, Susanne; Lehne, Werner, 1997: "Organisierte Kriminalität" im Windschatten der Globalisierung legaler und illegaler Märkte. Vorgänge,; 1, 106-119.
- Kühne, Peter; Rübler, Harald, 2000. Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Lamnek, Siegfried; Olbrich, Gaby; Schäfer, Wolfgang J., 2000: Tatort Sozialstaat. Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter)Gründe. Opladen: Leske und Budrich.
- Lewandowski, Augustyn, 1999: Illegale Arbeit ist leicht zu finden in Berlin. In: Erzbischöfliches Ordinariat, Berlin (Hg.) Illegal in Berlin. Momentaufnahmen aus der Bundeshauptstadt. Berlin: Erzbischöfliches Ordinariat, Berlin.
- Lucht, Dörte (ed.), 2002: (Il)legales (Un)glück. Die neue Generation der OstarbeiterInnen. Eine Dokumentation: Berlin.
- Lutz, Helma, 2001: Die neue Dienstmädchenfrage im Zeitalter der Globalisierung. in: Fechter, Mathias (Hg.) Gesellschaftliche Perspektiven: Wissensgesellschaft - Globalisierung. Jahrbuch der Hessischen Gesellschaft für Demokratie und Ökologie, Band 3. Frankfurt: HGDÖ.
- Massey, Douglas S., 1998. Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium. Oxford: Oxford University Press.
- Massey, Douglas S., 2002: Fortress Construction as National Policy: Lessons from the United States. Unpubl. Paper, Philadelphia.

- Medinetz Freiburg, 2004: Vortrag auf der Tagung "Illegale" in Deutschland - Kommunen vor einem verdrängten Problem in Tutzing am 3. und 4. März 2004, Unveröff. Ms., Freiburg..
- Mentz, Ulrike, 2001. Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem. Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft, Bd. 3150., Frankfurt am Main u.a.
- Mikl-Horke, Gertraude, 1994. Soziologie. Historischer Kontext und soziologische Theorie-Entwürfe. München und Wien: R. Oldenbourg.
- Minderhoud, Paul, 2003: Coping with Irregular Migration: The Dutch Experience. Paper prepared for the Conference on Irregular Migration and Human Rights, University of Leicester, 28.-29. June 2003, Unpubl. Ms. Leicester.
- Morokvasic, Mirjana, 1994: Pendeln statt Auswandern. Das Beispiel Polen. in: Morokvasic, Mirjana; Rudolph, Hedwig (Hg.) Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung. Berlin, 166-187.
- Müller-Schneider, Thomas, 2000. Zuwanderung in westliche Gesellschaften. Analyse und Steuerungsoptionen. Opladen: Leske und Budrich.
- Niesner, Elvira, 1997. Ein Traum vom besseren Leben: Migrantinnenerfahrungen, soziale Unterstützung und neue Strategien gegen Frauenhandel, Opladen: Leske und Budrich.
- Niesner, Elvira; Jones-Pauly, Christina, 2001. Frauenhandel in Europa: Strafverfolgung und Opferschutz im europäischen Vergleich (Trafficking in women in Europe: prosecution and victim protection in a European context). Bielefeld: Kleine.
- North, David S., 1994: Enforcing the Minimum Wage and Employers Sanctions. The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences (AAPSS), 534: July 1994, 58-68.
- Osiecki, Danuta, 2001: Die Fachberatungstellen und ihre Hilfsangebote - ein Beispiel. In: agisra e.V. (Hg.) Migration von Frauen. Ausbeutung, Illegalisierung und Menschenhandel. Frankfurt am Main: agisra, 78-85.
- Passel, Jeffrey, 2000: New Estimates of the Undocumented Population in the United States, Ms. ([www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=19](http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=19)).
- Pluymen, Manon; Minderhoud, Paul, 2002: Access to public services as an instrument of migration policy in the Netherlands. Immigration, Asylum and Nationality Law, 16: 4, 208-223.
- Pries, Ludger, 2001. Internationale Migration. Bielefeld: transcript.
- Rajkiewicz, Antoni (Hg.) 2000: Zewnetrzne Migracje Zarobkowe we Wspólczesnej Polsce. Wybrane Zagadnienia. Wlocwlawek: Wyzsza Szkola Humanistyczno-Ekonomiczna we Wlocwlawcu.
- Rechtsamt der Stadt Feiburg im Breisgau, 2003: Hearing zur Situation der "Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Freiburg". Stellungnahme vom 27. Oktober 2003. Anlage 2 zur Drucksache G 03267..
- Sassen, Saskia, 1996. Losing control. Sovereignty in an age of globalization. New York: Columbia University Press.
- Schäfer, Wolf; u.a. 2004: Die Schattenwirtschaft bekämpfen! Von der Schattenwirtschaft lernen? Abschlußbericht der Kommission Schattenwirtschaft des Wirtschaftsrats der CDU Hamburg e.V., 1. Januar 2004, Hamburg.
- Schneider, Friedrich; Enste, Dominik, 2000. Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen. München und Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- Schneider, Friedrich, 2003: Der Umfang der Schattenwirtschaft des Jahres 2003 in Deutschland, Österreich und der Schweiz - Weiteres Anwachsen der Schattenwirtschaft, Unv. Ms., Linz.
- Senator des Innern von Berlin, 2003a: Gesundheitliche Versorgung für vollziehbar ausreisepflichtige Personen ohne Duldung. Schreiben an den Jesuiten-Flüchtlingsdienst vom 31. Juli 2003, unveröff. Schreiben. Berlin.
- Senator des Innern von Berlin, 2003b: Gesundheitliche Versorgung für vollziehbar ausreisepflichtige Personen ohne Duldung. Antwortschreiben an den Jesuiten-Flüchtlingsdienst vom 16. Oktober 2003, unveröff. Schreiben. Berlin.
- Sextro, Ulrich, 2003: Illegalität/Menschen ohne Aufenthaltsrechte. Download des ausführlichen Berichts: [www.ekir.de/ekir\\_12968\\_15654.asp](http://www.ekir.de/ekir_12968_15654.asp).
- Shinozaki, Kyoko, 2003: Geschlechterverhältnisse in der transnationalen Elternschaft. Das Beispiel der philippinischen Hausarbeiterinnen in Deutschland. Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis, 62, 67-85.

- Sozialreferat der Stadt München, 2004: Beschluss des Sozialausschusses vom 29. April 2004 (SB), unv. Erklärung, München.
- Staatliches Schulamt Freiburg, 2003: Beschulung von Flüchtlingskindern ohne Aufenthaltserlaubnis. Antwortschreiben an die Stadt Freiburg vom 12. November 2003, unveröff. Schreiben, Freiburg..
- Stadt Freiburg im Breisgau, Sozial- und Jugendamt, 2003: Bericht über das Hearing zur Situation der "Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Freiburg". Anlage 1 zur Drucksache G 03267. Freiburg.
- Stalker, Peter, 2000. *Workers without frontiers: The impact of globalization on international migration*. Boulder: Lynne-Rienner Publishers.
- Staring, Richard, 1998: Scenes from a Fake Marriage: Notes on the Flip-side of Embeddedness. in: Koser, Khalid; Lutz, Helma (Hg.) *The New Migration in Europe: The Social Constructions and Social Realities*. London: MacMillan, 224-241.
- StichtingKoppeling, 2004: Wat doet 'Stichting Koppeling'? [www.stichtingkoppeling.nl](http://www.stichtingkoppeling.nl) (download: 21.03.2004).
- Swiatkowski, Piotr, 2003: Zwischen Modernisierung und Resistenz. Die Lebenswelten der informellen polnischen Arbeitsmigranten in Frankfurt am Main. in: Roth, Klaus (Hg.) *Vom Wandergesellen zum "Green Card"-Spezialisten. Interkulturelle Aspekte der Arbeitsmigration im östlichen Mitteleuropa*. Münster: Waxmann, 187-226.
- Tapinos, Georges, 1999: *Clandestine Migration: Economic and Political Issues*. in: OECD (Hg.) *SOPEMI 1999*. Paris: OECD, 229-251.
- Taran, Patrick, 2004: *Globalization, Migration and Exploitation: Irregular Migrants and Fundamental Rights at Work*. in: LeVoy, Michele; Verbruggen, Nele; Wets, Johan (Hg.) *Undocumented Migrant Workers in Europe*. Brussels: PICUM, 9-23.
- Trojan, Mieczyslaw, 2001: Die polnischen Arbeiter in München zu Beginn der 1990er Jahre. in: Roth, Klaus (Hg.) *Nachbarschaft. Interkulturelle Beziehungen zwischen Deutschen, Polen und Tschechen*. Münster; New York: Waxmann, 217-236.
- Uihlein, Hermann, 2003: *Beschulung von Ausländerkindern ohne Aufenthaltsstatus*, in: KAM-info 12/2003 ([www.kam-info-migration.de/pages/nl0312/kaminfo\\_nl0212\\_1.pdf](http://www.kam-info-migration.de/pages/nl0312/kaminfo_nl0212_1.pdf)).
- Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001. *Zuwanderung gestalten - Integration fördern*. Berlin: BMI.
- UNHCR, (United Nations High Commissioner for Refugees), 2003: *Verpflichtung zur Registrierung von neugeborenen Kindern Asylsuchender und Flüchtlinge*. Stellungnahme vom August 2003, Berlin.
- United Nations, 2000: *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*. United Nations, general Assembly, UN Doc. A/55/383. United Nations: New York.
- Van der Leun, J. P., 2003. *Looking for Loopholes. Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vaughan, Jessica, 2003: *Shortcuts to immigration. The 'Temporary' Visa Program is broken*. Backgrounder January 2003, Center for immigration Studies ([www.cis.org/articles/2003/back103.pdf](http://www.cis.org/articles/2003/back103.pdf)).
- Vogel, Dita, 1999: *Illegal Aufenthalt in Deutschland - methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung*. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 2: 165-185.
- Vogel, Dita, 2003: *Illegal Aufenthalt. Konzepte, Forschungszugänge, Realitäten, Optionen*. in: Thränhardt, Dietrich; Hunger, Uwe (Hg.) *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 161-179.
- Vogel, Dita, 2004a: *Estimating the size of an illegally residing population*. Unpubl. draft.: Bremen.
- Vogel, Dita, 2004b: *Migrationskontrolle auf dem Arbeitsmarkt: Eine kritische Einschätzung*. In: Cyrus, Norbert (Hg.) *Zwischen dosierter Öffnung und verschärfter Kontrolle. Arbeitsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten in Deutschland*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, 60-62.
- von Seggern, Burkhardt, 1997: *Illegale Beschäftigung, rechtliche Befunde und Perspektiven*. Soziale Sicherheit, 7, 264-271.
- Vorbrodt, Eberhardt, 1999: *Gesundheitliche Versorgung von Ausländern ohne Aufenthaltsrecht. Erfahrungen, Defizite, Lösungswege*. Vortrag im Rahmen der Fachanhörung zur gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen und Migranten am 22. September 1999 in Frankfurt am Main. Amt für Multikulturelle Angelegenheiten. Unveröff. Ms. Berlin.
- Weber, Max, 1967. *Rechtssoziologie*. Neuwied; Berlin: Luchterhand.

- 
- Weiss, Karin, 2004: Determinanten der Selbsthilfe unter Zuwanderern. Das Beispiel der ehemaligen Vertragsarbeiter und Vertragsarbeiterinnen vor und nach der Wende. in: Treichler, Andreas; Cyrus, Norbert (Hg.) Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel.
- Welte, Hans-Peter, 2002: Illegaler Aufenthalt in Deutschland. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR): 2, 54-59.
- Wenkel, Burkhard, 2004: Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Auswirkungen auf die Bauwirtschaft in Berlin und Brandenburg. In: Cyrus, Norbert (Hg.) Zwischen dosierter Öffnung und verschärfter Kontrolle. Arbeitsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, 56-59.
- Wilpert, Czarina, 1999: Report on the New Migration and the Informal Labour Markets in Germany. German contribution to the EU-funded research project "Migrant insertion in the Informal E-conomy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Countries (Contract No. SOE2-3005). MIGRINF. Unpubl. Ms. Technical University Berlin: Berlin.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2000: Krankenhilfe für Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung. Reg.-Nr. WF VI-71/00.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2001: Ansprüche illegaler Zuwanderer auf Krankenbehandlung in den Ländern der EU. Reg.-Nr. 2. WF VI - 49/01.
- Wolff-Poweska, Anna; Schulz, Eberhard (Hg.) 2000: Polen in Deutschland. Integration oder Separation? Düsseldorf: Droste.

## 9 Anhang

*Tabelle 1: Nichtdeutsche Tatverdächtige mit Aufenthaltsstatus illegal nach Bundesländern  
zum 31.12.2000*

Bundesland	Anzahl der Tatverdächti- gen mit Auf- enthalt illegal	Anteil Aufent- halt illegal an Gesamtzahl ausländischer Tatverdächtiger	Gesamtzahl ausländischer Tatverdächtiger	Gesamtzahl der ausländischen Wohnbe- völkerung	Anteil illegaler Tatverdächtiger an ausl. Wohn- bevölkerung
<b>Baden Würt- temb.</b>	11 361	14,9	76 250	1 284 142 (12,20 %)	0,88
<b>Bayern</b>	20 598	22,4	91 955	1 132 296 (9,26 %)	1,82
<b>Berlin</b>	7 713	16,1	47 909	434 268 (12,84 %)	1,80
<b>Brandenburg</b>	10 402	51,3	20 277	62 282 (2,39 %)	16,70
<b>Bremen</b>	362	4,8	7 538	78 764 (11,93 %)	0,46
<b>Hamburg</b>	5 593	21,7	25 775	261 886 (15,27 %)	2,14
<b>Hessen</b>	12 879	24,8	51 930	721 167 (11,88)	1,79
<b>Mecklenb.-Vorp.</b>	1 726	31,2	5 629	33 583 (1,89 %)	5,14
<b>Niedersachsen</b>	4 826	11,4	42 334	526 077 (6,64 %)	9,17
<b>Nordrhein- Westf.</b>	13 765	12,0	114 714	1 998 154 (11,09)	0,67
<b>Rheinland-Pfalz</b>	4 872	19,2	25 376	302 436 (7,50 %)	1,61
<b>Saarland</b>	1 522	22,4	6 796	87 340 (8,17 %)	1,74
<b>Sachsen</b>	11 826	52,7	22 442	106 584 (2,41 %)	11,09
<b>Sachsen-Anhalt</b>	866	11,5	7 531	44 155 (1,69 %)	1,96
<b>Schlesw.- Holstein</b>	3 779	24,2	15 617	151 783 (5,44 %)	2,49

---

<b>Thüringen</b>	475	9,8	4 845	42 651 (1,75 %)	1,10
<b>Bundesgebiet insgesamt</b>	112 565	19,9	566 918	7 267 568 (8,83 %)	1,55

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Angaben der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik (BKA 2003: 123), und des Statistischen Bundesamt (Stand der Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.200 (Stand: 19.07.2000)).

*Table 2: Statistiken deutscher Behörden mit Relevanz zur Schätzung der illegalen Bevölkerung*

<b>Jahr</b>	<b>Asylanträge<sup>a)</sup></b>	<b>Ausländische Tatverdächtige ohne legalen Aufenthaltsstatus<sup>b)</sup></b>	<b>Illegale Einreisen an den Grenzen insgesamt<sup>c)</sup></b>
1990	193 063	47 585	7 152
1991	256 112	43 455	23 587
1992	438 191	58 452	44 949
1993	322 599	88 148	54 298
1994	127 210	90 380	31 065
1995	166 951	97 007	29 604
1996	149 193	137 232	27 024
1997	151 700	138 146	35 205
1998	143 429	140 779	40 201
1999	138 319	128 262	37 789
2000	117 648	124 262	31 485
2001	118 306	122 583	28 560
2002	91 471	112 573	22 638

Quellen: a) Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ([www.bafg.de](http://www.bafg.de) unter Statistik); b) Polizeiliche Kriminalstatistik, verschiedene Jahrgänge, enthalten teilweise BGS-Daten, 1991-1994 alte Länder und Gesamtberlin, ab 1995 gesamtes Bundesgebiet; c) Jahresberichte des Bundesgrenzschutzes, verschiedene Jahrgänge