



Cyrus, Norbert ; Vogel, Dita

Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt? Fallstudienbefunde - Herausforderungen - Gestaltungsoptionen

Journal Article as: published version (Version of Record)

DOI of this document* (secondary publication): <https://doi.org/10.26092/elib/3600>

Publication date of this document: 20/01/2025

* for better findability or for reliable citation

Recommended Citation (primary publication/Version of Record) incl. DOI:

Cyrus, Norbert / Vogel, Dita. 2002. Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt? Fallstudienbefunde - Herausforderungen - Gestaltungsoptionen; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) Jg. 35, 2/ 2002, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit. S. 254-270.

Please note that the version of this document may differ from the final published version (Version of Record/primary publication) in terms of copy-editing, pagination, publication date and DOI. Please cite the version that you actually used. Before citing, you are also advised to check the publisher's website for any subsequent corrections or retractions (see also <https://retractionwatch.com/>).

This document is made available with all rights reserved.

Take down policy

If you believe that this document or any material on this site infringes copyright, please contact publizieren@suub.uni-bremen.de with full details and we will remove access to the material.

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Norbert Cyrus und Dita Vogel

Ausländerdiskriminierung durch
Außenkontrollen im Arbeitsmarkt?
Fallstudienbefunde – Herausforderungen –
Gestaltungsoptionen

Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt? Fallstudienbefunde – Herausforderungen – Gestaltungsoptionen

Norbert Cyrus und Dita Vogel*

Welche Schwerpunkte werden bei Außenkontrollen im deutschen Arbeitsmarkt gesetzt? In der Tradition der empirischen Verwaltungsforschung untersuchen wir am Beispiel der Außendienstprüfgruppe Bau in Berlin, welche Ziele Außenkontrollen verfolgen, wo Entscheidungsspielräume bestehen und wie sie ausgefüllt werden. Während der gesetzliche Auftrag die Aufdeckung verschiedener Verstöße verlangt, identifizieren wir als politisches Ziel eine Priorisierung der Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung und als informelles Ziel der Arbeitsamtsmitarbeiter eine Verfolgung von Arbeitgebern. Während sich das politische Ziel vor allem auf die Auswahl der Baustellen auswirkt, wirkt sich das informelle Ziel bei späteren Arbeitsschritten auf die Ausnutzung von Entscheidungsspielräumen aus. Es wird deutlich, dass Arbeitnehmer, die nach Aussehen und Sprache als fremd eingestuft werden, häufiger kontrolliert werden als ‚deutsch‘ wirkende Personen. Die Analyse zeigt, dass dies eher durch erfolgsorientierte Creaming-Routinen als durch Mitarbeiterurteile erklärt werden kann. Abschließend wird reflektiert, ob derartige Auswahlroutinen in einer Einwanderungsgesellschaft als diskriminierend betrachtet werden können. Es werden Überlegungen zur Vermeidung ethnisch determinierter Routinen bei Arbeitsmarktkontrollen zur Diskussion gestellt.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Konzeptioneller Rahmen: Diskriminierungsbegriffe und empirische Verwaltungsforschung
- 3 Fallstudie: Methoden und Untersuchungsfeld
- 4 Fallstudie: Ziele
 - 4.1 Rechtlicher Rahmen und Aufgabenstellung: Institutionelle Ziele der AD-Bau
 - 4.2 Ausländerorientierung: Das politisch zugewiesene Ziel der AD-Bau
 - 4.3 Arbeitgeberorientierung: Das informelle Ziel der AD-Bau
- 5 Fallstudie: Entscheidungs- und Handlungsspielräume
 - 5.1 Vorbereitung der Kontrollen: Auswahl der zu kontrollierenden Objekte
 - 5.2 Kontrolleinsätze: Art und Intensität der Befragung
 - 5.2.1 Befrage jede Person, die am Kontrollort angetroffen wird!
 - 5.2.2 Sammle alle gefragten Informationen!
 - 5.2.3 Verhalte dich rechtlich korrekt gegenüber Kontrollierten!
 - 5.3 Nachbereitung: Einschätzung und Weitergabe von Verdachtsfällen
- 6 Fallstudie: Liegt Diskriminierung vor?
- 7 Diskussion: Personenkontrollen nach ethnischen Merkmalen – die politische Relevanz
- 8 Politische Gestaltungsoptionen
 - 8.1 Veränderung des Auswahlverfahrens im Rahmen des gegebenen Kontrollregimes
 - 8.2 Veränderung des Kontrollregimes
- 9 Schlussbemerkung
- 10 Literatur

1 Einleitung

In Deutschland wird die Unterbindung illegaler Zuwanderung und illegaler Ausländerbeschäftigung als wichtige Voraussetzung für die Integration legaler Zuwanderer und den Zuzug weiterer Einwanderer betrachtet (Kanter 1997: 643, BMI 2001: 62). In Zeiten knapper Kassen steht zudem bei allen Parteien auch die Bekämpfung von Schwarzarbeit und Leistungsmissbrauch durch Einheimische verstärkt auf der politischen Tagesordnung. Dieser Parteien übergreifende Konsens ermöglichte, dass seit den 80er Jahren immer mehr Personal in einem Bereich eingesetzt wird (Bundesregierung 1996 und 2000), den wir hier als ‚Außenkontrollen im Arbeitsmarkt‘ bezeichnen. Darunter verstehen wir Personenkontrollen am Arbeitsplatz zur Überprüfung des sozial- und arbeitserlaubnisrechtlichen Status von Arbeitnehmern. Im Zuge dieser Kontrollen werden auch illegal beschäftigte Ausländer angetroffen, die weder die erforderliche Arbeitsgenehmigung noch eine Aufenthaltsgenehmigung besitzen. Aus der Erfahrung klassischer Einwanderungsgesellschaften ist bekannt, dass Kontrollaktivitäten gegen illegale Zuwanderung kritisiert werden, weil sie für reguläre Zuwanderer mit diskriminierenden Konsequenzen verbunden sein können. Legal im Lande lebende Angehörige ethnischer Minderheiten, bei denen auch irreguläre Zuwanderung häufig vorkommt, beklagen sich, dass sie wegen ihres Aussehens häufiger kontrolliert werden. Im politischen Prozess fordern sie Kontrollverfahren ein, die eine Belästigung für reguläre Zuwanderer weitgehend ausschließen sollen. Zwischen der Kontroll- und der Anti-Diskriminierungspolitik besteht also ein Zielkonflikt (Vogel 2000: 417).

* Dr. Dita Vogel und Norbert Cyrus sind wissenschaftliche Mitarbeiter am FB 11 der Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Er wurde im Februar 2002 eingereicht und nach der Begutachtung im Juni 2002 zur Veröffentlichung angenommen.

In Deutschland wird die Frage nach einer nicht-diskriminierenden Ausgestaltung von Außenkontrollen im Arbeitsmarkt bisher kaum diskutiert. Mit diesem Beitrag wollen wir einen Anstoß zu einer solchen Diskussion geben. Dazu führen wir zunächst in Diskriminierungsbegriffe und Konzepte der empirischen Verwaltungsforschung ein. Vor diesem Hintergrund rekonstruieren wir Ziele, Handlungsabläufe und Entscheidungsspielräume einer Berliner Außenprüfgruppe der Bundesanstalt für Arbeit, die wir im Rahmen eines von der EU-Kommission (DG XII) geförderten Forschungsprojektes untersucht haben.¹ Nachdem wir herausarbeiten, dass vor allem die Praxis der Auswahl der Kontrollorte – zwar nicht im rechtlichen und alltagssprachlichen Sinn, wohl aber in einem weiteren sozialwissenschaftlichen Sinn – als diskriminierend betrachtet werden kann, diskutieren wir die Implikationen dieses Befundes: Wir begründen die These, dass Verfahrensweisen, die als diskriminierend bezeichnet werden können, im Kontext einer Einwanderungsgesellschaft und vor dem Hintergrund einer europäischen Anti-Diskriminierungspolitik künftig politische Brisanz gewinnen werden. Abschließend stellen wir Überlegungen für die nicht-diskriminierende Ausgestaltung von Arbeitsmarktkontrollen vor.

2 Konzeptioneller Rahmen: Diskriminierungsbegriffe und empirische Verwaltungsforschung

Im alltagssprachlichen Sinn wird unter Diskriminierung ein verächtlich machendes, abwertendes Verhalten gegenüber Mitgliedern einer Gruppe verstanden, aber auch ein aussonderndes Verhalten, bei dem Menschen aus einer größeren Gruppe für alle sichtbar auf Grund von bestimmten Merkmalen, die nicht allen Mitgliedern dieser Gruppe gemeinsam sind, eine besondere Behandlung erfahren.² In der wissenschaftlichen Diskussion gibt es dagegen verschiedene Diskriminierungskonzepte, die auch durch die Analyseinteressen einzelner Fachdisziplinen wie der Rechtswissenschaft, der Psychologie, der Ökonomie und der Soziologie geprägt sind (Joerden 1996). Gemeinsam ist den wissenschaftlichen Begriffen, dass sie neutraler sind als der umgangssprachliche Begriff, nach dem der Diskriminierende typischerweise auch eine negative Einstellung zu einer Gruppe zum Ausdruck bringt. Mit Wolf (1996: 128) lässt sich Diskriminierung als sachlich nicht zu rechtfertigende Unterscheidung auf Grund eines persönlichen Merkmals bezeichnen. Anknüpfungspunkt für die Unterscheidung ist dabei nicht das Verhalten der Person, sondern ausschließlich ein Merkmal, mit dem die Zugehörigkeit zu einer Gruppe assoziiert wird. Askriptive Merkmale sind äußerlich wahrnehmbare, unveränderliche Kennzeichen wie insbesondere das Geschlecht, die Rasse oder bestimmte Behinderungen. Wir beziehen uns hier auf ‚ethnische Merkmale‘ und fassen darunter alle Merkmale, die als kennzeichnend für eine Bevölkerungsgruppe ausländischer Herkunft betrachtet werden, also insbesondere Aussehen und Akzent. Rechtlich besonders wichtig ist die Unterscheidung auf Grund askriptiver Merkmale, wenn sie mit nachteiligen Folgen für die Betroffenen verbunden ist. Anti-Diskriminierungsrecht kann verbieten, dass überhaupt an bestimmten

Merkmale angeknüpft wird, oder bei einem Anknüpfen mehr oder weniger hohe Rechtfertigungshürden aufbauen (Schiek 1999 a: 50 ff.).

Diskriminierung bezieht sich nicht nur auf das Verhalten von Personen, sondern auch auf Regelungen und Verfahrensweisen (institutionelle Diskriminierung). Darüber hinaus muss eine Person, die andere auf Grund bestimmter Merkmale anders behandelt, nicht unbedingt eine abwertende Absicht haben (Heckmann 1992: 126 ff.). Was die Diskriminierung ohne abwertende Absicht angeht, ist in der Ökonomie ein Konzept entwickelt worden, das auch für diesen Zusammenhang interessant ist. Nach dem motivationalen Hintergrund der diskriminierenden Regel oder Verhaltensweise lässt sich vorurteilsbedingte und statistisch bedingte Diskriminierung unterscheiden. *Vorurteilsbedingte Diskriminierung* liegt dann vor, wenn der Diskriminierende mit einem Unterscheidungsmerkmal unbegründete und falsche, häufig emotional stark besetzte Vorstellungen verbindet und Personen aus dieser Gruppe deshalb besser oder schlechter behandelt. *Vorurteilsbedingte Diskriminierung* ist häufig auch diskriminierend im umgangssprachlichen Sinn. *Statistisch bedingte Diskriminierung* liegt vor, wenn statistisch zutreffende Vorstellungen mit einem unzulässigen Unterscheidungskriterium verbunden sind, die für den Erfolg des Entscheidenden relevant sind.³ Vorurteilsbedingte Diskriminierung behindert den Erfolg einer Unternehmung oder Behörde. Statistisch bedingte Diskriminierung kann dagegen zur erfolgreichen Aufgabenerfüllung beitragen. Die Unterscheidung zwischen statistischer und vorurteilbedingter Diskriminierung ist nicht immer einfach zu treffen, insbesondere dann nicht, wenn statistische Analysen fehlen und durch Alltagsbeobachtungen ersetzt werden.

Bei der Analyse der Kontrollarbeit gehen wir folgenden Fragen nach: Gibt es Hinweise auf abwertende oder aussondernde Verhaltensweisen durch die Mitarbeiter von Außenkontrollen (*Diskriminierung im alltagssprachlichen Sinn*)? Wird bei Verfahrensweisen an ethnischen Merkmalen angeknüpft (*Diskriminierung im weiteren Sinn*)? Wenn ja, ist diese Unterscheidung rechtlich problematisch (*Diskriminierung im rechtlichen Sinn*)? Gibt es Hinweise darauf, dass diese Ungleichbehandlung vorurteilsbedingt oder statistisch ist?

Um die Fragen zu beantworten, knüpfen wir an Erfahrungen aus der empirischen Verwaltungsforschung an. In der empirischen Verwaltungsforschung wird untersucht, wie

¹ Hinweise zu den Ergebnissen und Veröffentlichungen des Forschungsprojektes bietet www.iue.it/RSC/IAAPASIS/

² Dieser alltägliche Diskriminierungsbegriff ist nicht nur für die in unserer Studie befragten Arbeitsamtsmitarbeiter relevant, sondern auch für kontrollierte Migranten: Alt (1999: 383) zitiert einen illegal beschäftigten Migranten: „Ich weiß, dass ich Gesetze breche. Man kann deshalb Kontrollen doch nicht als Diskriminierung bezeichnen.“ Nach Alt sprechen (illegale) Migranten dann von Diskriminierung, wenn *nur* sie kontrolliert werden und nicht die deutschen Kollegen. Dieser Befund wird durch eine Auswertung von Interviews mit polnischen Zuwanderern bestätigt (siehe Cyrus/Vogel 2002).

³ Diese Überlegungen gehen auf Becker (1981) zurück. Für eine Erläuterung siehe z.B. Kleber (1988: 90 ff.).

Regeln und Vorschriften in der Praxis ausgeführt werden (z. B. Kagan (1978)). Wir stützen uns konkret auf die von Lipsky (1980) ausgearbeitete Theorie der Arbeit öffentlicher Stellen mit Klientenkontakt (Street-level bureaucracies). Street-level-bureaucrats haben direkten Kontakt zur Bevölkerung und fällen Entscheidungen über Leistungen oder Sanktionen. Lipsky argumentiert, dass die Entscheidungen und Routinen der Sachbearbeiter mit Klientenkontakt nicht nur helfen, öffentliche Politik auszuführen, sondern dass sie letztlich öffentliche Politik sind. Auch die Mitarbeiter des Arbeitsamtes, die Außenkontrollen durchführen, sind ‚street-level-bureaucrats‘. Ihre Aktivität macht das gesetzliche Verbot illegaler Beschäftigung für Menschen in Deutschland wahrnehmbar, die niemals Gesetzestexte und Verordnungen lesen.

Nach Lipsky gibt es gewisse Gemeinsamkeiten, welche die Arbeit aller öffentlichen Mitarbeiter auf dieser Ebene prägen: Die meisten öffentlichen Mitarbeiter agieren in komplizierten sozialen Situationen. Sie sind mit unterschiedlichen menschlichen Reaktionen konfrontiert. Ihre Arbeit lässt sich daher nicht auf einfache Anweisungen reduzieren. Ein zentraler Aspekt der Arbeit vieler öffentlicher Mitarbeiter besteht darin, dass notwendigerweise *Entscheidungsspielräume (discretion)* bestehen (Lipsky 1980: 14 ff). Auch in der Institutionensoziologie wird darauf hingewiesen, dass Institutionen durch (begrenzte) Flexibilität stabilisiert werden. Danach muss zur Erreichung des Zieles institutioneller Stabilität ein heikles Problem gelöst werden: Das Ausmaß der Flexibilität muss so dosiert werden, dass eine Institution sich weder als ganze wandelt oder verfällt, noch zu rigide wird und damit veränderten Bedingungen nicht mehr angemessen ist (Nedelman 1995: 22). Auch im Falle der ‚Sachbearbeiter mit Klientenkontakt‘ wird Flexibilität dosiert – oder in anderen Worten: die Ausübung ihrer Entscheidungsfreiheit wird eingengt durch allgemeine Regelungen und Anweisungen sowie die Normen und Praktiken ihrer Berufsgruppe.

Typischerweise – so Lipsky – sind Budgets knapp und *Zielvorgaben* vage. Während Mitarbeiter mit Klientenkontakt ein Interesse daran haben, ihre Arbeit zügig und ohne Druck zu erledigen, haben höherrangige Mitarbeiter (Manager) in erster Linie ein Interesse an den Resultaten der Arbeit. Dabei sind vor allem die Resultate wichtig, an denen sie selbst kritisch gemessen werden. Viele Mitarbeiter öffentlicher Stellen haben zumindest zu Beginn ihrer Tätigkeit das Ziel, nicht nur an Einkommen und Status zu kommen, sondern auch in irgendeiner Form dem öffentlichen Wohl zu dienen, entweder direkt den Klienten oder indirekt den Steuerzahlern (Lipsky 1980: 72 ff). Oft wird das Engagement (Advocacy) für ein soziales Ziel aber durch die Arbeitsbedingungen erschwert, bei denen es in erster Linie um die Bewältigung von Fällen geht. Um die Diskrepanz zwischen ungünstigen Rahmenbedingungen und dem Bedürfnis nach guter Arbeit und Zielverwirklichung zu überwinden, entwickeln Mitarbeiter mit Klientenkontakt Strategien, die als *Routinen (standardisierte Verhaltensweisen)* und mentale Routinen oder *Vereinfachungen (Simplifications)* bezeichnet werden können (Lipsky 1980: 83 ff). Einige Strategien stimmen

mit den Zielen der Institution überein, andere nicht. Falls Routinen nicht gezielt beeinflusst werden, folgen sie oft dem Bedürfnis der Arbeitsbewältigung. Wir werden uns auf die Analyse von zwei – von Lipsky als ‚Creaming‘ und ‚Mitarbeiterurteile‘ bezeichneten – Routinen konzentrieren, die mit einer Ungleichbehandlung von Klienten einhergehen.

– Als *Creaming (Rosinenpicken)* wird die bevorzugte Bearbeitung Erfolg versprechender Fälle bezeichnet (Lipsky 1980: 107). Für die Untersuchung von Arbeitsmarktkontrollen kann danach gefragt werden, welche Fälle als Erfolg versprechend gelten und ob sich die Arbeit auf diese Fälle konzentriert.

– Eine ungleiche Behandlung von Fällen auf Grund der persönlichen Einstellungen von Mitarbeitern wird als *Mitarbeiter-Vorurteil (Bias)* bezeichnet. Mitarbeiter können Klienten aus verschiedenen Gründen systematisch ungleich behandeln: Aufgrund von mehr oder weniger großer Sympathie, mehr oder weniger respektvollem Verhalten, ethnischer Nähe oder Ferne (z.B. Bevorzugung von Schwarzen, damit nur ja kein Rassismus-Verdacht entsteht) oder auch aufgrund moralischer Beweggründe.

Hier lässt sich ein direkter Bezug zu den Diskriminierungsbegriffen herstellen: Vorurteilsbedingte Diskriminierung beruht typischerweise auf Mitarbeiter-Vorurteilen. Statistische Diskriminierung wird dagegen durch Creaming-Routinen hervorgerufen, die an eine Korrelation zwischen einem unzulässigen Unterscheidungsmerkmal und dem Erfolg bei der Bewältigung einer daraus resultierenden Aufgabe anknüpfen.

3 Fallstudie: Methoden und Untersuchungsfeld

Eine zentrale Aufgabe der Migrationskontrolle besteht darin, Ausländer ohne Aufenthaltsstatus (‚illegale Migranten‘) zu ermitteln. Von zentraler Bedeutung sind in jedem Fall Personenkontrollen, bei denen der Aufenthaltsstatus anhand von Dokumenten und Datenabgleich überprüft wird. In Deutschland haben am Arbeitsplatz durchgeführte Personenkontrollen eine große Bedeutung bei der Aufdeckung von Illegalität (Vogel 2000, 2001). Die Ausgestaltung dieser Personenkontrollen im Arbeitsmarkt, die überwiegend von der Bundesanstalt für Arbeit und den Hauptzollämtern durchgeführt werden und nicht vorrangig der Ermittlung von Ausländern ohne Aufenthaltsrecht dienen, ist bisher jedoch kaum Gegenstand wissenschaftlicher Forschung gewesen. Die Literatur zur Institutionalisierung sozialer Kontrolle in Deutschland umfasst inzwischen zwar eine beachtliche Vielzahl von Studien über die Arbeit der Polizei (zum Überblick vergleiche Gesemann 2001). Auf polizeiliche Arbeitsmarktkontrollen wird jedoch nicht eingegangen. Auch die Kontrollaktivitäten anderer Behörden wurden bisher erst ansatzweise untersucht: So bietet Vogel (1998: 21–24) auf der Basis von Dokumentenanalysen und Experteninterviews in Bremen eine knappe Beschreibung von Außenkontrollen im Arbeitsmarkt. Alt (1999: 368–389) hat im Rahmen einer umfassenden Studie zu illegalem Aufenthalt in Deutschland die Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung am Beispiel des Baubereichs in

Leipzig beschrieben. Nach Auswertung von Interviews mit Mitarbeitern des Arbeitsamtes und betroffenen illegal beschäftigten Ausländern wird eine Ungleichbehandlung ‚illegaler‘ Arbeitnehmer gegenüber deutschen Arbeitnehmern festgestellt und als Gerechtigkeitslücke bezeichnet (Alt 1999: 383). Schließlich haben Cyrus/Vogel (2000 und 2001) in einer umfassenderen Analyse der Implementierung von Migrationskontrolle im Arbeitsmarkt auf die besondere Bedeutung hingewiesen, die im deutschen Kontext den von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten Arbeitsgenehmigungsverfahren und Außenkontrollen zukommt.

Im vorliegendem Beitrag konzentrieren wir uns auf die Analyse von Außenkontrollen im Arbeitsmarkt. Für diese Untersuchung haben wir einerseits wissenschaftliche und graue Literatur sowie Statistiken, Gesetzestexte und andere Dokumente ausgewertet. Darüber hinaus haben wir im Rahmen einer mit ethnografischen Methoden durchgeführten Einzelfallstudie bei einer Berliner Außenprüfgruppe der Bundesanstalt für Arbeit Ziele, Verfahrensabläufe, Entscheidungsspielräume und Verhaltensmuster auf der Ebene der Durchführung von Kontrollen ermittelt. Bei der von uns untersuchten Kontrolleinheit handelt es sich um die Außendienstprüfgruppe Bau (AD Bau), die zum Untersuchungszeitpunkt im Sommer 2000 die gleichen Kontrollen wie andere Außenkontrolleinheiten der Bundesanstalt für Arbeit durchführte. Wir hatten diese Kontrollgruppe für die Untersuchung ausgewählt, da diese im politisch brisanten Umfeld der Berliner Baustellen operiert. Darüber hinaus war sie ursprünglich als Spezialeinheit zur Kontrolle ausländischer Werkvertragsarbeitnehmer gegründet worden. Wir konnten daher damit rechnen, dass die Aufdeckung illegaler Ausländerbeschäftigung in der Praxis und Wahrnehmung der Mitarbeiter eine besondere Bedeutung haben wird. Die untersuchte Einheit hatte 1999 bei 3.663 Außenprüfungen insgesamt 11.400 Personen kontrolliert. Angaben zum Anteil ausländischer Arbeitnehmer liegen uns nicht vor (Senatsverwaltung für Arbeit 2000 a: 31). Für die Ausarbeitung der Fallstudie wurden folgende Quellen genutzt:

- Verwaltungsdokumente und Statistiken
- Einwöchige teilnehmende Beobachtung bei der AD-Bau im Sommer 2000, darunter drei Arbeitsmarktkontrollen, eine interne Schulung und zahlreiche informelle Gespräche. Die Beobachtungen wurden in einem Feldtagebuch dokumentiert.⁴
- Zeitungsartikel und Pressemitteilungen, ergänzt durch informelle Gespräche mit Medienvertretern und Gewerkschaftsfunktionären.
- Fünf teilstrukturierte problemzentrierte Interviews mit Außendienstmitarbeitern der AD-Bau im Sommer 2000 (zwei vom Tonband transkribiert, drei ausführliche Gedächtnisprotokolle aufgrund Notizen, die von den Interviewten autorisiert wurden).
- Diskussion der Ergebnisse mit mehreren vorgesetzten Mitarbeitern des Landesarbeitsamtes.

Beim gegenwärtigen Stand der Forschung ist eine Einzelfallstudie, die mit qualitativen Methoden erhoben und ausgewertet wird, die geeignete Untersuchungsform. Bei der Erhebung der Felddaten lag die Aufmerksamkeit auf der Identifizierung eventuell bestehender Strukturen und Verhaltensweisen, durch die Mitglieder ethnischer Minderheiten ungleich behandelt werden. In Anbetracht der Sensibilität und Brisanz des Themas stellt sich die Frage nach der Glaubwürdigkeit der Beobachtungen und der erhobenen Aussagen der Mitarbeiter. Es ist im Prinzip möglich, dass die Anwesenheit eines wissenschaftlichen Beobachters und Fragenstellers die Mitarbeiter dazu gebracht hat, sich im Verhalten und in den Antworten in einer Weise betont korrekt zu präsentieren, die nicht mit den Einstellungen und Alltagsroutinen übereinstimmt. Diese Gefahr einer geschönten Selbstdarstellung besteht allerdings nicht nur bei qualitativen Untersuchungen, sondern ist auch bei statistischen Befragungen immer gegeben. Für die Untersuchung sensibler Themen hat der Einsatz ethnografischer Methoden aber den besonderen Vorteil, dass durch die Kombination von teilnehmender Beobachtung, informellen Gespräche und formellen Gespräche die Wahrscheinlichkeit sehr groß ist, dass eventuelle Inkonsistenzen in Verhalten und Antworten registriert werden (Flick 1991; Honer 1995: 245; Silverman 1993: 30–58). Das methodenpluralistische Vorgehen entspricht den Kontrollfragen bei Umfragen. Wir haben daher nur solche Ergebnisse aufgenommen, bei denen wir eine hohe Übereinstimmung von erzählten und beobachteten Daten feststellen konnten.

Die Gefahr der Verzerrung durch die bloße Anwesenheit von Dritten kann für die besuchte Prüfgruppe als gering eingeschätzt werden: Die Mitarbeiter der AD-Bau sind sich bewusst, dass sie mit ihrer Arbeit ständig in der Öffentlichkeit stehen. Die Kontrollen erfolgen in der Regel unter den Augen vieler Beschäftigter. Darüber hinaus wurde die Arbeit der Prüfgruppe relativ oft von Presse und sogar Fernsehen begleitet. Vor diesem Hintergrund stellt die Anwesenheit eines Beobachters keine außergewöhnliche Situation dar. Die Mitarbeiter zeigten keine Scheu, sich bei der Arbeit „über die Schulter schauen zu lassen“. Im Gegenteil drückten sie die Hoffnung aus, dass ein neutraler Beobachter das verzerrte Bild in der Öffentlichkeit korrigieren helfe. Für die fünf formellen Interviews standen der Leiter der Prüfgruppe, sein Stellvertreter sowie drei von ihnen genannte Mitarbeiter zur Verfügung. Der Interviewer wurde durch die Vorgesetzten eingeführt und vorgestellt. Alle Interviews und informellen Gespräche beruhten auf freiwilliger Basis. Der Vorgesetzte war auf Wunsch der Behördenleitung bei den Interviews anwesend. Die Gesprächspartner wurden zunächst gebeten, ihre Aufgaben und ihre Arbeit zu beschreiben, die Ziele der Arbeit und mögliche Problemgruppen zu benennen. In einem zweiten Teil wurden die Gesprächspart-

⁴ Die Feldarbeit hat Norbert Cyrus durchgeführt. Die Auswertung und Analyse des Materials haben beide Autoren gemeinsam durchgeführt.

ner gebeten, ihre persönliche Einschätzung zum Problem der illegalen Beschäftigung und zu ihrer Arbeit zu äußern. Bei diesem Design besteht die Möglichkeit, dass die Befragten die Erwartungen des Vorgesetzten erfüllen wollen. Nach unserer Einschätzung werden die Ergebnisse dadurch nicht verzerrt. Bei den Arbeitsmarktkontrollen konnte beobachtet werden, dass ein kooperativer Führungsstil und kollegiale Offenheit im Rahmen einer flachen Hierarchie vorherrschten, sodass wir davon ausgehen können, dass dem Vorgesetzten Erfahrungen und Einstellungen überwiegend bekannt sind. In den formellen Interviews und bei der Mitarbeiterschulung wurde ebenso wie in informellen Gesprächen teilweise sehr explizit Kritik an vorgesetzten Stellen und an der eigenen Organisation geübt.⁵

Die Beschränkungen einer qualitativen Einzelfallstudie sind uns bewusst: Das für die tiefere Analyse ausgewählte Berliner Fallbeispiel weist lokale Besonderheiten auf, die nicht für jede Außenkontrolleinheit der Bundesanstalt für Arbeit typisch sein müssen.⁶ Zudem ist eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden mit unterschiedlichen Hierarchien, Zielvorgaben und operativen Ansätzen in der Arbeitsmarkt- und Zuwanderungskontrolle in Deutschland aktiv (Bundesregierung 2000: 61–68). Die Ergebnisse sind daher nicht repräsentativ. Mit dem methodenpluralen Vorgehen ist es aber möglich, Einstellungen und Verhaltensweisen der Mitarbeiter plastisch zu beschreiben und exemplarisch herauszuarbeiten. Insofern sich die ermittelten Einstellungs- und Verhaltensmuster auf bundesweit gültige Normen und Rahmenbedingungen beziehen lassen, kommt ihnen auch über die Fallstudie hinaus Relevanz zu. Wir betrachten die ermittelten Einstellungs- und Verhaltensmuster als empirisch begründete Hypothesen, auf die nachfolgende auf Repräsentativität angelegte quantitative Studien aufbauen können. Solche quantitativen Studien erfordern einen erheblich höheren finanziellen Aufwand als die hier vorgelegte, vor allem weil eine Primärerhebung nötig wäre, da die vorhandenen statistischen Angaben sich an den internen Erfordernissen der Verwaltung orientieren und für wissenschaftliche Zwecke kaum geeignet sind.⁷ Zudem erfordern breiter angelegte quantitative Studien ein deutlich höheres Ausmaß an politischer und administrativer Unterstützung, das ein Bewusstsein für die Relevanz der Fragestellung voraussetzt, das in Deutschland nicht vorhanden ist. Unsere Studie kann jedoch dazu beitragen, das Bewusstsein für die Fragestellung zu fördern.

4 Fallstudie: Ziele

Zunächst erklären wir den gesetzlichen Auftrag einer Außenkontrolleinheit im Allgemeinen und der AD-Bau im Speziellen. Anhand der Gründungsgeschichte und öffentlichen Wahrnehmung identifizieren wir die schwerpunktmäßige Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung als das politische Ziel der AD-Bau. Anhand der Interviews zeigen wir, dass die Mitarbeiter des Arbeitsamtes intern dagegen die Aufdeckung von Arbeitgeberverstößen als das eigentliche Ziel betrachten.

4.1 Rechtlicher Rahmen und Aufgabenstellung: Institutionelle Ziele der AD-Bau

In Deutschland sind vor allem Hauptzollämter und Arbeitsämter für die Durchführung von Außenprüfungen zur Ermittlung, Verfolgung und Ahndung einer ganzen Reihe von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten im Arbeitsmarkt zuständig (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1999). Eine dieser Kontrolleinheiten ist die AD-Bau. Wie andere Außenkontrolleinheiten muss sie alle Personen, die an einer Arbeitsstelle angetroffen werden, ohne Ansehen der Person kontrollieren.⁸ Die interviewten Mitarbeiter der AD-Bau beschreiben, nach den Aufgaben ihrer Dienststelle befragt, ihre Aufgaben enumerativ:

„Also im Wesentlichen lassen sich die Aufgaben in einem Satz zusammenfassen: Schwerpunkt ist die Bekämpfung illegaler Beschäftigung und aller Delikte im Rahmen von Leistungsmissbrauch bei Sozialämtern, Arbeitsämtern, Bezug von Unterhaltsgeld, illegale Ausländerbeschäftigung ... und Verstöße gegen das Aufenthaltserlaubnisrecht und Arbeitsgenehmigungsverfahren“ (E1).

Die Ahndung der festgestellten Verstöße gehört nicht mehr zum Aufgabenkatalog der AD-Bau, die zum Untersuchungszeitpunkt als reine Ermittlungsgruppe eingesetzt wurde. Hatte sich ein Verdacht auf Verstöße bestätigt, wurden die Ermittlungsergebnisse an die jeweils für die Ahndung zuständigen Stellen weitergeleitet. Je nach Deliktbereich handelt es sich

– im Falle des Verdachts auf Vorliegen einer strafbaren Handlung um die Staatsanwaltschaft, die für Straftaten wie Abgabenhinterziehung, Leistungsmissbrauch, schwere Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung und illegalen Aufenthalt zuständig ist;

– im Falle des Verdachts auf Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit um andere Abteilungen der Bundesanstalt für Arbeit, die Verstöße in ihrem Bereich als Ordnungswidrigkeit ahnden und ggf. Bußgelder festsetzen oder

– um andere Behörden wie z.B. die Rentenversicherungsträger, die Verstöße in ihrem Bereich als Ordnungswidrigkeiten ahnden.

⁵ Wir möchten uns an dieser Stelle sehr herzlich bei allen Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung bedanken, die diese Studie durch ihre Offenheit und Kooperationsbereitschaft erst ermöglicht haben. Unser besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der AD-Bau, die uns einen Einblick in ihren Arbeitsalltag gewährt haben.

⁶ Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass sich keine gravierenden Abweichungen zu den Ergebnissen einer Studie ergeben, bei der in Bremen Mitarbeiter des Arbeits- und Hauptzollamtes interviewt wurden (Vogel 1998).

⁷ Zur Frage der quantitativen administrativen Daten ist ein Beitrag in Vorbereitung (Kontakt Dita Vogel).

⁸ Damit unterscheiden sich die für die Durchsetzung arbeits-, sozial- oder steuerrechtlicher Bestimmungen zuständigen Behörden wie Arbeitsamt und Hauptzollamt von bestimmten Polizeibehörden, die für die Durchsetzung ausländer- und aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen zuständig sind. Die Kontrollpraxis dieser auf Ausländer spezialisierten Abteilungen der Polizei bildet den Hintergrund für den Vorwurf, dass bei Arbeitsmarktkontrollen nur Ausländer überprüft würden. Auf deren Arbeit wird in diesem Diskussionspapier nicht eingegangen.

Es wird deutlich, dass mit der Durchführung von Außenprüfungen eine Vielzahl von Kontrollaufgaben erfüllt werden. Aus den rechtlichen Bestimmungen ergibt sich für die Arbeit der AD-Bau keine klare Prioritätensetzung. Straftaten sind zwar insofern prioritär, als sie nach dem Legalitätsprinzip verfolgt werden müssen, während es bei Ordnungswidrigkeiten einen größeren Ermessensspielraum gibt. Da die AD-Bau aber in beiden Fallkonstellationen die weitere Ermittlung (in Strafsachen) bzw. die Ahndung an andere Arbeitsamtsstellen oder Behörden abgab, betraf diese Priorisierung ihre Ermittlungsarbeit nicht direkt.⁹

Prioritäten müssen jedoch immer gesetzt werden, wenn mit knappen Ressourcen umfangreiche Aufgaben bewältigt werden müssen. Welche Ziele die Prioritätensetzung anleiten, diskutieren wir im Folgenden anhand der Gründungsgeschichte und der Interviews.

4.2 Ausländerorientierung: Das politisch zugewiesene Ziel der AD-Bau

Die AD-Bau wurde 1995 im Rahmen eines Programms eingerichtet, mit dem die Bundesregierung versuchte, der heftigen Kritik an Umfang und Umständen der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern aus osteuropäischen Staaten zu begegnen. Zu dieser Zeit erlebte die Baubranche einen Boom. Dennoch wuchs die Zahl der arbeitslosen Bauarbeiter, während zugleich die Zahl der ausländischen Beschäftigten stieg (Faist u.a. 1999: 10). Gewerkschaften und der Hauptverband der deutschen Bauindustrie beschwerten sich darüber, dass im Werkvertragssystem ausländische Firmen zu Bedingungen des Herkunftslandes konkurrieren dürfen, während deutsche Firmen sich an deutsche Lohn- und Abgabenstandards halten müssen. Darüber hinaus wurde kritisiert, dass im ‚Windschatten‘ der Beschäftigung osteuropäischer Werkvertragsarbeitnehmer auch die Zahl der illegal beschäftigten Ausländer zunehme (Cyrus/Helias 1993). Als politische Antwort auf die heftige Kritik von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an den Werkvertragsabkommen und den ihnen zugeschriebenen Begleiterscheinungen wurden die Kontingente für osteuropäische Arbeitnehmer reduziert und die Kontrollen verstärkt. Für zunächst drei Jahre wurden 1995 bundesweit insgesamt 1.000 zusätzliche Kontrollkräfte finanziert, die in Regionen mit einem hohen Werkvertragsanteil gezielt die Baustellen mit Werkvertragspräsenz überprüfen sollten. Diese wurden in separaten Einheiten, den Sonderprüfgruppen Außendienst Bau, organisiert. Im Landesarbeitsamtsbezirk Berlin-Brandenburg wurden insgesamt 120 Personen zusätzlich eingestellt.¹⁰

Die AD-Bau war eine organisatorisch eigenständige Prüfgruppe beim Landesarbeitsamt (LAA) Berlin-Brandenburg, deren Zuständigkeitsbereich sich auf das Stadtgebiet Berlin und den Arbeitsamtsbezirk Potsdam erstreckte, da nur für diese beiden Regionen kontingentierte Werkverträge genehmigt wurden. Bei der Zusammensetzung des Personals wurde darauf geachtet, dass Mitarbeiter mit Kenntnissen der wichtigsten betroffenen Sprachen wie Polnisch, Russisch, Bulgarisch, Spanisch, Englisch

oder Französisch eingestellt wurden. Nach drei Jahren musste die AD-Bau das Personal auf 85 Beschäftigte reduzieren. Zum 1. Januar 1999 wurde sie einem lokalen Arbeitsamt zugeordnet und die Befristung der Arbeitsverträge aufgehoben. Zugleich wurde die Beschränkung des Kontrollauftrages auf die Überprüfung von Baustellen mit Präsenz osteuropäischer Werkvertragsfirmen aufgehoben. Die Prüfgruppe AD-Bau hatte sich von einer Sonderprüfgruppe mit spezifischer Objektauswahl zu einer allgemeinen Arbeitsmarktkontrolleinheit entwickelt (Senatsverwaltung 2000 a: 30). Bei einer Neuordnung der Kontrollaufgaben in den Arbeitsämtern wurde die AD-Bau schließlich zum 1. Oktober 2000 als eigenständige Prüfgruppe aufgelöst und in die Zentrale Bearbeitungsstelle zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung (ZB BillB) beim Arbeitsamt Berlin Südwest überführt, die heute Außenkontrollen und Ahndung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit als Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit bündelt (Senatsverwaltung 2001: 26 f).

Aus der Entstehungsgeschichte wird deutlich: Auch wenn die AD-Bau von Anfang an alle Arbeitnehmer auf einer Baustelle kontrollieren und gegen alle Verstöße ermitteln musste, für die auch andere Einheiten zuständig sind, so war sie doch zunächst zur Aufdeckung illegaler Ausländerbeschäftigung gegründet worden. Auch nach der Ausweitung des Kontrollauftrags wurde in den laufenden Berichten zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung vom Land Berlin erklärt, dass es sich bei der AD-Bau um eine gezielte Maßnahme zur Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung handelt.

„Die Prüfgruppe AD-Bau geht in erster Linie der illegalen Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer/innen auf Baustellen in Berlin und Potsdam nach und arbeitet eng mit der Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit zusammen“ (Senatsverwaltung für Arbeit 2000 b).

Illegale Ausländerbeschäftigung umfasst sowohl Arbeitgeberverstöße (sie stellen Ausländer ohne Arbeitsgenehmigung ein) als auch Arbeitnehmerverstöße (sie arbeiten ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung). In der Medienberichterstattung wird die Verfolgung von Arbeitnehmerverstößen verstärkt hervorgehoben. Die Rolle der AD-Bau als „Spezialteam“ zum Aufspüren „Illegaler“ auf dem Bau wird in den Medien – je nach Standpunkt kritisch oder affirmativ – betont.¹¹

⁹ Nach der zwischenzeitlich erfolgten Reorganisation der Kontrollarbeit besteht diese Trennung zwischen den vorrangig mit Ermittlungsaufgaben im Außendienst betrauten Mitarbeitern und den mit der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten befassten Mitarbeitern im Innendienst in Berlin nicht mehr.

¹⁰ Zum 1. August 1995 zunächst 60 befristet eingestellte Mitarbeiter, zum 1. Januar 1996 weitere 60.

¹¹ Die Presseberichte anlässlich der Einrichtung der AD-Bau vermitteln durch Überschrift und Text dieses Bild, vgl. Tagesspiegel vom 15. Juni 1995 (Verschärfter Kampf gegen Illegale. Spezialteam soll gegen Schwarzarbeiter aus Osteuropa vorgehen); Berliner Zeitung vom 15. Juni 1995 (Den Illegalen auf dem Bau geht es an den Kragen. Spezialteam will verstärkt kontrollieren); Handelsblatt vom 13. Juli 1997 (Einleitung: „In Berlin nimmt ein Spezialteam den Kampf gegen die illegale Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern auf“)

Die Verfolgung ausländischer Arbeitnehmer zur Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung kann daher als das politisch zugewiesene Ziel der AD-Bau identifiziert werden. Eine solche Zielvorgabe trifft auf andere Außenkontrollseinheiten sicherlich nicht in gleichem Maße zu. Allerdings lässt sich auch dort eine gewisse politische Priorisierung der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung ausmachen. So bezeichnete Lüpke (1997: 25), zu der Zeit bei der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg zuständig für Arbeitsmarktkontrollen, illegale Ausländerbeschäftigung als ‚eindeutig marktbeherrschende‘ Form der unerlaubten Beschäftigung und nennt illegale Ausländerbeschäftigung als einen Schwerpunkt der Kontrollen in der zweiten Hälfte der Neunziger Jahre.

4.3 Arbeitgeberorientierung: Das informelle Ziel der AD-Bau

Die institutionelle und rechtliche Zielsetzung erklärt die Aufdeckung einer Vielzahl von Rechtsverstößen zur Aufgabe der Kontrolleinheit. Das politisch vorgegebene Ziel liegt in der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung. Wie sehen die Mitarbeiter der AD-Bau die Ziele und Aufgabenschwerpunkte ihrer Arbeit? Generell sahen sie ihre Arbeit als Dienst an der Allgemeinheit, für die sie die Einhaltung der Gesetze überprüfen und damit den Arbeitsmarkt vor Schaden schützen. Alle Gesprächspartner – von der Behördenspitze bis zum Bürosachbearbeiter – betonten eine Orientierung auf die Feststellung und Ahndung von Arbeitgeberverstößen. In der folgenden Aussage wird zugleich die Bedeutung und die Schwierigkeiten dieser informellen Prioritätensetzung deutlich:

„Wir überprüfen primär Arbeitnehmer, wir überprüfen, ob die Anforderungen und alle erforderlichen Erlaubnisse vorhanden sind. Im Vordergrund steht, an den Arbeitgeber heranzukommen, das ist für uns die Hauptaufgabe. Der Arbeitnehmer dient uns nur als Zeuge, aber dann kommt das Problem hinzu, dass der ausländische Arbeitnehmer nichts sagt oder lügt. Meistens behauptet der Arbeitnehmer, dass er nach uns gekommen ist. Es ist bekannt, dass der Arbeitnehmer schamlos ausgenutzt wird, aber es gibt Rechtsnormen, die müssen von allen eingehalten werden. (...) Was mich an der Arbeit zufrieden macht ist, wenn es gegen Arbeitgeber geht und man alle Papiere zusammen hat und es zu einer Verurteilung kommt.“ (E 1)

Der Leiter der Prüfgruppe sieht bei der Bestrafung der verschiedenen Akteure der illegalen Ausländerbeschäftigung eine Schieflage. Er verweist darauf, dass ausländische Arbeitnehmer wegen eines als Straftat eingestuftem illegalen Aufenthaltes abgeschoben und mit lebenslangem Einreiseverbot in die Bundesrepublik Deutschland bestraft werden

„...und wenn dann im Gegenzug dazu der Arbeitgeber mit einer Ordnungswidrigkeit wekommt, dann empfindet man das zumindest als fragwürdig“ (A 4).

Es gibt eine funktionelle Begründung für eine Arbeitgeberorientierung:

„...letztendlich sind Arbeitnehmer eben austauschbar und es geht darum, und so betrachten wir auch unsere Arbeit, es geht darum, letztendlich den Arbeitgeber zu erwischen“ (A 3).

Ähnlich argumentiert auch B.:

„Also ich sehe immer die Arbeitnehmer als kleinstes Glied in der Kette, also das ist ja auch tatsächlich so. Und von daher wird es in der praktischen Arbeit... Natürlich wird der Arbeitnehmer auch bebußt oder auch im Strafverfahren verurteilt. Aber ich sag mal, das sind Sachen, die laufen dann – in Anführungszeichen – so nebenbei. Das Interessantere ist sicherlich in jedem Fall der Arbeitgeber“ (B 4).

Wenn D. erklärt, warum es zu Schwarzarbeit und illegaler Ausländerbeschäftigung kommt, nimmt er auch moralische Wertungen vor.

„Deutschland ist ein wirtschaftsstarkes Land. Es ist für Ausländer aus Osteuropa reizvoll, hier zu arbeiten. Bei Leistungsbezug ist es so, dass die Arbeitnehmer ihren alten Standard halten wollen oder einfach auch mehr Geld verdienen wollen. Und das ist nicht in Ordnung. Der Arbeitgeber will mit möglichst geringem Aufwand seinen Gewinn machen, und das teilweise in krimineller Weise. Da gibt es keinen Versicherungsschutz, da kann dem Arbeiter etwas zustoßen, und der ist nicht versichert, das ist hochgradig kriminell.“¹² (D 6)

Während also Arbeitgeber und inländische Sozialleistungsbezieher auch moralisch klar verurteilt werden, trifft dies für Ausländer ohne Aufenthaltsstatus nicht zu. Aus der Äußerung des AD-Bau Mitarbeiters E. klingt Verständnis:

„Der Ausländer ist der doppelt Betrogene, dass wissen wir auch. (...) Persönlich kann ich das verstehen, dass ein Mensch seine Situation verbessern will. Ich bin im Osten groß geworden, ich hätte das auch versucht, auch illegal (lacht). Den kleinen Ausländer kann ich noch am ehesten verstehen, der hat ja auch keinen Sozialhilfe- oder Arbeitslosenhilfebezug“ (E 3 und 5).

Da die Mitarbeiter eine Ermittlung von Arbeitgeberverstößen als prioritäre Aufgabe begreifen, äußern sie auch Kritik an der Außendarstellung der Behörde.

„Und dann wird dargestellt, dass wir Ausländerjagd machen (...). Über unsere Arbeit wird in einer Form berichtet, die frustriert“ (E 3).

Mehrfach kamen die AD-Bau-Mitarbeiter in den Interviews und in den informellen Gesprächen von sich aus auf dieses Thema zu sprechen. Auf die offen formulierte Frage, welcher Aspekt der Arbeit eher negativ ist, antwortete ein Interviewpartner:

¹² Während illegal Beschäftigte in den meisten Versicherungszweigen keine Ansprüche erwerben, bildet die Unfallversicherung eine Ausnahme. Sie wird jedoch selten von illegal Beschäftigten in Anspruch genommen, da diese – wie der interviewte Sachbearbeiter – in der Regel davon ausgehen, dass sie keine Ansprüche haben. Ausländer ohne Aufenthaltsstatus müssen zudem mit einer Aufdeckung rechnen.

„Und die Öffentlichkeitsarbeit gefällt mir nicht. Die Arbeitgeberseite müsste mehr dargestellt werden. In Berichten sehe ich nur die ausländischen Arbeitnehmer als Klärungsfälle an den Fahrzeugen stehen, es müsste mehr die Arbeitgeberseite dargestellt werden, man müsste mehr die Wirkung zeigen, man sollte unter Beachtung des Datenschutzes auch mit Nennung von Namen über die Bußgelder und Strafen für Arbeitgeber berichten. Man müsste also nicht nur über die sieben Leistungsbezieher und die zwei illegal beschäftigten Ausländer berichten, sondern auch nachher noch mal: Die Firma wurde mit Bußgeld bestraft. So hat man den Eindruck: Die Kleinen fängt man, und die Großen lässt man laufen. Und dem ist nicht so. Es ist zwar so, dass es mehr Verstöße von Arbeitnehmern gibt, rein zahlenmäßig, aber es müsste auch über die Arbeitgebersanktionen berichtet werden“ (D 7f).

Insgesamt zeigen die Zitate deutlich, dass die Mitarbeiter das Ziel der vorrangigen Verfolgung von Arbeitgebern teilen und den bestehenden Zielkonflikt zwischen Ausländerorientierung und Arbeitgeberorientierung selber deutlich sehen und benennen.

5 Fallstudie: Entscheidungs- und Handlungsspielräume

Die Kontrollaufgaben der AD-Bau wurden zum Untersuchungszeitpunkt im Sommer 2000 von 85 Mitarbeitern (etwa zur Hälfte Frauen) wahrgenommen. Bei den Mitarbeitern handelte es sich überwiegend um Quereinsteiger, die aus anderen beruflichen Bereichen oder der Arbeitslosigkeit zum Arbeitsamt kamen. Die für die Kontrolltätigkeiten notwendigen Kenntnisse erwarben die Mitarbeiter in Kursen, die von der Dienststelle durchgeführt wurden. Die Prüfgruppe war organisatorisch in drei Gruppen eingeteilt, die von jeweils einem Gruppenleiter (und Stellvertreter) geführt wurden. Die Gruppenleiter waren zuständig für die Aufteilung der Aufgaben und die abschließende Kontrolle der Ermittlungsergebnisse. An der Spitze stand der Leiter der Prüfgruppe AD-Bau, der die Gesamtaktivitäten koordinierte und überwachte. Die Abläufe der Kontrollarbeit der AD-Bau lassen sich grob in die drei Phasen Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Kontrollen einteilen, sodass wir das Kapitel weiter danach strukturieren.

5.1 Vorbereitung der Kontrollen: Auswahl der zu kontrollierenden Objekte

Rechtlich gesehen steht den Kontrollbehörden die Auswahl der zu kontrollierenden Objekte frei. Arbeits- und Hauptzollämter dürfen *verdachtsunabhängige Kontrollen* auf Arbeitsplätzen durchführen, ohne – wie dies in anderen Ländern häufig der Fall ist – zuvor einen richterlichen Durchsuchungsbefehl oder Ähnliches vorlegen zu müssen. Im Folgenden wird zunächst ein typischer Entscheidungsprozess für die Auswahl eines zu kontrollierenden Objektes näher erläutert, bevor im Anschluss zwei seltenere Auswahlverfahren vorgestellt werden. Das Entscheidungsverfahren, welche Baustelle kontrolliert werden soll, wird innerhalb der Arbeitsteilung der AD-Bau von einem „Aufklärungs- und Observationsteam“ durchgeführt, das aus vier Mitarbeitern besteht und in Absprache mit dem Leiter der Prüfgruppe entscheidet.

Der typische Entscheidungsprozess besteht aus den drei Schritten Hinweissichtung, Voraufklärung und Entscheidung. Die einzelnen Schritte sollen nun näher beschrieben werden.

Hinweissichtung: Ausgangspunkt ist die Sammlung von Hinweisen, in denen der Verdacht auf Verstöße auf Baustellen geäußert wird. Nach den Angaben der Mitglieder des ‘Aufklärungs- und Observationsteams’ lassen sich drei Typen von Hinweisen unterscheiden: (1) *Hinweise aus der Bevölkerung:* Manchmal nennen Informanten genauere Informationen oder konkrete Namen, aber überwiegend sind die Hinweise sehr vage und beinhalten allein die Beobachtung, dass auf einer Baustelle sehr viele ausländische Arbeiter tätig sind und dass dort ein babylonisches Sprachengewirr herrscht. Die Mitarbeiter gehen davon aus, dass solche Hinweise von Wettbewerbern stammen, die sich durch billigere Konkurrenz bedroht sehen, von Arbeitslosen oder Familienangehörigen von Arbeitslosen, die ihre Situation auf illegale Ausländerbeschäftigung zurückführen, oder auch von Nachbarn, die sich durch Lärm und Schmutz gestört fühlen. (2) *Hinweise von Organisationen:* Zum einen sind dies andere Kontrollbehörden wie die Polizei, die im Laufe ihrer Arbeit etwas beobachten, was sie den Verdacht der illegalen Beschäftigung hegen lässt. Ein Beispiel: Das Landeskriminalamt war mit einem Arbeitnehmer zu einer Baustelle gefahren, weil er dort seine Papiere aufbewahrte. Dabei sahen die LKA-Mitarbeiter, dass dort wohl fünf oder sechs Polen oder Russen arbeiteten (Feldnotizen 2000/7,14). Zum anderen sind dies auch Gewerkschaften, die sich zum Schutz der regulär Beschäftigten gegen illegale Beschäftigung stark machen und von Mitgliedern beobachtete Zustände weitergeben. (3) *Beobachtungen von Mitarbeitern der AD-Bau:* Während der Fahrt zu Einsätzen wurde deutlich, dass Mitarbeiter der AD-Bau im Vorbeifahren Baustellen kritisch mustern. Allgemein beschrieben verschiedene Mitarbeiter es als verdächtig, wenn es auffällige Unregelmäßigkeiten wie ungewöhnliche Arbeitszeiten, sichtbare Unordnung, fehlende Schutzkleidung auf Baustellen gebe. Dies gehe oft mit anderen Verstößen einher. Darüber hinaus gibt ein Mitglied des ‘Aufklärungs- und Observationsteams’ ein Beispiel: *„wenn gerade zwei Schwarze Schutt aus einem Haus heraustragen“* (Feldnotizen 2000/07,14). A. erklärt zu dieser Frage:

„Man achtet grundsätzlich immer darauf, gibt es da eine Baustelle, die besonders augenscheinlich mit Arbeitnehmern besetzt ist, die keine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis besitzen. Denn, nur danach kann man auch gucken, selbstverständlich. Also man kann dem deutschen Arbeitnehmer nicht ansehen, ob er im Arbeitslosengeldbezug ist oder nicht. Oder auch dem ausländischen Arbeitnehmer kann man das nicht ansehen.“ (A 10)

Die Aufgabe der Kontrollbehörden ist so gestaltet, dass sie nach dem Augenschein Baustellen auswählen können und sollen. Wenn jemand deutsch spricht und wie ein typischer Mitteleuropäer aussieht, ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass er eine Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis braucht und keine hat, während sie bei anders sprechenden Arbeitern deutlich höher ist. Daher können die

Kontrollbehörden mehr Verstöße aufdecken, wenn sie nach dem Aussehen und der Sprache der Bauarbeiter Baustellen auswählen. Es gibt jedoch kein beobachtbares Merkmal, das mit dem Bezug von Sozialleistungen einhergeht, sodass von daher keine Anhaltspunkte für die Auswahl von Baustellen gewonnen werden können. Die zuständigen Mitarbeiter sind sich der Problematik einer Entscheidung auf Grund von Merkmalen, die bei Ausländern häufiger als bei Staatsbürgern gegeben sind, durchaus bewusst:

„...wobei man grundsätzlich immer falsch liegen kann, nicht, also weil dann irgendwie der Arbeitnehmer, der auf einer Baustelle ist, polnisch spricht oder türkisch spricht, ist der dann im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung? Oder ist dieser Mensch, der da polnisch spricht beispielsweise, ist der denn überhaupt polnischer Arbeitnehmer oder vielleicht deutscher Arbeitnehmer, weil er die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt?“ (A 9)

Hinweise ergeben sich also typischerweise daraus, dass ausländisch aussehende oder sprechende Menschen auf einer Baustelle arbeiten. Dies gilt für Hinweise aus der Bevölkerung ebenso wie für Hinweise von anderen Organisationen oder der eigenen Einheit. Darüber hinaus achten AD-Bau-Mitarbeiter nicht nur auf das äußere Erscheinungsbild der Bauarbeiter, sondern auch auf das Erscheinungsbild der Baustelle. Unordnung oder nicht eingehaltene Schutzvorschriften werden als Hinweis auf weitere Verstöße gedeutet. Wir haben insgesamt drei Kontrollen begleiten können: Die erste Kontrolle wurde auf Grund eines Hinweises der Polizei durchgeführt, die bei einem Baustellenbesuch auf eine Gruppe ausländischer Arbeitnehmer aufmerksam geworden war. Die anschließende Kontrolle einer Altbausanierung erfolgte auf Hinweis eines Nachbarn, der ein „babylonisches Sprachgewirr“ angezeigt hatte. Die dritte Kontrolle ergab sich, weil von der Baugewerkschaft der Hinweis kam, dass dort eine sächsische Baufirma tätig ist, die nicht den vorgeschriebenen Mindestlohn zahlt.

Vorausklärung: Das ‚Aufklärungs- und Observationsteam‘ sichtet die eingehenden Hinweise und wählt einzelne Objekte (Baustellen) aus, die für eine nähere Untersuchung in Frage kommen. Bei der Bewertung der Hinweise zieht das ‚Aufklärungs- und Observationsteam‘ konkrete Informationen allgemeinen Hinweisen vor. Höheres Gewicht besitzen auch die Hinweise von anderen Behörden und Gewerkschaften, denen eine besondere Einsicht und Erfahrung beim Erkennen von Anhaltspunkten zugeschrieben wird. Vor diesem Hintergrund kommen vor allem praktische Aspekte als weitere Auswahlkriterien zum Zuge. Die Baustellen müssen mit dem vorhandenen Personal kontrollierbar sein und sollten möglichst nahe beieinander liegen, wenn mehrere Baustellen an einem Tag kontrolliert werden sollen. Die Baustellen, die in die nähere Wahl kommen, werden dann besucht. Der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin überprüft und ergänzt die eingegangenen Hinweise auf Verdachtsmomente (s.o. Anwesenheit von Ausländern, Zustand der Baustelle) und erkundet die logistischen Anforderungen der Baustelle (z. B. Zahl der Ausgänge, mögliche Fluchtwege).

Entscheidung: Das ‚Aufklärungs- und Observationsteam‘ präsentiert seine Ergebnisse dem Leiter der Einheit. Es wird abschließend über die Auswahl und damit den Arbeitsplan entschieden. Ein entscheidendes Kriterium ist letztlich die Durchführbarkeit der Kontrolle, das heißt, dass die Kontrolleinheit in der Lage ist, die Baustelle mit den zur Verfügung stehenden Kontrollkräften zu überprüfen.

Neben dieser typischen Auswahlprozedur gibt es zwei besondere Verfahren, die zur Auswahl von Objekten führen. Erstens nimmt die AD-Bau gemeinsam mit anderen Prüfbehörden ca. einmal im Monat an Großkontrollen teil. Es ist ein politisch vorgegebenes Ziel, an symbolischen Plätzen wie dem Potsdamer Platz Präsenz zu zeigen und sicherzustellen, dass jedes Großprojekt früher oder später kontrolliert wird. Für Großkontrollen ist der koordinierte Einsatz mehrerer Kontrolleinheiten von Arbeitsamt und Hauptzollamt sowie der Polizei nötig. Auch andere Kontrollbehörden wie z.B. Rentenversicherungsträger oder Ausländerbehörden werden eingeladen und sind z.T. bei Großkontrollen mit dabei. Darüber hinaus gibt es am Rande der institutionell geplanten auch spontane Kontrollen: In zwei der drei während der Feldstudie beobachteten Baustellenkontrollen überbrückten einige Mitarbeiter Wartezeiten, indem sie Imbissbetriebe in der Nähe der Baustellen kontrollierten. Auch bei der Auswahl dieser Objekte wurde die Beschäftigung von ‚Ausländern‘ als verdächtiges Merkmal genannt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Auswahl der Kontrollobjekte einen beträchtlichen Entscheidungsspielraum beinhaltet. Aus den Darstellungen der Mitarbeiter wird deutlich, dass die Anwesenheit von Arbeitnehmern, die wegen ihrer Sprache oder ihres Aussehens für ausländisch gehalten werden, nicht nur von Hinweisgebern, sondern auch von den Mitarbeitern als Verdachtsmoment angesehen wird. Wird die Kontrolltätigkeit somit jedoch durch Mitarbeiter-Vorurteile geprägt? Der Kontext legt eher eine andere Interpretation nahe. Es ist zwar so, dass Arbeitsamtsmitarbeiter auf Hinweise reagieren, die durch Vorurteile in der Bevölkerung und Beobachtungen weiterer Behörden geprägt sein können. Auch bei den eigenen Entscheidungen sind neben der äußeren Erscheinungsform der Baustelle auch askriptive Merkmale der dort Beschäftigten relevant. Aus dem Kontext der Äußerungen geht aber hervor, dass dies eher auf eine erfolgsorientierte institutionelle Creaming-Strategie als auf Mitarbeiter-Vorurteile zurückzuführen ist. Die Mitarbeiter argumentieren mit der Korrelation zwischen Äußerlichkeiten und der ausländischen Staatsangehörigkeit, bei der bestimmte Verstöße erst möglich sind. Bei der Kontrollarbeit soll etwas ‚herauskommen‘, es sollen ‚Treffer‘ erzielt werden.

5.2 Kontrolleinsätze: Art und Intensität der Befragung

Kontrolleinsätze laufen typischerweise folgendermaßen ab. Zunächst werden in der Behörde die Lage der Orte und ihrer Zugänge, Verdachtsmomente und mögliche Gefahren besprochen sowie geplant, wer welche Aufgabe übernimmt. Dann fahren die Kontrolleure zur Baustelle und beginnen rasch die Ausgänge abzuriegeln. Besonde-

res Augenmerk wird auf die mutmaßlich ausländischen Arbeitnehmer gelegt. Zuerst werden diejenigen kontrolliert, die ausländisch aussehen oder versucht haben, zu flüchten oder sich zu verstecken. Für jede angetroffene Person wird ein Befragungsbogen angelegt. Nach und nach werden dann auch die anderen Arbeitnehmer befragt, die während der Kontrolle nicht an der Arbeit gehindert wurden. Ergeben sich Verdachtsmomente, werden weitere Arbeitnehmer als Zeugen befragt und eventuell Unterlagen wie z.B. Lohnzettel beschlagnahmt. Ausländer, bei denen der Verdacht besteht, dass sie illegal in Deutschland sind, werden als ‚Klärungsfälle‘ zusammengebracht und bis zum Eintreffen der inzwischen benachrichtigten Polizei¹³ bewacht. Danach können die AD-Bau-Mitarbeiter zur nächsten Baustelle weiterziehen.

Auf den ersten Blick ist der Handlungsspielraum bei Kontrollen nicht sehr groß. Die Kontrolleure sollen jede angetroffene Person befragen. Ziel ist es, alle relevanten Informationen zu sammeln oder bildlich ausgedrückt: das Befragungsformular möglichst vollständig auszufüllen. Die AD-Bau-Mitarbeiter gaben an, dass sie während der Kontrollen keine Handlungsspielräume hätten, da sie zur Beachtung grundlegender Prinzipien verpflichtet sind. Einige dieser Prinzipien sind in Dienstanweisungen (Durchführungsbestimmung Außenprüfung) rechtlich kodifiziert, andere ergeben sich indirekt aus den Durchführungsbestimmungen. Von den Arbeitsamtsmitarbeitern wurden die durch Beobachtung feststellbaren Prinzipien bestätigt, dass zum Beispiel der Selbstschutz der Mitarbeiter und das Bemühen, Arbeitsabläufe nicht unnötig zu stören, eine Rolle spielen. Wir beschränken uns darauf, die Entscheidungsspielräume bei den drei Prinzipien zu erörtern, die für unsere Fragestellung relevant sind: Befragung *aller* Personen, Sammlung *aller* Informationen und korrektes Verhalten gegenüber *allen* Arbeitnehmern.

5.2.1 Befrage jede Person, die am Kontrollort angetroffen wird!

Die konkrete Aufgabe von Arbeitsstättenüberprüfungen besteht darin, alle angetroffenen Personen ohne Ausnahme zu befragen. Dieses Prinzip klingt klar und eindeutig. Im konkreten Einzelfall kann es aber nicht immer einfach zu bestimmen sein, wer vor Ort arbeitet und wer nicht. Zwei beobachtete Episoden können dies beleuchten:

Im ersten Fall verließ ein Mann gerade in dem Moment das zu überprüfende Objekt – eine Altbausanierung – als die Kontrolleinheit vor Ort eintraf. Der Mann wurde vor dem Haus angehalten und aufgefordert, in das Haus zurückzukehren. Er trug keine Arbeitskleidung. Der Mann gab bereitwillig seine Personalien an und behauptete, dass er zur Besichtigung einer Mietwohnung das Haus betreten hatte. Die Kontrolleure schöpften Verdacht, denn die Sanierung war längst noch nicht so weit fortgeschritten, dass an eine Vermietung der Wohnungen zu denken gewesen wäre. Die Ermittler äußerten für sich den Verdacht, dass es sich um einen Arbeitgeber handeln könne. Da es aber keine weiteren Verdachtsmomente oder aussagebereite Zeugen gab, durfte der Mann nach kurzer Zeit gehen (Feldnotizen 2000/07, 10 f).

Im zweiten Fall wurde eine Baustelle mit einem Imbissstand am angrenzenden Grundstück kontrolliert. Als der Einsatz begann, trafen die Kontrolleure auf einen Mann, der am Zaun zur Baustelle stand – allerdings auf der Seite des Imbissstandes und nicht auf der Seite der Baustelle. Der Mann trug Arbeitskleidung und hatte eine Tasche mit Werkzeug (Wasserwaage) bei sich, arbeitete aber offenbar gerade nicht und befand sich nicht auf der Baustelle. Dennoch behandelten die Kontrolleure den ‚ausländisch‘ aussehenden Mann, als ob er auf der Baustelle angetroffen worden wäre. Diese Behandlung war selektiv, da während des Einsatzes eine ganze Reihe anderer Bauarbeiter von umliegenden Baustellen den Imbiss aufsuchten, ohne befragt zu werden. Es stellte sich dann tatsächlich heraus, dass der Mann die erforderlichen aufenthaltsrechtlichen Papiere nicht vorweisen konnte. Daher wurde die Polizei informiert und der Mann übergeben (Feldnotizen 2000/07, 28 f).

Diese beiden Fälle illustrieren, dass die eindeutig erscheinende Anordnung, alle angetroffenen Personen zu kontrollieren, durchaus einen diffusen Randbereich mit Entscheidungsspielraum umfasst. Wiederum legt der Kontext nahe, dass Creaming-Routinen wirken: Wenn Mitarbeiter Aussicht auf Ermittlung eines Verstoßes sehen, ziehen sie den Kreis der zu befragenden Personen eher großzügig als eng. Im ersten Beispiel für den Randbereich ging es um einen Arbeitgeberverstoß, im zweiten um einen aufenthaltsrechtlichen Verstoß.

5.2.2 Sammle alle gefragten Informationen!

Für jeden angetroffenen Arbeitnehmer werden Formulare ausgefüllt, die auch in zweisprachigen Versionen für verschiedene Sprachen vorhanden sind. Sie machen klare Vorgaben hinsichtlich der Fragen und ihrer Reihenfolge. Das Ziel besteht darin, für jede Kategorie von Arbeiter auf die jeweils zutreffenden Fragen eine umfassende Antwort zu erhalten, und zwar aus arbeitsorganisatorischen Gründen möglichst sofort vor Ort. Dies Vorgehen beinhaltet geringe Entscheidungsspielräume, was die Art der Informationen angeht, während die Intensität der Befragung und der daraus folgenden Ermittlungen stärker in das Ermessen der Mitarbeiter gestellt sind.

Die Kontrolleure begnügten sich nicht damit, Antworten auf ihre Fragen zu erhalten, sondern legten Wert auf *wahrheitsgemäße* Antworten. Zur Aufdeckung falscher Antworten verfügten die Kontrolleure über verschiedene Techniken: Die erste Technik bestand in einer grundlegenden Sensibilität gegenüber verdächtigen Verhaltensweisen oder Antworten. Zu den verdächtigen Verhaltensweisen zählte, wenn sich ein Arbeiter versteckte oder zu flüchten versuchte.

„Wenn wir den Eindruck haben, dass einige fliehen wollen, dann kümmern wir uns zuerst um die. Das sind überwiegend ausländische Arbeitnehmer, die fliehen. ... Es ist

¹³ In Berlin eine spezialisierte Einheit des Landeskriminalamtes (LKA 321). An anderen Orten können dies auch reguläre Polizeieinheiten sein.

auch schon vorgekommen, dass tschechische Arbeitnehmer in Reih und Glied standen mit ihren Papieren, und dann deutsche Arbeitnehmer plötzlich aus dem Container sprangen und fliehen wollten. Wir reagieren auf alle Auffälligkeiten, auf Verdacht“ (E 4).

Verdächtige Antworten waren: „Ich arbeite den ersten Tag hier“ oder „ich habe einen Freund besucht“ oder „ich habe nur nach Arbeit gefragt“ oder „ich habe nur probeweise hier ausgeholfen“. In solchen Fällen hegten die Kontrolleure einen Anfangsverdacht und führten die Befragung besonders sorgfältig durch. Dazu gehörte dann auch, andere Arbeitnehmer zu befragen, ob die Aussagen des ‚verdächtigen‘ Arbeitnehmers stimmen, teilweise unter Benutzung eines vor Ort angefertigten Polaroid-Porträts. Eine andere Technik bestand darin, vorgelegte Dokumente in solchen Ermittlungsfällen besonders sorgfältig zu untersuchen und auch dem Fehlen eines bestimmten Dokumentes einen höheren Rang einzuräumen als in Fällen ohne Anfangsverdacht.¹⁴ In den Interviews wurden als Beispiele für Erfolgserlebnisse Situationen genannt, in denen aufgrund des Anfangsverdachts eine Chance gesehen wurde, den Arbeitgeber oder Arbeitsvermittler zu ermitteln und auch einen längeren Beschäftigungszeitraum nachzuweisen. In diesen Fällen wurde besonders intensiv ermittelt. A. nennt z.B. einen Fall, in dem ein Arbeitgeber für neun polnische Arbeitnehmer Kopien spanischer Arbeitserlaubnisse vorlegte, obwohl in den Pässen nichts dergleichen vermerkt war. Nach einem langen Arbeitstag konnten die Erlaubnisse als schlechte Fälschungen identifiziert, der Vermittler ausgemacht und eine längere Beschäftigungsdauer bestätigt werden, sodass der Arbeitgeber wegen einer Straftat verurteilt werden konnte und Beiträge in erheblichem Umfang nachgezahlt werden mussten (A 3).

Zur Illustration noch ein weiteres, arbeitnehmerbezogenes Beispiel aus einer der beobachteten Kontrollen, bei dem sich Verdachtsmomente auf Grund zweifelhafter spanischer Dokumente ergaben: Bereits im Vorfeld hatte das Observations- und Planungsteam auf drei Arbeiter aufmerksam gemacht, bei denen es sich wahrscheinlich um Kurden handele.¹⁵ Bei der Planung des Einsatzes wurde besonderer Wert darauf gelegt, diese drei Männer bei der Arbeit zu überraschen. Während zwei sich als türkische Staatsbürger bezeichneten, erklärte der Dritte, dass er die spanische Staatsangehörigkeit besitze und präsentierte einen spanischen Pass. Als daraufhin einer der Kontrolleure eine Konversation auf Spanisch begann, war der Mann nicht in der Lage zu antworten. Nach einer sorgfältigen Prüfung wurden einige Unregelmäßigkeiten festgestellt, die auf einen gefälschten Pass hinwiesen. Daraufhin wurde die Polizei verständigt. Später wurde bestätigt, dass der Pass tatsächlich gefälscht war (Feldnotizen 2000/07,16).

Während bei Kontrollen wenig Entscheidungsspielraum bezüglich des zu kontrollierenden Personenkreises und der zu ermittelnden Sachverhalte besteht, hängt die Intensität der Ermittlungen in erster Linie davon ab, wie die Situation und das Verhalten der Personen vom Kontrollpersonal eingeschätzt wird. Ein intensiveres und kritischeres Ermittlungsverhalten wird weniger vom äußerlichen Er-

scheinungsbild als vielmehr von auffälligen Verhaltensweisen und Aussagen hervorgerufen.

5.2.3 Verhalte dich rechtlich korrekt gegenüber Kontrollierten!

Ein rechtliches Prinzip, das alle Behörden in Deutschland beachten müssen, ist das Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Unverhältnismäßig wäre zum Beispiel, wenn kleineren Vergehen mit drastischen Mitteln nachgegangen wird. Aufgrund dieses Prinzips herrscht die übereinstimmende Einschätzung, dass eine ordnungswidrige Tätigkeit in der Schattenwirtschaft nicht den Einsatz physischer Gewalt rechtfertigt. Leistungsbetrug und illegaler Aufenthalt werden dagegen als Straftat eingestuft. Die Entdeckung kann für die Betroffenen gravierende Konsequenzen haben. Daher leben die Kontrolleure auch mit der Befürchtung, dass jemand sich mit Gewalt widersetzt oder auf gefährliche Weise flieht.

In diesem Kontext wurde unter den Mitarbeitern kontrovers diskutiert, dass eine Dienstanweisung das Anlegen von Handschellen verboten hat, nachdem dies in den Medien skandalisiert wurde. Vor dieser Anweisung war es üblich, fliehenden oder gewalttätigen Arbeitnehmern Handschellen anzulegen. Die Mitarbeiter akzeptierten diese Anweisung nur widerstrebend, weil es aus ihrer Sicht zu ihrem eigenen Schutz und zur Verhinderung von Straftaten gerechtfertigt erschien. Offenbar sahen sie hier einen Konflikt zwischen den Zielen, einerseits angemessen und korrekt zu reagieren und andererseits sich selbst zu schützen und darüber hinaus Straftäter festzuhalten. Von Vorgesetzten und Mitarbeitern wurde betont, dass bei der Kontroll- und Ermittlungsarbeit auf Einhaltung der rechtlichen Vorgaben und Einschränkungen geachtet wird:

„Wichtig ist aber auch der Umgang mit den Menschen, auf die man trifft, dass man mit ihnen korrekt umgeht“ (C 3).

Während der beobachteten Kontrollen war deutlich, dass sich die Mitarbeiter um höfliches und korrektes Auftreten bemühten. Ausländische Arbeitnehmer konnten zudem in vielen Fällen mit Formularen in ihrer Muttersprache befragt werden. Die Kontrolleure konnten auch sprachkundige Mitarbeiter zur Hilfe holen. Die Mitarbeiter äußerten sich weder in den Interviews noch in den informell geführten Gesprächen abwertend über Ausländer oder bestimmte ethnische Gruppen. Der Leiter der AD-Bau und

¹⁴ In der Studie für Bremen wurde gesagt, dass dies bei ausländisch wirkenden Menschen zu einer genaueren Überprüfung führt. Außerdem mussten dort Ausländer zusätzlich zum Sozialversicherungsausweis grundsätzlich auch den Pass vorlegen, während dies bei Deutschen nicht verlangt wurde (Vogel, 1998: 23).

¹⁵ Der betreffende Mitarbeiter des ‚Aufklärungs- und Observations-teams‘ erklärte, dass er auf Grund seiner Erfahrung in der Lage sei, Personen vom äußeren Erscheinungsbild unterschiedlichen nationalen (Polen, Jugoslawen, Türken) und sogar ethnischen (‚Türken‘ und ‚Kurden‘) Kategorien zuzuordnen. Die Herausbildung eines derart differenzierten taxonomischen Blickes unterstreicht die große Bedeutung, die einem ausländischen Erscheinungsbild bei der Auswahl und Durchführung von Kontrollen zukommt.

die vorgesetzten Stellen betonten zudem, dass diskriminierende und ausländerfeindliche Haltungen nicht geduldet würden. Auch wenn unter den Mitarbeitern der Kontrollereinheit Personen mit diskriminierenden Einstellungen vertreten sein sollten, so legen die beobachteten und geäußerten Normen der Gruppe nahe, dass ein solches Mitarbeiter-Vorurteil nicht zu abwertenden Äußerungen und Verhaltensweisen führt.

5.3 Nachbereitung: Einschätzung und Weitergabe von Verdachtsfällen

Grundsätzlich wird versucht, möglichst alle nötigen Informationen auf der Baustelle selbst zu erheben, sodass in der Nachbereitung nur noch wenige Ermittlungen nötig sind. Da die AD-Bau zum Untersuchungszeitpunkt selbst keine Ahndungen vorgenommen hat, bestand ihre Aufgabe im Wesentlichen in der Weitergabe der Ermittlungsergebnisse an die zuständigen Stellen des Arbeitsamtes oder anderer Behörden. Die Sachbearbeitung erfolgt gemäß standardisierter Vorgaben. Das Ergebnis wird vom Gruppenleiter noch einmal überprüft.

Entscheidungsspielräume bestehen insofern, als die Bürosachbearbeiter einschätzen müssen, gegen welche rechtlichen Bestimmungen verstoßen wurde, und ob Aussicht auf Beweisbarkeit des Verstoßes besteht. Wichtig ist dieser Entscheidungsspielraum für die Abwägung, ob sich ein Arbeitgeber, der Ausländer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt hat, strafbar gemacht hat oder nur ordnungswidrig gehandelt hat. Wenn die Einschätzung vorherrscht, dass umfangreiche oder ausbeuterische illegale Ausländerbeschäftigung gerichtsfest beweisbar sein könnte, geben die Mitarbeiter die Akte an die Staatsanwaltschaft ab. Sehen sie keine Aussichten auf Nachweis einer Straftat, so wird die Ahndung an die zuständige Abteilung innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit abgegeben, die im Falle einer Ordnungswidrigkeit mit erheblichen Bußgeldern ahnden kann. Bei den Ahndungen in der Behörde und vor Gericht bestehen Entscheidungsspielräume, deren Ausübung wir aber im Rahmen unserer Studie nicht beobachten konnten.

Die von uns befragten Mitarbeiter sahen es als persönlichen Erfolg an, wenn sie durch ihre Kontrolltätigkeit Beweise erheben konnten, die zur Verurteilung eines Arbeitgebers ausreichten. Es kann daher angenommen werden, dass auch bei der Nachbereitung einer Weitergabe an die Staatsanwaltschaft der Vorzug gegeben wird, wenn die Aussicht auf einen Verurteilung gesehen wird. Darauf deutet auch das folgende Zitat hin:

„Also es gibt des Öfteren auch Sachverhalte, wo man auch mit den Entscheidungen der Staatsanwaltschaft nicht einverstanden ist oder die nicht nachvollziehen kann. Also, da werden eben dann aus unerklärlichen Gründen Strafverfahren eingestellt, wo man den Eindruck hat – und ich denke, es ist tatsächlich so – dass eine Überlastung der Staatsanwaltschaft mit solchen Fällen vorliegt. Man hat den Eindruck, hier wird doch mit dem Wege der Einstellung wegen Geringfügigkeit ein bisschen unachtsam umgegangen, wenn diese Taten nicht als Straftaten verfolgt werden“ (A 4).

Im Unterschied zu dieser Aussage eines Mitarbeiters mit operativen Aufgaben ging die Behördenleitung davon aus, dass bei der Staatsanwaltschaft alle gebotenen Maßnahmen zur Verfolgung von Straftatbeständen ergriffen werden. Verfahrenseinstellungen ‚aus nicht nachvollziehbaren Gründen‘ seien den vorgesetzten Arbeitsamtsstellen nicht bekannt. Wir interpretieren die zitierte Meinungsäußerung daher so, dass sie auf die starke Motivation hinweist, Arbeitgebern möglichst den schwerer wiegenden Verstoß nachzuweisen. Sie leiten Verstöße an die Staatsanwaltschaft weiter, auch wenn ihre Einschätzung, dass strafbare Verstöße auch gerichtsfest nachweisbar sind, dort nicht immer geteilt wird. Ob dies nun auf Überlastung oder bessere Rechts- und Prozesskenntnis zurückzuführen ist, sei dahingestellt.

6 Fallstudie: Liegt Diskriminierung vor?

Nachdem wir Ziele, Entscheidungsspielräume und Handlungsabläufe dargestellt haben, stellen wir zunächst die Frage nach Diskriminierung im umgangssprachlichen Sinne: Werden Menschen mit ethnischen Merkmalen ausgesondert oder abwertend behandelt? Diskriminierung dieser Art kann in der Regel nur im direkten Kontakt zwischen Menschen wahrgenommen werden – hier also bei Kontrollen. Das grundlegende Verfahren bei Kontrollen ist nicht-diskriminierend: Alle Arbeitnehmer werden befragt. Menschen mit ethnischen Merkmalen können jedoch insofern hervorgehoben werden, als sie besonders schnell oder intensiv befragt werden.

In unserer Fallstudie gab es keinerlei Hinweise darauf, dass Mitarbeiter von Kontrollbehörden anders aussehende oder sprechende Personen verächtlich machen oder nur wegen dieser Merkmale strenger kontrollieren als andere Personen. Im Gegenteil, sie zeigten ein Bewusstsein, dass Mitglieder ethnischer Minderheiten sich leicht durch Ungleichbehandlung oder einen negativen Tonfall diskriminiert fühlen können. Wir haben in der direkten Interaktion keine Diskriminierung im Sinne des alltagsprachlichen Begriffes feststellen können. Wir können keine Aussagen dazu machen, ob dies auch für andere Kontrolleinheiten gilt. Wir können auch keine Aussagen dazu machen, ob es in der besuchten Prüfgruppe nicht vielleicht doch Mitarbeiter mit Vorurteilen oder rassistischen Einstellungen gibt, denn wir haben nicht mit allen Mitarbeitern gesprochen. Individuelle Einstellungen können auch „versteckt“ werden. Wir können jedoch mit einiger Sicherheit sagen, dass Mitarbeitervorurteile bei der Arbeit der besuchten Prüfgruppe nicht zum Tragen kamen. In unserem Fallbeispiel sind sich die unmittelbaren Vorgesetzten der Sensibilität der Arbeit bewusst und achten auf ein einheitlich korrektes Auftreten. Auch die beschriebene enge Zusammenarbeit und das Gefühl des Aufeinander-Angewiesen-Seins der Mitarbeiter fördert die Herausbildung eines einheitlichen Vorgehens. Unter diesen Umständen werden Mitarbeitervorurteile, die individuell durchaus vorhanden sein können, in der Kontrollarbeit dieser Prüfgruppe nicht virulent.

Da aber auch schon das Anknüpfen an einem askriptiven Merkmal als Diskriminierung eingestuft werden kann,

muss die Auswahl der Kontrollobjekte als diskriminierend in weiteren Sinn eingestuft werden. Die Hautfarbe, Sprache und andere Äußerlichkeiten der Arbeitnehmer, die mit einer fremden Staatsangehörigkeit assoziiert werden, sind für die Auswahl bedeutend. Demnach handelt es sich um eine Ungleichbehandlung, die an askriptiven Merkmalen ansetzt, das Verhalten der Individuen nicht berücksichtigt und zu Nachteilen für die Betroffenen führt. Abgeschwächt wird der diskriminierende Charakter der Auswahlentscheidung dadurch, dass auch Merkmale der Baustelle (Unordnung, Sicherheitsmängel) in die Auswahlentscheidung einbezogen werden.

Von der Begründung her lässt sich die Ungleichbehandlung bei der Auswahl der Baustellen als statistische Diskriminierung einordnen. Menschen schwarzer Hautfarbe oder z.B. türkischer Sprache haben mit höherer Wahrscheinlichkeit eine ausländische Staatsangehörigkeit als Menschen deutscher Muttersprache und heller Haut. Das Stereotyp, das ‚schwarz‘ und ‚türkisch‘ mit ‚ausländisch‘ verbindet, ist zwar nicht im Einzelfall, aber statistisch zutreffend: Es gibt in Deutschland mehr Schwarze und türkisch sprechende Menschen ausländischer als deutscher Staatsangehörigkeit. Zugleich ist die Aussage zutreffend, dass nur Ausländer gegen aufenthalts- und arbeitsgenehmigungsrechtliche Bestimmungen verstoßen können. Daher ist es für Kontrollbehörden nach Effizienzgesichtspunkten rational, nach diskriminierenden Kriterien auszuwählen, um Erfolg im Sinne von möglichst vielen ermittelten Verstößen zu erreichen. Die in dieser Richtung geäußerten Begründungen sind nachvollziehbar. Das Entscheidungsverfahren lässt sich als Creaming-Strategie identifizieren, die den Mitarbeitern eine erfolgreiche Bewältigung ihrer Arbeit im Sinne einer hohen Trefferquote ermöglicht.

Nach derzeitigem deutschen Recht kann die Auswahlpraxis, ohne eine nähere juristische Analyse vorzunehmen¹⁶, als unproblematisch betrachtet werden. Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes verbietet zwar eine Bevorzugung oder Benachteiligung u.a. auf Grund der Merkmale der Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft. Dieser Artikel bindet auch und gerade die öffentliche Gewalt. In der rechtlichen Bewertung wird das Diskriminierungsverbot aber bisher so ausgelegt, dass der öffentlichen Gewalt ein weiter Spielraum zugebilligt wird (Rädler 1999).

Zusammenfassend ergibt sich ein gemischter Befund: Es wurde keine Diskriminierung im umgangssprachlichen Sinne oder nach geltendem Recht vorgefunden, wohl aber im Sinne weiter gefasster rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Begriffe.

7 Diskussion: Personenkontrollen nach ethnischen Merkmalen – die politische Relevanz

Sind Personenkontrollen nach ethnischen Merkmalen politisch problematisch oder könnten sie es werden? Wir argumentieren hier, dass es heute in Deutschland nur ein geringes Bewusstsein für die Problematik solcher Verfahren gibt, dass sich dies in Zukunft aber ändern könnte. Daher ist es sinnvoll, über diese Frage nachzudenken.

Ein Grund dafür, dass Personenkontrollen nach ethnischen Merkmalen bisher in der öffentlichen Diskussion nur selten als problematisch thematisiert werden, könnte mit dem ausgebauten Melde- und Passwesens zusammenhängen. Es ist den meisten Deutschen ohne größere Umstände möglich, ihre Identität nachzuweisen. Die Vorlage des Personalausweises wird bei vielen Gelegenheiten verlangt. Viele Deutsche glauben auch, dass sie verpflichtet sind, den Personalausweis bei sich zu tragen. Daher gilt es nur als geringe Belästigung, seine Identität nachzuweisen.

Belastend kann eine Identitätsprüfung werden, wenn jemand seinen Ausweis nicht bei sich hat. So heißt es in einem Bericht der Bundesregierung:

„Werden illegale Ausländer unvermutet angetroffen, kann es im Einzelfall zu einer für die Prüfer und die Überprüften langen und belastenden Prüfdauer kommen, weil es der angeforderten Polizei manchmal nicht möglich ist, im Wege der Amtshilfe sofort Unterstützung zu leisten“ (Bundesregierung 1996: 55).

Dies gilt natürlich nicht nur für Überprüfte, bei denen sich der Verdacht des illegalen Aufenthaltes bestätigt, sondern auch für Deutsche und für Ausländer, die sich legal in Deutschland aufhalten, wenn sie z.B. ihre Papiere vergessen haben, oder wenn den Kontrolleuren aus irgendeinem Grund etwas an den Papieren auffällig erscheint.

Einen Beleg dafür, dass Personenkontrollen nach ethnischen Merkmalen vom Gesetzgeber als weitgehend unproblematisch betrachtet werden, lässt sich auch in der gesetzlichen Entwicklung sehen. Seit den 90er Jahren ist die Polizei in immer mehr Bundesländern berechtigt, verdachtsunabhängige Personenkontrollen durchzuführen (Gusy 2000: 123). Der Bundesgrenzschutz hat dies Recht nicht mehr nur für den Grenzbereich, sondern auch für Bahnhöfe und Flughäfen im Landesinnern erhalten. Immer dann, wenn der Entscheidungsspielraum eine Auswahl nach dem Augenschein zulässt, ist die Wahrscheinlichkeit gegeben, dass auch das äußere Erscheinungsbild (Hautfarbe) als Anknüpfungsmerkmal dient.

Die Polizeibefugnisse führen dabei zu Situationen, die in sehr viel stärkerem Maße als diskriminierend empfunden werden müssen als Arbeitsmarktkontrollen. Bei Arbeitsmarktkontrollen wird in der konkreten sozialen Situation auf einer Baustelle jeder Anwesende nach seiner Identität gefragt, während im Grenzbereich, auf öffentlichen Plätzen oder auf Bahnhöfen selektiv gefragt wird, sodass eine Aussonderung und Stigmatisierung der Kontrollierten erfolgt, die für die Betroffenen und die Umgebung deutlich erkennbar ist. Kritik an dieser Praxis wurde zwar geäußert (z. B. Kant 2000), hat aber nie die Überschriften der überregionalen Tageszeitungen dominiert.

¹⁶ Für eine ausführliche Diskussion juristischer Fragen vgl. (Schiek 1999).

Wird es so bleiben, dass Kontrollen nach Augenschein als unproblematisch betrachtet werden? Es gibt zwei Gründe anzunehmen, dass die Überprüfung von Kontrollregeln und -praktiken unter Gleichbehandlungs- und Nicht-Diskriminierungsaspekten in Zukunft mehr Bedeutung erlangen wird. Es wird künftig immer mehr Deutsche und EU-Bürger geben, welche die deutsche Sprache nicht akzentfrei beherrschen oder keine weiße Hautfarbe besitzen und deshalb potenziell von diskriminierenden Kontrollen belästigt werden. Dafür sprechen mehrere Entwicklungen: (1) Die Zahl der Einbürgerungen steigt. Im Vergleich zu anderen EU-Staaten sind die Einbürgerungsquoten in Deutschland bisher gering, sodass hier ein großer Nachholbedarf herrscht. (2) Ein Zuwanderungsgesetz wird Arbeitsmigranten mit der Perspektive auf rasche Einbürgerung ins Land holen. Auch wenn das derzeit verabschiedete Gesetz rechtlich noch umstritten ist, wird eine größere Offenheit für qualifizierte Einwanderer auch nach einem eventuellen Regierungswechsel in der Gesetzgebung berücksichtigt werden. (3) Durch die zunehmende Integration in der Europäischen Union können verstärkt EU-Bürger nach Deutschland kommen, die als Einwanderer in andere EU-Länder gekommen sind. (4) Es kommen nach wie vor – wenn auch in geringerer Zahl als in den 90er Jahren – Deutschstämmige aus Russland nach Deutschland, die unmittelbar die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, aber nicht deutsch sprechen.

Im Unterschied zu Ausländern aus Drittstaaten haben diese Personengruppen als Staats- oder EU-Bürger aber einen höheren Anspruch an Gleichbehandlung und als Wähler eine Stimme, die sie zur Durchsetzung derartiger Ansprüche einsetzen können. Darüber hinaus fordert die EU von den Mitgliedsstaaten bis zum Jahr 2003 die Umsetzung einer Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, die verstärkte Maßnahmen gegen Rassendiskriminierung und verwandte Erscheinungen im Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmarkt sowie im Sozial- und Bildungsbereich verlangt.¹⁷ Die Richtlinie gilt zwar nicht bei Ungleichbehandlung wegen der Staatsangehörigkeit und bindet auch nicht Kontrollbehörden. Dennoch kann man annehmen, dass die Umsetzung dieser Richtlinie eine Diskussion auslöst, die auch an den Kontrollbehörden nicht vorbeigeht. Wenn der Staat von der Privatwirtschaft und den leistungsvergebenden Behörden diskriminierungsfreie Regelungen verlangt, ist es nahe liegend, dass er sich auch im Kontrollbereich daran messen lassen muss.

Es werden also vermehrt Bürger nach Deutschland kommen, die sich in Sprache, Aussehen und Hautfarbe von dem Autostereotyp des „Deutschen“ unterscheiden, die sich durch Ungleichbehandlung auf Grund askriptiver Merkmale in ihrer Würde oder ihren Rechten verletzt fühlen können, und die durch Anti-Diskriminierungsgesetze bestärkt werden, in anderen Lebensbereichen Gleichbehandlung einzufordern.

Zugleich schwächt sich die statistische Beziehung zwischen askriptiven Merkmalen und der Staatsangehörigkeit ab. Wenn es immer mehr Deutsche gibt, die südeuropäisch aussehen, eine dunkle Hautfarbe haben oder im Gespräch die Sprache ihres Herkunftslandes verwenden,

dann versprechen diskriminierende Auswahlprinzipien immer weniger Erfolg im Sinne einer Creaming-Strategie. Wenn die behördlichen Akteure ihre Verhaltensweisen nicht anpassen, wird sich eine statistische Diskriminierung allmählich in eine vorurteilsbedingte Diskriminierung verwandeln.

Im Zuge der demografischen Entwicklung zur Einwanderungsgesellschaft und der rechtlichen Entwicklung von Anti-Diskriminierungsregelungen wird der Gesetzgeber somit verstärkt über die Diskriminierungsfreiheit seiner eigenen Regelungen und Verfahrensweisen nachdenken müssen – auch bei Außenkontrollen im Arbeitsmarkt. Zurzeit wird in der Politik und in den Behörden intensiv über Reformen zur Intensivierung und Verschärfung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung diskutiert. Überlegungen zur Vermeidung diskriminierender Praktiken spielen dabei bisher keine Rolle.¹⁸ Wenn nun auch im Zuge der Reform der Bundesanstalt für Arbeit über eine Neuorganisation von Außenkontrollen nachgedacht wird, wäre dies eine Chance, nicht nur organisatorische Gesichtspunkte, sondern auch Aspekte der Gleichbehandlung zu berücksichtigen.

8 Politische Gestaltungsoptionen

Wie könnten Ansätze für ethnisch neutrale Regelungen aussehen? Es macht wenig Sinn, Anti-Diskriminierungsregelungen zu schaffen, die vom konventionellen Verständnis der relevanten Akteure zu weit entfernt sind. Denn gesetzliche Normen, darauf hatte bereits Weber (Weber 1967: 98) hingewiesen, erlangen ihre Geltung nicht aus dem Bestehen einer staatlichen Zwangsgarantie, sondern deshalb, weil ihre Geltung als ‚Sitte‘ eingelebt und eingeübt wird und die Konvention die Abweichung von angemessenem Verhalten missbilligt. Bei gesetzlichen Regelungen, die in einem konkreten sozialen Umfeld nicht als praktikabel betrachtet werden, sind die Chancen auf eine wirkungsvolle Umsetzung gering (Cyrus 2001 a). Gesetzliche Regelungen können vorhandene Konventionen stützen und ihre Verbreitung fördern, aber kaum schaffen oder umkehren. Daher sollten gesetzliche Regelungen stets entweder auf die konkrete Situation zugeschnitten sein, in der sie sozial wirken sollen oder aber auf die Neugestaltung der situativen Rahmenbedingungen abzielen (Griffiths 1999).

Welche Veränderungen könnten mit Blick auf die konkrete soziale Situation der Arbeitsmarktkontrolle vorgenommen werden? Hier kommen zwei Typen von Veränderungen in Betracht: Zum einen Veränderungen des Verfahrens zur Auswahl von Kontrollobjekten bei konstanten

¹⁷ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterscheidung der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 19. Juli 2000, L 180, 22-26. Einen Überblick über die Einwanderungs- und Integrationspolitik auf europäischer Ebene bietet Niessen (2002).

¹⁸ vgl. Deutscher Bundestag; 2001, Eckpunkte zur Verbesserung der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit. Antrag von SPD und Grüne vom 8. Februar 2001, BT-Drucksache 14/5270.

übrigen Rahmenbedingungen und zum Zweiten eine grundlegende Neuorientierung des Kontrollregimes.

8.1 Veränderung des Auswahlverfahrens im Rahmen des gegebenen Kontrollregimes

Das derzeitige Verfahren ist durch große Entscheidungsspielräume bei der Objektauswahl geprägt. Die Arbeitsmarktkontrolleure sind außerhalb eines eng begrenzten behördlichen Rahmens nicht gezwungen, ihre Entscheidungen zu verteidigen. Drei Optionen zur Begrenzung des Entscheidungsrahmens werden kurz vorgestellt.

Zufallsverfahren: Vorstellbar wäre die Einführung von Zufallsverfahren, nach denen Überprüfungen vorgenommen werden. Denkbar wäre z. B. die nach dem Zufallsprinzip vorgenommene Überprüfung von Unternehmen, die eine Umsatzsteuernummer haben, oder die Überprüfung aller Arbeitsplätze in einer nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Straße. Ein solches Verfahren würde dem Ziel der Gleichbehandlung unabhängig von der Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes den absoluten Vorrang einräumen. Bei gleichem Ressourceneinsatz würden Branchen mit hohem Verstoßrisiko weniger und Branchen mit niedrigem Risiko mehr kontrolliert werden. Damit würde sich einerseits die Gesamtzahl der ermittelten Verstöße verringern und andererseits die Zahl der kontrollierten und nicht zu beanstandenden Arbeitsverhältnisse im Verhältnis zur Zahl der aufgedeckten Verstöße erhöhen. Daher sind Zufallsverfahren als generelle Verfahrensweisen unwahrscheinlich.

Verdachtsabhängige Überprüfungen: Vorstellbar ist auch die Einführung höherer Hürden, bevor eine Personenkontrolle am Arbeitsplatz stattfinden kann. Vor Hausdurchsuchungen muss z. B. erst eine richterliche Genehmigung eingeholt werden, die nur gegeben wird, wenn ausreichende Verdachtsmomente existieren. Die amerikanische Einwanderungsbehörde muss z.B. eine solche Genehmigung einholen, bevor sie ein Unternehmen auf illegale Einwanderer kontrolliert (Vogel 2000: 410). Dies führt dazu, dass weitaus weniger Kontrollen vorgenommen werden können, dass diese aber typischerweise mehr und schwerer wiegende Verstöße aufdecken.

Gesellschaftlich kontrollierte Auswahlkriterien: Eine Verfahrensinnovation könnte darin bestehen, dass Verfahrensweisen und Auswahlkriterien regelmäßig öffentlich in speziellen Gremien oder Kommissionen unter Beteiligung von Migrantenorganisationen diskutiert werden müssen. Dies würde die für Vorurteile besonders anfälligen Entscheidungen nach ‚Gefühl‘ und nicht bewusst reflektierter Erfahrung verhindern. Denkbar wäre z. B., dass im Rahmen solcher Bewusstmachungs- und Aushandlungsprozesse Verwaltungsanweisungen entwickelt werden, welche die Weitergabe von Hinweisen, die nur an askriptive Merkmale anknüpfen, verhindern. Diese Anforderungen könnten festlegen, dass Hinweise nur dann an die Kontrollabteilungen weitergegeben werden, wenn außer dem Hinweis auf ‚ausländisch wirkende‘ Arbeitnehmer auch Verdachtsmomente genannt werden, die allgemein akzeptiert sind (z.B. Sonntagsarbeit, Nacharbeit, Zustand der Baustelle, Verstoß gegen Sicherheits-

vorschriften, Insiderwissen u.ä.). Für Mitarbeiter des Planungs- und Observationsteams könnte festgelegt werden, dass die Auswahlentscheidung nie allein mit den Merkmalen von Personen auf einer Arbeitsstätte begründbar sein darf, sondern dass auch immer weitere Verdachtsmomente hinzukommen müssen. Der Zwang zur Rechtfertigung von Auswahlkriterien könnte zu einem Kompromiss zwischen an Creaming interessierten Politikern und Kontrolleuren mit an Fairness interessierten Migranten und Organisationen führen.

8.2 Veränderung des Kontrollregimes

Neben diesen Optionen für Veränderungen innerhalb des gegebenen Kontrollregimes lässt sich auch eine Veränderung des Kontrollregimes vorstellen, die einen grundlegenden Wandel der Ziele, Institutionen und Instrumente voraussetzen würde (Hall 1993). Mit dem Vorschlag zum grundlegenden Wandel knüpfen wir an die Vorstellung der interviewten Mitarbeiter der Kontrolleinheiten an, dass die Ermittlung von Arbeitgeberverstößen, insbesondere von schwer wiegenden Arbeitgeberverstößen, das eigentliche Ziel der Kontrollen sei. Eine stärkere Arbeitgeberorientierung der Kontrollen würde zugleich zu einer geringeren Diskriminierungsanfälligkeit des Kontrollregimes führen, da mit Arbeitgebern Organisationen und nicht Personen überprüft werden. Für den Wandel zu einem arbeitgeberorientierten Kontrollregime könnten folgende Elemente bedacht werden:

Priorisierung der Verfolgung von Abgabenhinterziehung: Verstöße gegen das Arbeitsgenehmigungsverfahren und die Anzeige von Beschäftigten bei Arbeitslosen werden relativ zuverlässig durch Datenabgleich zwischen verschiedenen Behörden ermittelt, wenn sie als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angemeldet sind. Außenkontrollen decken typischerweise Verstöße auf, bei denen zugleich auch Sozialabgaben und Lohnsteuer hinterzogen werden. Die Ahndung derartiger Verstöße liegt bei den Rentenversicherungen (Sozialabgaben) und Finanzämtern (Steuern), die vorzugsweise mit Buch- und Betriebsprüfungen arbeiten, aber keine Arbeitnehmer überprüfen. Eine stärkere Arbeitgeberorientierung von Kontrollen könnte darin bestehen, dass die Kontrollkapazitäten dieser Behörden statt der Kontrollkapazitäten der Außenkontrolleure des Arbeits- und Hauptzollamtes aufgestockt werden.

Priorisierung der Arbeitgeber in Arbeitsmarktkontrollen: Folgt man der Schilderung der Arbeitsmarktkontrolleure, so besteht ein Kernproblem der Arbeitgeberorientierung nicht im zu geringen Bußgeld- oder Strafraumen, sondern in der Nachweisbarkeit eines Verstoßes. Oft wird daher vorgeschlagen, eine Kettenhaftung einzuführen oder zu verstärken, bei der nicht nur Subunternehmer, sondern auch renommierte und registrierte Hauptauftraggeber bei Verstößen haften. Allerdings ist diese Regelung mit einer Fülle von Beweisproblemen verbunden, sodass die schon eingeführte Form der Hauptunternehmerhaftung bisher kaum zu Verurteilungen geführt hat. Die Nachweisbarkeit von Arbeitgeberverstößen könnte entscheidend erhöht werden, wenn Arbeitnehmer häufiger über Arbeitgeber

Auskunft geben würden. Das würde voraussetzen, dass sie sich durch ihre Aussagen nicht selbst in Probleme bringen (von Seggern 1997). Würde man den leicht und zweifelsfrei nachweisbaren illegalen Aufenthalt als Ordnungswidrigkeit sanktionieren, dann könnten die Kontrollbehörden z.B. abwägen, einen Ausländer ohne Aufenthaltsstatus nicht an die Polizei weiterzugeben, wenn dieser durch seine Aussage dazu beiträgt, einen Arbeitgeberverstoß nachzuweisen.

Konzentration auf Arbeitsmarktvergehen: Radikaler wäre noch der Vorschlag, grundsätzlich keine Arbeitnehmerdaten aus Arbeitsmarktkontrollen weiterzugeben, sondern sie nur zum Nachweis von Arbeitgeberverstößen zu nutzen. Dagegen könnte eingewendet werden, dass das politisch gewollte Ziel der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung dem administrativ gewollten Ziel der Arbeitgeberorientierung geopfert würde. Bei näherer Betrachtung stimmt dies jedoch nicht. Zwar würde es für Arbeitnehmer weniger risikoreich, illegal zu arbeiten, dafür würde sich das Risiko für Arbeitgeber deutlich erhöhen. Dadurch kann das Gesamtniveau der illegalen Ausländerbeschäftigung sinken (Cyrus 2001 b).

Solchen Vorschlägen wie den hier vorgestellten wird manchmal entgegengehalten, dass sie von einem naiven Verständnis der Intentionen von Arbeitsmarkt- und Migrationskontrolle ausgingen. Zolberg (1990) argumentiert z.B., dass die USA bewusst die 'Hintertür' für illegale Zuwanderer nicht allzu gründlich kontrollieren. Alt vertritt nach einer umfassenden Studie zum illegalen Aufenthalt in Leipzig für Deutschland die These, dass „illegaler Aufenthalt und illegale Ausländerbeschäftigung aus zwei Gründen toleriert wird: Erstens, weil der Status Quo einer Reihe von Interessengruppen mehr nützt als schadet, und zweitens, weil dadurch rechtlich-kontrollpolitisch nicht durchsetzbare bzw. noch schlechtere Alternativen vermieden werden können bzw. Hilflosigkeit kaschiert werden kann“ (Alt 1999: 420).

Obwohl es möglich wäre, werden nach dieser Auffassung effektivere Regelungen nicht eingeführt. Stattdessen würden Regelungen getroffen, die eher auf Sichtbarkeit als auf Effektivität abzielen. Effektive Regelungen seien ‚politisch nicht gewollt‘.

Dem sei entgegnet, dass der Rückschluss von den Ergebnissen politischen Handelns auf den politischen Willen problematisch ist. Gesetze und ihre administrative Umsetzung entstehen als das Ergebnis von Aushandlungs- und Abstimmungsprozessen, an denen politische und bürokratische Akteure mit unterschiedlichen Werten und Ideen, Interessen und Ressourcen beteiligt sind, die sich im Zeitablauf verändern können. Das Ergebnis als temporärer Kompromiss spiegelt möglicherweise stärker die Ziele mancher Akteure als anderer. Möglicherweise kommt aber auch etwas heraus, was keiner der beteiligten Akteure so gewollt hat.

9 Schlussbemerkung

In unserer Fallstudie und den weiterführenden Überlegungen wurde deutlich, dass Außenkontrollen im Arbeitsmarkt auf Auswahlverfahren zurückgreifen, die an ethni-

schen Merkmalen anknüpfen. Dies könnte in Zukunft verstärkt als Diskriminierung betrachtet werden, weshalb über ethnisch neutrale Regelungen nachgedacht werden sollte. Dazu haben wir einige Gestaltungsoptionen vorgestellt.

Mit Hall (1993) gehen wir davon aus, dass gesellschaftliches Lernen möglich ist und zu Reformen führen kann. Demzufolge gibt es neben einem Wettbewerb um Macht auch ein Durchspielen von Ideen. Auch wenn grundlegende Wandlungsprozesse mit einem vollständigen Wechsel von Zielhierarchien und Instrumenten selten sind und typischerweise unter dem Eindruck von Krisen zustande kommen, gibt es doch auch eine Vielzahl von Möglichkeiten des schrittweisen Wandels, in dem Ziele und Maßnahmen nur nach und nach angepasst werden. Wenn wir hier Fakten und Vorschläge präsentieren, wollen wir dadurch zum gesellschaftlichen Lernen beitragen, wohl wissend, dass es von Konzepten und Ideen bis zur Veränderung der sozialen Wirklichkeit ein langer Weg sein kann. Als Wissenschaftler haben wir aber auch die Aufgabe, beizutragen zum Wettbewerb der Ideen, die als „Weichensteller“ die Bahnen und die Richtung des Handelns bestimmen, das von der Dynamik der Interessen fortbewegt wird (Weber 1973: 414).

10 Literatur

- Alt, Jörg (1999): Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler Immigranten' ausgehend von Situationen in Leipzig. Karlsruhe: von Loeper.
- Becker, Gary S. (1981): The economics of discrimination. Chicago: University of Chicago Press.
- Bundesministerium des Innern (2001): Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (1999): Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schaden uns allen. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Bundesregierung (1996): Achter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG –. Bundestagsdrucksache 13/5498.
- Bundesregierung (2000): Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG –. Bundestagsdrucksache 14/4220.
- Cyrus, Norbert (2001 a): Schattenwirtschaft und Migration in Berlin. Ethnologische Annäherungen an ein offenes Geheimnis. In: Gesemann, Frank (Hrsg.): Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche und politische Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, S. 209-232.
- Cyrus, Norbert (2001 b): Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit stärken. Ein arbeitsmarktbezogener Ansatz zur Sozialen Arbeit mit Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Berlin. In: iza – Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, Nr. 1, S. 28-33.
- Cyrus, Norbert/Vogel, Dita (2002): Managing access to the German labour market – how Polish (im)migrants relate to German opportunities and restrictions. IAPASIS-Deutschland

- Working Paper 1/2002. FB 11. Oldenburg: Universität Oldenburg. www.iue.it/RSC/IAPASIS.
- Cyrus, Norbert/Vogel, Dita (2001): Implementing Migration Control in Labour Markets. Routines and Discretion in Germany. IAPASIS-Deutschland Working Paper 1/2001. FB 11. Oldenburg: Universität Oldenburg. www.iue.it/RSC/IAPASIS.
- Cyrus, Norbert/Vogel, Dita (2000): Immigration as a Side Effect of other Policies. Principles and Consequences of the German Non-immigration Policy. In: Triandafyllidou, Anna (Hrsg.): Migration Pathways. A Historic, Demographic and Policy Review of Four European Countries. Brüssel: European Commission. Projekt reports S. 9-38.
- Cyrus, Norbert/Helias, Ewa (1993). Es ist möglich, die Baukosten zu senken. Zur Problematik der Werkvertragvereinbarungen mit osteuropäischen Staaten seit 1991. Berlin: Edition Parabolis.
- Faist, Thomas/Siebeking, Klaus/Reim, Uwe/Sandbrink, Stefan (1999): Ausland im Inland. Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. Rechtliche Regulierung und politische Konflikte. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Flick, Uwe (1991) Triangulation. In: Flick, Uwe u.a. (Hrsg.) (1991) Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. München: Psychologie Verlag, S. 432-434.
- Gesemann, Frank (2001): „Wenn man den Polizisten nicht vertrauen kann, wem dann?“ Zur gegenseitigen Wahrnehmung von Migranten und Polizisten. In: Gesemann, Frank (Hrsg.): Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche und politische Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, S. 363–385.
- Griffiths, John (1999): The Social Working of Anti-Discrimination Law. In: Loenen, Titia/Rodrigues, Peter R. (Hrsg.): Non-discrimination law: comparative perspectives. The Hague: Kluwer Law International, S. 313-330.
- Gusy, Christoph (2000): Polizeirecht. Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Hall, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy Making in Britain. In: Comparative Politics, Jg. 25, S. 275-296.
- Heckmann, Friedrich (1992): Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen. Stuttgart: Enke.
- Honer, Anne (1995): Das Perspektivenproblem in der Sozialforschung. In: Jung, Thomas/ Müller-Doohm, Stefan (Hrsg.): „Wirklichkeit im Deutungsprozeß. Verstehen und Methoden in den Kultur- und Sozialwissenschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 241-257.
- Joerden, Jan C. (Hrsg.) (1996): Diskriminierung – Antidiskriminierung. Berlin u.a.: Springer.
- Kagan, Robert A. (1978): Regulatory Justice. Implementing a Wage-Price Freeze. New York: Russell Sage Foundation.
- Kant, Martina (2000): Verdachtsunabhängige Kontrollen. MigrantInnen im Netz der Schleierfahndung. In: Bürgerrechte und Polizei (CILIP), Nr. 1, S. 29-35.
- Kanther, Manfred (1997): Stopp der unerwünschten Zuwanderung. In: Zeitschrift für Sozialhilfe/SGB, Jg. 36, Nr. 11, S. 643–647
- Kleber, Michaela (1988): Arbeitsmarktsegmentation nach dem Geschlecht. Eine kritische Analyse ökonomischer Theorien über Frauenarbeit und Frauenlöhne. München: VVF.
- Lipsky, Michael (1980): Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- Lüpke, Hans von (1997): Möglichkeiten und Grenzen der Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch Arbeitsmarktkontrolle. In: Deutscher Gewerkschaftsbund. Bundesvorstand, Referat Migration, Düsseldorf (Hrsg.): Illegale Beschäftigung in der Europäischen Union. Düsseldorf: DGB, S. 26-31.
- Nedelmann, Birgita (1995): Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen. In: Nedelmann, Birgita (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 15-40.
- Niessen, Jan (2002): Zwischen Einwanderungspolitik und kleinstem gemeinsamen Nenner: Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene. In: Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2002. Fakten- Analysen – Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus, S. 207-230.
- Rädler, Peter (1999): Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung. Rechtsvergleichende Untersuchung zum Verfassungsauftrag in Art. 3 Absatz 3 Grundgesetz. Berlin u.a.: Springer.
- Schiek, Dagmar (1999): Differenzierte Gerechtigkeit. Diskriminierungsrecht und Verfassungsschutz. Baden-Baden: Nomos.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen (2001): Berliner Bericht zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 2000/2001. Berlin: Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen (2000 a): Berliner Bericht zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 1999/2000. Berlin: Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen (2000 b): Bekämpfung von Schwarzarbeit – Ansprechpartner und Zuständigkeiten. www.berlin.de/Land/SenArbSozFrau/arbeit/sw-partnrd.html. (23. September 2000).
- Silverman, David (1993): Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction. London: Sage Publisher.
- Vogel, Dita (2001): Identifying Unauthorized Foreign Workers in the German Labour Market. In: Caplan, Jane; Torpey, John (Hrsg.): Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World. Princeton: Princeton University Press, S. 328-344.
- Vogel, Dita (2000): Migration control in Germany and the United States. In: International Migration Review Jg. 34, Nr. 2, S. 390-422.
- Vogel, Dita (1998): Migrationskontrolle in Deutschland – Systematisierung, Deskription, Thesen. ZeS-Arbeitspapier Nr.10/98. Universität Bremen. Zentrum für Sozialpolitik.
- von Seggern, Burkhardt (1997): Illegale Beschäftigung, rechtliche Befunde und Perspektiven. In: Soziale Sicherheit Nr. 7, S. 264-271.
- Weber, Max (1973): Soziologie – Universalgeschichtliche Analysen – Politik. Stuttgart: Kröner.
- Weber, Max (1967): Rechtssoziologie. Neuwied, Berlin: Luchterhand.
- Wolf, Gerhard (1996): Strafbarkeit von Diskriminierung. In: Joerden, Jan C. (Hg.) Diskriminierung – Antidiskriminierung. Berlin u.a.: Springer, S. 125-143.
- Zolberg, Aristide (1990): Reforming the Back Door: The Immigration Reform and Control Act 1986 in Historical Perspective. In: Yans-McLaughlin, V. (Hrsg.): Immigration Reconsidered. New York/Oxford: Oxford University Press, S. 315–339.