

Zweitveröffentlichung/ Secondary Publication



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

<https://media.suub.uni-bremen.de>

Vogel, Dita

Illegaler Aufenthalt. Konzepte, Forschungszugänge, Realitäten, Optionen

Book, Book chapter as: peer-reviewed accepted version (Postprint)

DOI of this document* (secondary publication): <https://doi.org/10.26092/elib/3602>

Publication date of this document: 20/01/2025

* for better findability or for reliable citation

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

Vogel, D. (2003). Illegaler Aufenthalt. Konzepte, Forschungszugänge, Realitäten, Optionen. In: Thränhardt, D., Hunger, U. (eds) Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Leviathan, vol 22. VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80416-7_9

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.

Dita Vogel

Illegaler Aufenthalt. Konzepte, Forschungszugänge, Realitäten, Optionen

1. Einleitung

Illegaler Aufenthalt tritt auf, wenn Staaten Zuwanderung zwar einschränken, diese Einschränkung aber nicht hundertprozentig durchsetzen können oder wollen. In einer Welt, die durch vielfältige globale Beziehungen im Handel mit Waren, Dienstleistungen und Kapital und auch durch touristische Reisen geprägt ist, haben Staaten ein großes Interesse daran, ihre Grenzen für diese erwünschten Beziehungen zu öffnen. Daher konfligiert das Ziel, Zuwanderung zu begrenzen mit dem Ziel, globale Beziehungen zu unterhalten.¹

Die reicheren Staaten bieten ihren Einwohnern einen weitgehenden Schutz vor sozialen Notlagen durch ausdifferenzierte Sozialleistungssysteme. Unkontrolliert wachsende Zuwanderung könnte dazu führen, dass diese Solidarsysteme aus ihrem prekären Gleichgewicht geworfen werden, wenn entweder Zuwanderer selbst Leistungen erhalten oder aber Einheimische vom Arbeitsmarkt verdrängt werden und dadurch unterstützungsbedürftig werden. Vor allem deshalb wird in Sozialstaaten die Notwendigkeit gesehen, die Aufnahme von Zuwanderern zu steuern und illegale Zuwanderung zu unterbinden.²

Dabei ist illegaler Aufenthalt aber für das finanzielle Gleichgewicht im Sozialstaat in der Regel weniger problematisch als manche Formen regulärer Zuwanderung. Wer illegal in einem Land lebt, arbeitet oft in Nischen des Arbeitsmarktes, die es ohne illegale Zuwanderung so nicht geben würde, so dass es nicht zu direkten Verdrängungseffekten kommt. Außerdem können Ausländer ohne Aufenthaltsstatus faktisch nur sehr begrenzt Ansprüche an den Sozialstaat stellen, ohne ihre Aufenthaltsmöglichkeit zu gefährden. Daraus ergibt sich ein – wenn

1 Dita Vogel, Migration Control in Germany and the United States, in: *International Migration Review*, 34. Jg. 2000, S. 390-422, S. 415; Bill Jordan und Franck Düvell, *Irregular Migration. The Dilemmas of Transnational Mobility*, Cheltenham, UK: Northampton, USA: Edward Elgar 2003.

2 Dita Vogel, *Illegale Zuwanderung und soziales Sicherungssystem*, in: Eberhard Eichenhofer (Hrsg.), *Migration und Illegalität*, Osnabrück: Rasch Universitätsverlag 1999, S. 73-90.

auch umstrittenes³ – ökonomisches Interesse an der Tolerierung illegalen Aufenthalts.⁴

Die Kehrseite liegt darin, dass nun im Aufnahmeland Menschen schlechtere Lebensbedingungen hinnehmen und mit geringeren (durchsetzbaren) Rechten leben, als es dem Standard der Aufnahmegesellschaft entspricht. Die ungleiche Verteilung von Rechten und Ressourcen auf der Welt – die weltweite Gerechtigkeitslücke – wird durch illegalen Aufenthalt im Aufnahmeland spürbar.

Illegale Zuwanderung ist schließlich auch mit finanziellen Rücküberweisungen verbunden, die für den Ausgleich der Leistungsbilanz zwischen den Entsende- und Aufnahmeländern von hoher Bedeutung sind. Staaten, die illegale Arbeitskräfte „exportieren“, haben ein ökonomisches Interesse an den Tätigkeiten ihrer Staatsangehörigen, das aber mit Rücksicht auf diplomatische Beziehungen nicht offen zugegeben werden kann.

Illegalität ist ein Thema, beim dem sich das Spannungsverhältnis von Globalisierung und Nationalstaat in konkreten gesellschaftlichen Veränderungen manifestiert. Vor diesem Hintergrund wird hier ein Einblick in die Vielschichtigkeit des Phänomens gegeben, wobei der Schwerpunkt auf der Entwicklung in Deutschland liegt. Zunächst werden verschiedene Arten vorgestellt, wie illegaler Aufenthalt und die betroffenen Migranten definiert werden. Der darauf folgende Abschnitt geht auf die Schwierigkeiten des Forschungszugangs ein. Im dritten Abschnitt werden ausgewählte Forschungsergebnisse vorgestellt. Dabei soll schwerpunktmäßig aufgezeigt werden, dass die Lebenssituation in der Illegalität davon abhängt, wie anonym und staatsfern Lebensbereiche generell gestaltet sind. Im letzten Abschnitt wird auf die zur Zeit diskutierte Frage über den angemessenen Umgang des Staates mit Illegalität eingegangen.

2. Konzepte

Der Aufenthalt eines Ausländers kann auf drei verschiedene Arten illegal werden:

- durch illegale Einreise – sei es mit falschen Papieren an einem regulären Grenzübergang, sei es heimlich über die grüne oder blaue Grenze,
- durch Ablauf des befristeten oder bedingten Aufenthaltstitels, zum Beispiel nach einem touristischen Aufenthalt, einem Arbeitsaufenthalt oder einem abgelehnten Asylgesuch,
- durch Arbeit ohne Arbeitsgenehmigung, denn ein an sich legaler Aufenthalt als Tourist oder Besucher wird durch unerlaubte Arbeit illegal.

3 Philip L. Martin, Network Recruitment and Labor Displacement, in: David Simcox (Hrsg.), U.S. Immigration in the 1980s, Boulder, Co.: Westview 1988, S. 67-91.

4 Jörg Alt, Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler Immigranten' ausgehend von Situationen in Leipzig, Karlsruhe: von Loeper 1999, S. 420.

Der illegale Grenzübertritt ist zwar der spektakulärste und bekannteste Weg zu einem illegalen Aufenthalt, aber höchstwahrscheinlich nicht der häufigste. In den USA wird geschätzt, dass rund 60 Prozent der Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung illegal über die grüne Grenze eingereist sind (EWIs, entry without inspection), während die restlichen 40 Prozent aus regulär eingereisten Ausländern besteht (visa overstayers).⁵ In Deutschland dürfte der Prozentsatz der regulär Eingereisten höher sein, u.a. weil die Menschen aus den deutlich ärmeren Nachbarländern Deutschlands visumsfrei einreisen dürfen (Polen, Tschechien), während das für die ärmeren Nachbarn der USA (Mexikaner) nicht möglich ist.⁶

Damit ist die Frage der Benennung der Menschen angesprochen, die sich illegal in Deutschland aufhalten. Üblicherweise werden sie in den Medien als 'Illegale' bezeichnet. Dieser Begriff wird jedoch auch kritisiert, weil er eine fließende Grenze zwischen Illegalität und Kriminalität signalisiere und daher stigmatisiere.⁷ Illegaler Aufenthalt ist in Deutschland strafbar, so dass rechtlich gesehen die Grenze zur Kriminalität tatsächlich überschritten ist, während in manchen anderen Ländern der Aufenthalt an sich nicht strafbar ist. Nach deutschem Recht kann illegaler Aufenthalt mit einer Gefängnisstrafe bis zu einem Jahr bestraft werden (§ 92 AusG).

Nun ist es ja an sich weder schädlich noch verboten, in Deutschland zu leben und zu arbeiten. Dieses an sich legitime Verhalten wurde nur für bestimmte Ausländergruppen unter Erlaubnisvorbehalt gestellt, da es zu schädlichen Konsequenzen führen könnte, wenn plötzlich sehr viele Menschen aus dem Ausland zum Leben und Arbeiten nach Deutschland kämen. Wer die an sich legitime Handlung dennoch ohne Erlaubnis vornimmt, handelt gegen das Gesetz und damit ordnungswidrig (Arbeit ohne Arbeitserlaubnis) oder macht sich sogar strafbar (Aufenthalt ohne erforderliche Genehmigung).⁸ Damit gehören illegaler Aufenthalt und auch illegale Beschäftigung zur sogenannten 'opferlosen Kriminalität',⁹ die von der Kriminalität mit Opfern (wie Mord, Diebstahl) unterschieden werden kann. Bei derartigen Tatbeständen wird deutlicher als im übrigen Recht, dass Gesetze die Voraussetzung dafür sind, etwas rechtlich als kriminell oder illegal einzustufen zu können. Besonders in linken Gruppen wird daher oft von 'Illegali-

5 Alexander Thomas Aleinikoff, David Martin und Hiroshi Motomura, Immigration and Citizenship: Process and Policy, St. Paul, Minn.: West 1998, S. 601.

6 Vogel (2000, S. 398).

7 Die deutschen Bischöfe, Leben in der Illegalität – humanitäre und pastorale Herausforderung, Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2001, S. 15; Ulrika Zabel, Aus der Beratungsarbeit mit Zuwanderern ohne Aufenthaltsrecht und Duldung im Caritas-Migrationsdienst Berlin, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Integration und Illegalität in Deutschland, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) 2001, S. 91-99, S. 91.

8 Hans-Jörg Albrecht, Eine kriminologische Einführung zu Menschenschmuggel und Schleuserkriminalität, in: Eric Minthe (Hrsg.), Illegale Migration und Schleuserkriminalität, Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle 2002, S. 29-53, S. 39.

9 Albrecht (2002, S. 48).

sierten' gesprochen,¹⁰ um auf die Konstruktion von Illegalität durch staatliche Regelungen hinzuweisen (und deren Legitimität zugleich anzuzweifeln).

In Frankreich ist der Begriff 'Sans-Papiers' üblich, der ähnlich wie der englische Begriffe 'undocumented immigrants' darauf anspielt, dass den Betroffenen die richtigen Papiere fehlen. Die Vereinten Nationen verwenden 'irreguläre Migranten',¹¹ verschiedene US-Kommissionen haben sich auf 'unauthorized immigrants' geeinigt.¹² In diesem Beitrag werden die Begriffe 'Statuslose' oder 'Ausländer ohne Aufenthaltsstatus' für die Zugewanderten verwendet, die rechtlichen Phänomene aber als illegaler Aufenthalt und illegale Ausländerbeschäftigung bezeichnet.

Allerdings sollte man dabei nicht vergessen, dass legal und illegal nicht unbedingt dichotome Gegensätze sind. Im Bericht der Zuwanderungskommission der Bundesregierung werden Ausländer als illegal bezeichnet, wenn sie 'unerkannt' in Deutschland leben.¹³ Davon unterscheidet die Kommission geduldete Ausländer, die ebenfalls zur Ausreise verpflichtet sind, bei denen die Behörden aber explizit auf eine Abschiebung verzichten. Wenn nach dem – zur Zeit wieder im Gesetzgebungsprozess befindlichen – Zuwanderungsgesetz Duldungen abgeschafft werden sollten, werden die bisher Geduldeten einen regulären Aufenthaltstitel erhalten oder illegal werden. Auch wenn in der politischen Diskussion meist positiv hervorgehoben wurde, dass dann viele bisher Geduldete einen regulären Status mit Aussicht auf Verstetigung erhalten werden,¹⁴ sollte nicht vergessen werden, dass nicht alle, die heute geduldet sind, einen solchen Status erhalten würden. Im Gesetzesentwurf sind 'Soll-' und 'Kann'-Vorschriften enthalten, so dass sich die Frage stellt, was mit jenen geschieht, die keinen regulären Status erhalten.

Wird eine größere Zahl von Menschen durch das neue Gesetz illegal, so werden sie von heute auf morgen weder alle umziehen noch ausreisen oder abgeschoben werden. Damit wird sich die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus vergrößern, deren Aufenthaltsort den Behörden bekannt ist. Auch heute schon gibt es Zugewanderte in unbekannter Zahl, die keinen Aufenthaltstitel und keine offizielle Duldung haben, aber trotzdem nicht 'untergetaucht' sind.¹⁵

10 Franck Düvell, Illegaler Aufenthalt. Ein Diskurs im Überblick, in: Jo Schmeiser et al. (Hrsg.), Staatsarchitektur. Vor der Information '98, Wien 1998, S. 174-183, S. 175, 181.

11 Wolf Rüdiger Böning, Studies in International Labour Migration, London/Basingstoke: 1984.

12 U.S. Commission on Immigration Reform, Report to Congress. U.S. Immigration Policy: Restoring Credibility, Washington: Government Printing Office 1994.

13 Unabhängige Kommission Zuwanderung, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin: BMI 2001, S. 196.

14 Ulrike Davy, Das neue Zuwanderungsrecht: Vom Ausländergesetz zum Aufenthaltsgesetz, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 22. Jg, 2002, S. 171-179, S. 177.

15 Anita Böcker und Dita Vogel, Duldung des Aufenthalts von Ausländern – Hypothesengenerierung am Beispiel Deutschlands und der Niederlande, Universität Bremen. Zentrum für Sozialpolitik. ZeS-Arbeitspapier 1997.

3. Forschungsfragen und Forschungszugänge

Fehlendes Wissen um die Situation von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus begünstigt eine polarisierte politische Diskussion, in der diese einseitig als Bedrohung oder als Opfer erscheinen.¹⁶

Vereinigt man alle negativen Aspekte in einem einzigen Zerrbild, so lässt sich ein Ausländer ohne Aufenthaltstitel so charakterisieren: Er ist illegal mit Hilfe von kriminellen Schleppern eingereist, die neben dem Drogengeschäft auch den Menschenschmuggel entdeckt haben. Dann hat er in Deutschland Asyl beantragt, obwohl er in seiner Heimat nicht bedroht ist, sondern nur mit einem niedrigen Lebensstandard zu kämpfen hat. Dadurch hat er die Finanzierung des Sozialstaates gefährdet. Er arbeitet schwarz oder stiehlt und gefährdet dadurch entweder reguläre Arbeitsplätze oder aber die innere Sicherheit. Nach Ablehnung des Asylantrages taucht er unter und setzt seine illegalen Aktivitäten fort. Illegale Einreise und illegaler Aufenthalt müssen also in dieser ordnungspolitischen Perspektive aus drei Gründen bekämpft werden: als Bedrohung des Arbeitsmarktes, des Sozialstaates und der inneren Sicherheit. Die politische Fragestellung lautet: Wie kann illegaler Aufenthalt möglichst effektiv und kostengünstig bekämpft werden?¹⁷

Die alternative Perspektive nimmt den Ausländer ohne Aufenthaltsstatus primär als Opfer wahr. Auch hier eine überspitzte Charakterisierung: Er ist ein Flüchtling, dessen Leben in seinem Herkunftsland bedroht ist. Er hat keine andere Wahl, als illegal nach Deutschland zu kommen. Die immer striktere Grenzüberwachung macht ihm dies schwer, so dass er in die Arme krimineller Schlepper getrieben wird, wenn er keine wohlmeinenden Fluchthelfer findet. In Deutschland sucht er Schutz, doch die Bedrohungen, denen er in seinem Heimatland ausgesetzt ist, gelten entweder nicht als Asylgrund oder werden ihm nicht geglaubt. Deswegen wird sein Asylantrag abgelehnt, falls er überhaupt einen gestellt hat. Da er aber nicht zurückkehren kann, bleibt ihm nichts anderes übrig, als unterzutauchen, von der Wohltätigkeit von Helfern zu leben oder seinen Lebensunterhalt durch Schwarzarbeit zu verdienen, wobei ihm ständig die Angst vor einer Entdeckung, vor ausbeuterischen Arbeitgebern und einem Gesundheitsproblem, das er mangels Versicherung und Geld nicht behandeln lassen kann, im Nacken sitzt. Die politische Fragestellung lautet: Wie kann dem illegalisierten Flüchtling zu einer Le-

16 In diesen Abschnitt wurden einzelne Passagen übernommen und aktualisiert aus Dita Vogel, *Illegaler Aufenthalt in Deutschland – methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 2. Jg. 1999, S. 165-185.

17 Als Beispiele für die Bedrohungsperspektive vgl. z.B. Michael Griesbeck, *Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung von Asylrechtsmißbrauch*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 46, 1997, S. 3-10; Klaus Severin, *Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität. Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 46, 1997, S. 11-19.

galisierung (bestenfalls) oder zumindest zu gewissen Hilfen in der Illegalität verholfen werden (z.B. Krankenversorgung)?¹⁸

Vor diesem Hintergrund hat eine wissenschaftliche Untersuchung die Aufgabe, ein differenziertes Bild der Situation von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus zu zeichnen sowie die Dimension des Problems durch Abschätzung der Größenordnung der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus einzugrenzen und dadurch eine sachlichere Diskussion zu ermöglichen.

Wenn es um die Abschätzung von Größenordnungen geht, stößt man in Deutschland auf größere Schwierigkeiten als z.B. in den USA, wo Schätzungen sogar im statistischen Jahrbuch veröffentlicht werden. Es gibt aber eine Reihe von Ansätzen, die den Umfang des Phänomens eingrenzen könnten. In den Niederlanden wurden unter anderem Methoden aus der Biologie verwendet, bei der die Schätzung der Population auf der Zahl der wiederholt aufgegriffenen Individuen beruht.¹⁹ Auch für Deutschland wäre es möglich, seriöse Schätzungen anzustellen – es gibt sie aber nicht. Zum einen könnten nach dem Diskrepanzprinzip unterschiedliche Statistiken verglichen werden, um z.B. den Umfang der nicht untergetauchten Ausländer ohne Status zu ermitteln, zum anderen z.B. ausgewählte Arbeitsmarktkontrollen nach dem Zufallsprinzip durchgeführt werden, um einen Multiplikator zur Hochrechnung von illegal Beschäftigten zu erhalten. Voraussetzung für seriöse Schätzungen ist in der Regel eine Kooperation der Behörden und damit ein offizielles Interesse an solchen Schätzungen.

'Illegaler Aufenthalt' lässt sich in die Kategorie der sensiblen Themen (sensitive topics) einordnen, deren Erforschung mit besonderen Problemen verbunden ist.²⁰ Letztlich lassen sich alle Schwierigkeiten darauf zurückführen, dass illegaler Aufenthalt ein Tatbestand ist, den staatliche Instanzen mit Strafen, vor allem aber mit Abschiebung sanktionieren können. Daher haben Ausländer ohne Aufenthaltsstatus einen Anreiz, ihre Illegalität zu verstecken. Dies führt dazu, dass sie in prozessproduzierten Dateien wie z.B. Telefonbüchern oder Melderegistern ent-

18 Als Beispiel für die Opferperspektive vgl. z.B. FFM (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration), *Die Grenze. Flüchtlingsjagd in Schengenland*, Hildesheim: Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat e.V.; Förderverein PRO ASYL e.V. 1998.

19 Das dortige statistische Amt hat einen guten Überblick über diese und andere Methoden verfasst. Centraal Bureau voor Statistiek (Hrsg.), *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*. Centraal Bureau voor de Statistiek. Sector Onderzoek en Ontwikkeling, Den Haag 2002.

20 Einen guten Überblick über diese Probleme und Lösungsansätze hat Lee zusammengestellt, er ist jedoch nicht spezifisch auf illegalen Aufenthalt ausgerichtet: Raymond M. Lee, *Doing Research on Sensitive Topics*, London u.a.: Sage 1993. In den USA gibt es eine Reihe von Texten, die auch Fragen des Forschungsdesigns und Datenzugangs in Bezug auf illegalen Aufenthalt diskutieren (insb. Wayne A. Cornelius, *Interviewing Undocumented Immigrants: Methodological Reflections Based on Field Work in Mexico and the US*, in: *International Migration Review* 16, 2, 1982, S. 378-404; Demetrios Papademetriou/Nicholas di Marzio, *Undocumented Aliens in the New York Metropolitan Area: An Exploration into Their Social and Labour Market Incorporation*, New York: Center for Migration Studies 1986, S. 22-46.

weder nicht enthalten sind oder sich das Fehlen des Aufenthaltsstatus nicht feststellen lässt, so dass sich derartige Listen nicht zum Ziehen eines repräsentativen Samples eignen. Die gleichen Gründe führen dazu, dass es schwierig ist, mit Hilfe von Screening-Fragen in größeren Umfragen eine Stichprobe von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus zu erhalten. Ausländer ohne Aufenthaltsstatus sind zwar wahrscheinlich in derartigen Umfragen enthalten, aber nicht identifizierbar.

Auch gegenüber nichtstaatlichen Einrichtungen, wie z.B. gegenüber Interviewern von Forschungseinrichtungen, bestehen Anreize, keine korrekten Informationen über den Aufenthaltsstatus und über bestimmte Merkmale zu machen, da Ausländer ohne Aufenthaltsstatus befürchten können, dass ihre Daten nicht sicher sind. Selbst wenn sie von der Vertrauenswürdigkeit des Interviewers und seiner Datensicherungsmaßnahmen überzeugt sind, könnten sie sich bemühen, als politisch korrekt geltende Antworten zu geben oder solche Antworten, von denen sie vermuten, dass sie nicht zum Schaden von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus ausgelegt werden können. Ein gutes Beispiel ist eine von Alt berichtete Erfahrung: Die Geschichte einer abenteuerlichen Zahnextraktion unter Wodka-Narkose wurde bei einem späteren Gespräch als 'natürlich gelogen' bezeichnet. Die Gesprächspartner hätten angenommen, dass der Deutsche an traurigen Geschichten interessiert sein müsse.²¹

Auch die Forschenden selbst müssen sich damit auseinandersetzen, dass sie von einer strafbaren Handlung – nämlich dem illegalen Aufenthalt – Kenntnis erlangen. Allerdings sind sie nicht wie bestimmte öffentliche Stellen nach § 76 oder 77 Ausländergesetz zur Datenweitergabe aus eigener Initiative oder auf Anfrage verpflichtet.

Bei Interviews mit Ausländern ohne Aufenthaltsstatus muss – stärker noch als bei Befragungen in legalen Zuwanderergruppen – mit Sprachproblemen gerechnet werden. Aufgrund der benötigten Sprachkompetenz ist es aufwändig, eine Untersuchung über mehrere Nationalitäten auszudehnen, so dass allenfalls ein Vergleich von wenigen Nationalitäten, wie ihn Jordan und Düvell in England durchgeführt haben, realistisch ist.²²

Das Grundproblem besteht also darin, dass die Bevölkerungsgruppe klein, schwer lokalisierbar und mit Anreizen zu bewusst falschen oder irreführenden Antworten ausgestattet ist und zudem in besonders hohem Umfang mit Sprachproblemen zu kämpfen hat, was viele üblicherweise angewendete quantitative empirische Zugänge ausschließt. Qualitative Interviews können jedoch durchgeführt werden. Damit lassen sich Lebenssituationen und -einstellungen, Migrationsverläufe, Problemsichten und Problemlösungsstrategien identifizieren. Es lassen sich

21 Alt (1999, S. 60). Andererseits werden derartige Geschichten nicht schlicht erfunden, sondern ranken sich typischerweise um reale Probleme und Ängste (vgl. auch ein ähnliches 'Erlebnis' eines Brasilianers bei Dita Vogel, Soziale Sicherung und illegaler Aufenthalt. Eine explorative Studie am Beispiel brasilianischer Zuwanderer in Berlin. ZeS-Arbeitspapier Nr. 13/96, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik 1996, S. 13).

22 Jordan/Düvell, S. 79-167.

auch Aussagen dazu machen, ob es sich um typische oder untypische Muster handelt – u.a. durch Aussagen in Interviews und Vergleich von Interviews, durch Hinweise aus der Suche nach Interviewpartnern, Abschätzung des Umfeldes durch Expertenaussagen (Berater, Kontrollbehörden).²³ Es können keine Aussagen zu quantitativen Verteilungen von Merkmalen und zur Entwicklung solcher Verteilungen im Zeitablauf gemacht werden.

Die Untersuchungen nutzen Informanten als Ausgangspunkt oder Ersatz für eine Stichprobe, erstellen ein vollständiges Bild begrenzter Reichweite durch Schneeballtechniken, konzentrieren sich auf spezielle Orte oder Branchen oder kooperieren mit Hilfsorganisationen oder Verfolgungsbehörden, in dem sie deren Klientel zum Gegenstand der Untersuchung machen.²⁴

4. Realitäten – Leben in der Illegalität

In diesem Abschnitt wird zunächst ein Eindruck von der Entwicklung illegalen Aufenthalts gegeben, anschließend wird auf Studien zur Beschreibung der Lebenssituation eingegangen. Abschließend wird vergleichend überlegt, inwiefern die Lebenssituation von Identifizierungsanforderungen in der Aufnahmegesellschaft abhängt.

Zur Entwicklung von illegalem Aufenthalt in Deutschland

Die Entwicklung illegalen Aufenthalts in Deutschlands wird – mangels quantitativer Schätzungen (s.o.) – vor allem aus der Diskussion des Themas, aus den Änderungen der Rahmenbedingungen und einigen (schwachen) Indikatoren hergeleitet und zur Diskussion gestellt.

Erst in den neunziger Jahren wurden illegale Ausländerbeschäftigung und illegaler Aufenthalt zu Themen, die die deutsche Öffentlichkeit beschäftigten.²⁵ Allerdings gab es schon seit den sechziger Jahren illegale Zuwanderung. Bis zum Anwerbestopp von 1973 war es übliche Praxis, dass Ausländer einreisten, Arbeit suchten und ihren Aufenthalt dann regularisieren konnten, ohne dass dies in der

23 Dies wird z.T. bestritten. Es wird in Diskussionen gern darauf verwiesen, dass in qualitativen Analysen nur kleine, nicht-repräsentative Fallzahlen analysiert werden. Die Alternative besteht aber nicht in großen repräsentativen Fallzahlen, sondern allenfalls in quantitativen Analysen mit Gruppen (z.B. Inhaftierten, Nutzern von Beratungseinrichtungen), die hochgradig selektiv sind und daher verzerrte Antworten erwarten lassen.

24 Vogel, *Illegaler Aufenthalt* (1999).

25 Norbert Cyrus und Dita Vogel, *Immigration as a side effect of other policies – principles and consequences of German non-immigration policy*, in: Anna Triandafyllidou (Hrsg.), *Migration Pathways. A historic, demographic and policy review of four European countries*, Brüssel: Europäische Kommission 2000, S. 9-37.

Öffentlichkeit problematisiert wurde.²⁶ Danach wurde illegale Ausländerbeschäftigung vor allem von Türken gelegentlich thematisiert und die Kontrollgesetzgebung verschärft.²⁷ Als der Journalist Günter Wallraff 1983 in seinem Buch 'Ganz unten' die Zustände bei der illegalen Beschäftigung von Türken mit drastischen Erlebnisberichten anklagte, gab es nur wenige Studien zu diesem Thema.²⁸

Angesichts der schlechten Arbeitsmarktlage wurde seit Anfang der 80er Jahre die Bekämpfung illegaler Beschäftigung – nicht nur von Ausländern – zunehmend als Möglichkeit gesehen, das soziale Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit moralisch und fiskalisch zu stützen. In den Arbeitsämtern wurden Abteilungen auf- bzw. ausgebaut, die auf die Bekämpfung von illegaler Ausländerbeschäftigung und Leistungsbetrug (unangemeldete Arbeit trotz Arbeitslosengeldbezug) spezialisiert waren und unangemeldete Inspektionsbesuche an Arbeitsplätzen abstatteten. Während zu Beginn der achtziger Jahre in Arbeitsämtern 50 Personen in diesem Bereich beschäftigt waren, sind es heute allein bei Arbeits- und Hauptzollämtern rund 5.000.²⁹ Wer mehr kontrolliert, findet auch mehr. Daher lässt sich der Anstieg der behördlich dokumentierten Fälle kaum als Beweis für einen Anstieg der illegalen Ausländerbeschäftigung deuten.

Dass 'Illegalität' Anfang der neunziger Jahre verstärkt zum Thema wurde, lässt sich leicht nachvollziehen. Nach dem Kollaps der DDR war die deutsche Ostgrenze zunächst faktisch offen und ermöglichte erlaubte und unerlaubte Zuwanderung in beinahe unbeschränktem Umfang. Vor allem die Aussiedler- und Asylpolitik war nicht darauf eingerichtet, dass plötzlich eine große Zahl von Menschen einreiste und sich um einen Status bemühte, da diese Menschen dann auf jeden Fall bis zur Entscheidung über den Antrag Anspruch auf Aufenthalt, Unterbringung und Versorgung hatten.

Auf diese Entwicklungen reagierte die Politik mit einer Mischung aus überwiegend schließenden und teilweise öffnenden Rechtsänderungen und dem Aufbau eines neuen Grenzkontrollregimes.³⁰ Bedeutende Rechtsänderungen kosten manchmal kaum mehr als das Papier, auf dem sie gedruckt werden – so die faktische Einführung eines Aussiedlerkontingentes 1990 – und fordern manchmal langwierige politische Diskussionen – so die Änderung des Asylrechtes 1993. Der Aufbau eines neuen Grenzkontrollregimes und die Einstellung neuen Personals

26 Zur Interaktion zwischen Behörden und Zuwanderern vgl. Knut Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Express Edition 1985.

27 Berthold Huber, *Illegale Ausländerbeschäftigung und ökonomische Krise*, in: *Demokratie und Recht*, 4. Jg. 1975, S. 370-373.

28 Ali Ucar, *Die illegale Beschäftigung der ausländischen Arbeiter und die Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Express-Edition 1983.

29 Bundesregierung, *Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG –*. Berlin 2000, S. 70.

30 Cyrus/Vogel, S. 9-37.

Tabelle 1: Behördliche Daten mit Bezug zu illegalem Aufenthalt

Jahr	Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) ^{a)}	Entscheidungen des BAFI ^{a)}	Entscheidungen/Asylanträge ^{b)}	Tatverdächtige ohne Aufenthaltsstatus ^{c)}	Illegale Einreisen über deutsche Grenzend)
1990	193.063	148.842	0,8	47.585	7.152
1991	256.112	168.023	0,7	43.455	23.587
1992	438.191	216.356	0,5	58.452	44.949
1993	322.599	513.561	1,6	88.148	54.298
1994	127.210	352.572	2,8	90.380	31.065
1995	166.951	200.188	1,2	97.007	29.604
1996	149.193	194.451	1,3	137.232	27.024
1997	151.700	170.801	1,1	138.146	35.205
1998	143.429	147.391	1,0	140.779	40.201
1999	138.319	135.504	1,0	128.262	37.789
2000	117.648	105.502	0,9	124.262	31.485
2001	118.306	107.193	0,9	122.583	28.560

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

bei den Grenzkontroll- und Asylbehörden erfordert aber Organisation und Geld – und kann daher nur mit zeitlicher Verzögerung wirksam werden. In einer Zeit, in der legale Zuwanderungsmöglichkeiten stärker eingeschränkt werden als illegale und zudem viele Menschen aus einer prekären Legalität (als Asylbewerber oder Geduldete) auf ihr Herkunftsland zurückverwiesen werden, muss Illegalität ansteigen.

Dies spiegelt sich auch in quantitativen Indikatoren wider, die allerdings mit Vorsicht zu interpretieren sind.³¹

Ein Asylantrag bedeutet oft eine Bewegung aus der Illegalität in eine – wenn auch prekäre – Legalität, während eine Entscheidung über einen Asylantrag zur Fortsetzung der Legalität, zur Ausreise, aber auch zu einem Abtauchen in die Illegalität führen kann. Die Asylanträge erreichten ihren Spitzenwert im Jahr 1992 mit über 400.000. Da im gleichen Jahr nur rund halb so viele Entscheidungen getroffen werden konnten, war dies auch mit einem Anstieg der Verfahrensdauer verbunden, so dass ein Antrag auch als lohnenswert erscheinen konnte, um eine zeitweilige Legalität zu erreichen. Die Rechtsänderungen 1993 führten zu einem drastischen Rückgang der Neuanträge, während zugleich die Personalaufstockung in der Behörde die Entscheidungszahlen ansteigen ließ und so zu einem Abbau der Altfälle führte. Das bedeutet aber auch, dass in den folgenden Jahren besonders

³¹ Vgl. Harald Lederer (Hrsg.), *Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch*, Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1997 und Vogel, *Illegaler Aufenthalt* (1999, S. 317 ff.).

viele abgelehnte Asylbewerber mit der Alternative 'ausreisen oder untertauchen' konfrontiert waren. Ein Wert über 1 in der dritten Spalte zeigt an, dass in den Jahren 1993 bis 1996 deutlich mehr Entscheidungen getroffen als Neuansprüche gestellt wurden. Dies kann als ein Indikator auf eine in diesen Jahren besonders hohe Bedeutung illegalen Aufenthalts gedeutet werden.

Die Zahl der Tatverdächtigen ohne Aufenthaltsstatus ist der Polizeilichen Kriminalstatistik entnommen. Sie enthält alle Fälle, in denen die Polizei bei einem Ausländer die Personalien überprüft und ihn des illegalen Aufenthalts verdächtigt hat. Dies kann z.B. bei einer allgemeinen Personen- oder Verkehrskontrolle vorkommen oder im Zuge von Ermittlungen wegen anderer Straftaten. Auch die vom Bundesgrenzschutz festgestellten illegalen Einreisen sind teilweise enthalten. Die Zahl der Tatverdächtigen ohne Status stieg bis 1998 und sank danach. Da die Kontrollintensität eher noch weiter gestiegen sein dürfte, deutet dies auf eine Verringerung illegalen Aufenthalts hin.

Die Daten über illegale Einreisen sind den Bundesgrenzschutzberichten entnommen. Sie haben zwei Höhepunkte 1993 und 1998. Hintergrund der erhöhten Aufgriffszahlen ist vor allem eine erhöhte Kontrollintensität durch mehr Personal und einfachere Kontrollmöglichkeiten im Binnenland. Da die Kontrollintensität nach 1998 nicht gesunken ist, deutet dies ebenfalls auf einen Rückgang illegalen Aufenthalts hin.

Insgesamt weisen die Indikatoren aus Polizei- und Verwaltungsstatistiken, deren Schwächen hier nicht im Detail diskutiert werden können, also darauf hin, dass die Bedeutung illegalen Aufenthalts nicht weiter wächst, sich aber auf einem vermutlich hohen Niveau stabilisiert hat.

Lebenssituation von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus

Die bisher umfassendste Studie zur Lebenssituation von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus hat Alt 1999 in Leipzig durchgeführt. Sie beruht auf teilweise wiederholten Gesprächskontakten mit 33 männlichen und 2 weiblichen Ausländern ohne Aufenthaltsstatus, auf Auswertungen von Informantenberichten über Einzelschicksale sowie auf Aktenauswertungen (Arbeitsamt, Ausländerbehörde) in ähnlichen Größenordnungen. Auf der Basis dieser Stichproben werden Migrationsgeschichten und Lebenssituationen im Aufnahmeland ausführlich beschrieben.³² Eine Reihe weiterer Studien, die auch Frauen stärker einbeziehen, konzentrieren sich auf Berlin.³³ Die Erkenntnisse aus der Forschung beziehen sich also vor allem auf Großstädte in den neunziger Jahren.

32 Alt (1999, S. 89-230). Eine weitere Studie über München erscheint demnächst. Jörg Alt, *Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegaler Migration*. Karlsruhe: von Loeper 2003.

33 Zu Brasilianerinnen und Brasilianern: Kylza Estrella, Bill Jordan und Dita Vogel, *Leben*

Sie zeigen zunächst einmal, dass die Lebenssituation von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus vielfältig ist.³⁴ Ausländer ohne Aufenthaltsstatus kommen oder bleiben aus den gleichen Motiven, aus denen auch legale Zuwanderung entsteht. Liebe, Familienverbindungen, Arbeitssuche und Erwerbsmöglichkeiten, die Suche nach Schutz auf der Flucht oder die Angst vor der Rückkehr in ein (ehemaliges) Kriegs- oder Katastrophengebiet, Bildungsmöglichkeiten und Reiselust können Menschen dazu veranlassen, sich illegal in einem Land aufzuhalten, wenn ein legaler Aufenthalt nicht möglich ist.

Wie gut und sicher diese Menschen ihr Leben gestalten können, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab:

- als erstes und wichtigstes: ob sie starke oder schwache soziale Netze haben, die sie bei der Wohnungs- und Arbeitssuche unterstützen,
- ob sie von einem nahegelegenen Land pendeln oder auf unbestimmte Zeit weit von ihrem Heimatland entfernt in Deutschland leben,
- wie sehr sie sich vor der Aufdeckung ihres Status und der eventuellen Abschiebung in ihr Herkunftsland fürchten,
- ob sie sich auf selbst auf Deutsch verständigen können oder auf Vermittler angewiesen sind,
- ob sie dem Aussehen nach als Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft oder einer großen Minderheit angesehen werden können,
- ob sie ernsthafte gesundheitliche Probleme haben oder nicht,
- ob sie kinderlos sind oder Kinder im Herkunftsland oder ohne Aufenthaltsstatus im Inland zu versorgen haben.

Während einige Faktoren in ähnlicher Weise für Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in aller Welt gelten, hängen andere mit den spezifischen Rahmenbedingungen in

und Arbeiten ohne regulären Aufenthaltsstatus – ein Vergleich von London und Berlin am Beispiel brasilianischer Migranten und Migrantinnen; in: Leviathan-Sonderheft: Zuwanderung und Stadtentwicklung 1997, S. 215-231; Dita Vogel, Soziale Sicherung und illegaler Aufenthalt. Eine explorative Studie am Beispiel brasilianischer Zuwanderer in Berlin; Über verschiedene Aspekte polnischer Pendelmigration: Norbert Cyrus, Die befristete Beschäftigung von Arbeitsmigranten aus Polen, in: Jochen Blaschke (Hrsg.), Ost-West-Migration. Perspektiven der Migrationspolitik in Europa, edition parabolis 2001; Norbert Cyrus, Polnische Pendler/innen in Berlin. Bestandsaufnahme der rechtlichen und sozialen Lagen polnischer Staatsangehöriger in Berlin mit unsicherem, befristetem oder ohne Aufenthaltsstatus, Bericht für die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin auf Grundlage von Expertenbefragungen, Berlin 1995; Norbert Cyrus, Zur globalen Spezifität zirkulärer Arbeitsmigrationssysteme: Das Beispiel der polnischen Arbeitsmigration nach Deutschland, in: Hans H. Blotvogel, Jürgen Ossenbrügge, Gerald Wood (Hrsg.), Lokal verankert – weltweit vernetzt, Stuttgart: Franz Steiner 2000, S. 304-308, sowie im Überblick Erzbischöfliches Ordinariat (Hrsg.), Illegal in Berlin. Momentaufnahmen aus der Bundeshauptstadt, Berlin: Erzbischöfliches Ordinariat 1999; aus der Praxis der Sozialarbeit Zabel (2001).

34 Rainer Münz, Stefan Alscher und Veysel Özcan, Leben in der Illegalität, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Integration und Illegalität in Deutschland, Osnabrück: IMIS 2001, S. 77-90.

Deutschland zusammen. Diese werden nicht nur durch Politiken beeinflusst, die gezielt auf Ausländer ohne Status ausgerichtet sind, sondern auch durch die allgemeinen Identifizierungsanforderungen der Aufnahmegesellschaft. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

Lebenssituation und Identifizierungsanforderungen

Staatliche Regulierungen und Kontrollen beeinflussen Art und Umfang der illegalen Zuwanderung, auch wenn sie nie in der Lage sein werden, illegale Zuwanderung auf Null zu reduzieren.³⁵ Dies ist aber kein Spezifikum für diesen Bereich, sondern gilt beinahe immer, da hundertprozentige Unterdrückung eines für unerwünscht erklärten Vorgangs in der Regel zu exzessiven sozialen und fiskalischen Kosten führen würde.³⁶ Das Besondere liegt darin, dass nicht nur die bestehende Bevölkerung in ihren Handlungsmöglichkeiten durch Gesetze und Kontrollen punktuell eingeschränkt wird, sondern dass eine Bevölkerungsgruppe hinzukommt, deren gesamte Lebenssituation in weiten Bereichen durch den fehlenden Status geprägt ist.

Wie stark dies der Fall ist, hängt nicht nur von den gezielt gegen Ausländer ohne Aufenthaltsstatus gerichteten Maßnahmen ab, sondern mehr noch davon, wie stark bestimmte Lebensbereiche im Aufnahmeland insgesamt anonym oder personal organisiert und in staatliche Melde- und Kontrollsysteme integriert sind.³⁷ Der alltägliche Konsum ist ein im Prinzip anonym organisierter Bereich. Jeder, der Geld hat, kann Brötchen kaufen, ohne seinen Namen zu nennen oder sich auszuweisen. In vielen Bereichen muss aber darüber hinaus die persönliche Identität offenbart werden.³⁸ Wer ein Konto eröffnen, ein Haus kaufen, eine private Versicherung abschließen oder ein Handy anmelden will, muss damit rechnen, dass nicht nur der Name, sondern auch ein gültiges Ausweispapier verlangt wird, braucht aber nicht zu befürchten, dass jemand bei fehlenden Papieren die Polizei holt. Wer selbst eine Wohnung mieten will, muss damit rechnen, dass der Vermieter

35 Horst Entorf, *Rational Migration Policy Should Tolerate Non-Zero Illegal Migration Flows: Lessons from Modelling the Market for Illegal Migration*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA-Discussion Paper 2000; Gary Freeman, *Can Liberal States Control Unwanted Migration?*, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Nr. 53, 1994, S. 417-430.

36 Christopher Hood, *Administrative Analysis*, Sussex/New York: Wheatsheaf St. Martin's 1986.

37 Dita Vogel, *Identifying Unauthorized Foreign Workers in the German Labour Market*, in: Jane Caplan und John Torpey (Hrsg.), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton/Oxford: Princeton University Press 2001, S. 328-344.

38 Zur Unterscheidung von sozialer und persönlicher Identität siehe Erving Goffmann, *Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1994.

seine Daten der Meldebehörde weitergibt – bei der ein Ausländer ohne Status auffallen könnte. Wer irgendeinen regulären Job antreten will, braucht eine Lohnsteuerkarte und eine Sozialversicherungsnummer. Die Sozialversicherungsnummer würde der Arbeitgeber zwar problemlos bekommen, wenn er sie für den Arbeitnehmer beantragt, aber das Fehlen einer Arbeitserlaubnis würde bei einem späteren Datenabgleich auffallen. Auch in der gesetzlichen Krankenversicherung wird die Mitgliedschaft über die Sozialversicherungsnummer des Arbeitnehmers beantragt. Mit am stärksten kontrolliert dürfte wohl der Zugang zu einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst sein, bei der von der Geburtsurkunde bis zum polizeilichen Führungszeugnis eine Fülle von Nachweisen verlangt wird.

Bei Amtskontakten muss generell damit gerechnet werden, dass nicht nur die Identität überprüft wird, sondern auch Daten weitergegeben werden. Jeder Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, der im Rahmen seiner Amtspflichten Identitätspapiere einsehen muss und so von illegalem Aufenthalt erfährt, ist verpflichtet, die Ausländerbehörde zu informieren (§ 76 Ausländergesetz), so dass ein Amtskontakt für einen Ausländer ohne Status nicht nur das Risiko birgt, die gewünschte Leistung nicht zu erhalten, sondern auch zur Aufdeckung und letztlich Abschiebung führen kann. So gelten denn auch die Lebensbereiche als besonders problematisch, in denen der Grad der persönlichen Identifizierungsanforderung besonders hoch ist: Arbeit, Wohnen, Gesundheitsversorgung, Schulbesuch von Kindern.³⁹

Eine systematische Ausnahme bildet der Zugang zum Asylverfahren. Wer Schutz vor Verfolgung sucht, kann ihn – zumindest prinzipiell – unabhängig vom Vorhandensein eines Aufenthaltsstatus und von Papieren erhalten. Was die Identifizierungsanforderungen angeht, kann man leichter Asyl als einen Handyvertrag beantragen. Das macht das Asylverfahren zu einer Schwachstelle im allgemeinen Registrierungssystem. Seitdem im Dezember 1992 das Fingerabdruckidentifizierungssystem AFIS eingeführt wurde, ist es unmöglich, dass jemand diese Lücke in Deutschland mehrfach oder wiederholt nutzt. Mit Eurodac gilt dies seit Januar 2003 auch auf europäischer Ebene, wobei Erfahrungen mit der Funktionstüchtigkeit dieses Systems noch abzuwarten sind.

Die Grade und das Ausmaß der persönlichen Identifizierungsanforderungen sind in unterschiedlichen Ländern durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Deutschland zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass hier oft nicht nur Dokumente verlangt werden (die sich fälschen lassen), sondern dass auch in einzelnen Bereichen Verfahren zum Abgleich von Massendaten existieren (z.B. zwischen Beschäftigten-datei und Arbeitserlaubnisdatei) und regelmäßig Informationen bei anderen Stellen eingeholt oder an andere Stellen weitergegeben werden dürfen oder müssen. Wenn auch der Datenabgleich längst nicht so reibungslos und umfassend funktioniert, wie manche hoffen und andere fürchten, produzieren allein diese Möglichkeiten die Vorstellung eines 'allwissenden' Staates, die für andere Länder so nicht üblich ist.

39 Münz/Alscher/Özcan, S. 77-90.

Wie die Lebenssituation von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus von allgemeinen Identifizierungsanforderungen, Organisationsstrukturen und Kontrollmechanismen abhängen kann, wird an einigen Beispielen erläutert, in denen andere Staaten Ausländer ohne Aufenthaltsstatus stärker ausschließen wollten:

- In Großbritannien gibt es seit Mitte der achtziger Jahre Versuche, das interne Kontrollregime auszubauen. Sukzessive sind die öffentlichen Dienste aufgefordert worden, den Aufenthaltsstatus abzufragen, unter anderem auch im staatlichen Gesundheitsdienst.⁴⁰ Die Kontrollbestimmungen haben sich aber in der Praxis nicht durchgesetzt. Es gibt weder eine Meldepflicht noch die Verpflichtung, einen Personalausweis mit sich zu führen, so dass auch viele Briten nicht ohne weiteres ihre Staatsangehörigkeit nachweisen können.⁴¹ Außerdem gehört es nicht zur Praxis der Mitarbeiter einer staatlichen Gesundheitsbehörde, Identitätsnachweise zu überprüfen und Einzelleistungen abzurechnen, während es im differenzierten Krankenversicherungssystem Deutschlands völlig normal ist, dass der bereichstypische Identitätsnachweis (Krankenversicherungskarte) vor der Behandlung verlangt wird. Dadurch wird in Deutschland zwar nicht unbedingt der fehlende Status, wohl aber die eventuell fehlende Zahlungsfähigkeit vor einer Behandlung offenbar, was bei einem längeren Krankenhausaufenthalt zu einer Benachrichtigung des Sozialamtes und Offenlegung des fehlenden Status führt.
- In den USA wurde ab 1988 ein computergestütztes Kontrollsystem (SAVE) aufgebaut, durch das der Rechtsstatus von Ausländern per Netzabfrage überprüft werden kann. Auf eine negative Antwort folgt eine unter Umständen langwierige Aktensuche, während der Anspruch auf Leistungen besteht. Es wird ausdrücklich sichergestellt, dass die Einwanderungsbehörde die Abfragen der Sozialbehörden nicht nutzen darf, um Ausländer ohne Aufenthaltsstatus aufzuspüren.⁴² Ausländer ohne Aufenthaltsstatus können sich gefahrlos an Sozialbehörden wenden, erhalten aber in der Regel keine Leistungen. Während Vorschriften zum Verbot der Datenweitergabe den sozialpolitischen Ziele der Einzelbehörde Priorität einräumen, implizieren Vorschriften zum Gebot der Datenweitergabe in Deutschland eine Priorisierung der zugewanderungspolitischen gegenüber den sozialpolitischen Zielen.
- Auch die 1986 in den USA sukzessive eingeführte Möglichkeit, Arbeitgeber von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus zu bestrafen, scheiterte letztlich an einer

40 Bill Jordan und Dita Vogel, Which policies influence migration decisions? A comparative analysis of qualitative interviews in London and Berlin as a contribution to economic reasoning, Universität Bremen: Zentrum für Sozialpolitik 1997, Arbeitspapier 14/97, S. 19.

41 Norbert Cyrus, Franck Düvell und Dita Vogel, Illegale Zuwanderung in Großbritannien und Deutschland – ein Vergleich, erscheint 2004 in: IMIS-Beiträge, Osnabrück.

42 Wendy Zimmermann, The SAVE Program: An Early Assessment, in: Michael Fix (Hrsg.), The Paper Curtain. Employer Sanctions' Implementation, Impact, and Reform, Washington D.C.: Urban Institute 1991, S. 129-156.

praktikablen Überprüfungsmöglichkeit. Da Arbeitgeber keine Dokumentenexperten sind und bei einer genaueren Überprüfung bestimmter Bewerber den Vorwurf der Diskriminierung fürchten mussten, war die Beschäftigung von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus in regulären Jobs auch nach Einführung der Arbeitgebersanktionen problemlos möglich – allerdings nun mit Hilfe gefälschter Dokumente, die billig und in großen Mengen produziert wurden. Eine Regierungskommission schlug vor, eine Datei zur Verifizierung des Aufenthaltsstatus anzulegen, bei der wiederum sichergestellt sein musste, dass die Einwanderungsbehörde Anfragen nicht nutzen durfte.⁴³ Dies wurde aber nur versuchsweise umgesetzt. Nachdem sich die Einwanderungsbehörde zunächst auf die Verfolgung von Dokumentenfälschern konzentrierte,⁴⁴ gab sie schließlich Anstrengungen zur Durchsetzung von Arbeitgebersanktionen weitgehend auf. Ausländer ohne Aufenthaltsstatus können also weiterhin auch illegal in steuerbelasteten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. In Deutschland ist es nicht nur wegen höherer Sozialabgaben weniger attraktiv, sondern wegen Meldepflicht und Datenabgleich nahezu unmöglich, dass Ausländer ohne Aufenthaltsstatus längere Zeit ohne Arbeitsgenehmigung in einem regulären Job arbeiten.⁴⁵

- In den Niederlanden traten in den neunziger Jahren eine Reihe von Maßnahmen in Kraft, die den Handlungsspielraum für Ausländer ohne Aufenthaltsstatus begrenzten. Seit 1991 muss der Aufenthaltsstatus bei der Beantragung einer Sozialversicherungsnummer nachgewiesen werden. Nach dem 'Identifizierungsgesetz' von 1994 mussten sich erstmals nicht nur Ausländer, sondern auch Niederländer bei bestimmten Gelegenheiten ausweisen können – vor allem am Arbeitsplatz und bei der Beantragung von Sozialleistungen. Außerdem wurde ein zentrales Ausländerregister eingeführt, um den Status eines Ausländers rascher feststellen zu können.⁴⁶ Mit dem Koppelungsgesetz von 1998 wurde der Empfang von Sozialleistungen – mit Ausnahme von medizinischen Notfallleistungen, des Schulbesuchs von Kindern und der Rechtshilfe – generell vom Aufenthaltsstatus abhängig gemacht. Damit wurde aber auch erreicht, dass illegale Ausländerbeschäftigung nicht mehr sozialversicherungspflichtig ist. Letztlich führten viele Maßnahmen dazu, ein Phänomen zu bekämpfen, dass in den Niederlanden 'weiße Illegalität' genannt wird: reguläre, sozial- und

43 U.S. Commission on Immigration Reform, Report to Congress. U.S. Immigration Policy: Restoring Credibility, Washington: Government Printing Office 1994, S. 54 f.

44 John R. Fraser, Preventing and Combating the Employment of Foreigners in an Irregular Situation in the United States, in: Organization for Economic Co-operation and Development (Hrsg.), Combatting the Employment of Foreign Workers, Paris: OECD 2000, S. 101-105.

45 Vogel (2001). Ausnahme ist die kurzfristige Beschäftigung oder eine Beschäftigung über 'geliehene' Papiere.

46 Godfried Engbersen et al., De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen, Amsterdam: Boom 1999, S. 31.

steuerbelastete Arbeit durch Ausländer ohne Aufenthaltsstatus und Arbeitsgenehmigung.⁴⁷

Wie deutlich wurde, sind in Deutschland vor allem die regulären Arbeitsmöglichkeiten und damit auch die Absicherung über reguläre soziale Sicherungssysteme für Ausländer ohne Aufenthaltsstatus verschlossen. Daher geht es in der Diskussion um interne Maßnahmen zur Bekämpfung illegalen Aufenthalts fast ausschließlich um verdachtsunabhängige Kontrollen. Arbeitsplatzkontrollen sind relativ umfangreich,⁴⁸ können spontan erfolgen, reagieren aber typischerweise auf Hinweise aus der Bevölkerung.⁴⁹ Der Bundesgrenzschutz kontrolliert seit September 1998 auch im Inland und hat bei ca. einer Million Kontrollen rund 9.000 unerlaubte Ausländer festgestellt.⁵⁰ Auch wenn diese Kontrollen im Vergleich zu anderen Ländern relativ umfassend sind, wird ihnen oft mehr symbolische Relevanz zugeschrieben. So argumentiert Alt,⁵¹ 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.

Ob dies nun zutrifft oder nicht: Arbeitsplatzkontrollen werden – selektiv – als Einschränkungen wahrgenommen. Bei Interviews mit in Berlin lebenden Polen wurde deutlich, dass auf dem Bau arbeitende Männer sehr wohl über die Risiken von Kontrollen nachdenken und Ausweich- sowie Umgangsstrategien entwickeln, während Kontrollen für in Privathaushalten putzende Frauen kein Thema sind.⁵²

5. Die Diskussion um den adäquaten staatlichen Umgang mit Illegalität

Bei der Diskussion um den adäquaten staatlichen Umgang mit dem Phänomen der Illegalität geht es nicht nur um Fragen der Bekämpfung der Illegalität, sondern auch um Wege aus der Illegalität, Strategien zur Prävention von Illegalität und Rechte in der Illegalität.

47 Dita Vogel, Die Niederlande als Einwanderungsland. Rahmenbedingungen, aktuelle Politik und Stand der Integration von Allochthonen, in: Dita Vogel (Hrsg.), Einwanderungsland Niederlande – Politik und Kultur, Frankfurt a.M.: IKO-Verlag 2003, S. 23-58, S. 43.

48 Ca. 600.000 Personenüberprüfungen 1998, siehe Bundesregierung 2000, S. 46.

49 Norbert Cyrus und Dita Vogel, Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt? Fallstudienbefunde – Herausforderungen – Gestaltungsoptionen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35, Nr. 2, 2002, S. 254-270.

50 Bundesgrenzschutz (Hrsg.), Jahresbericht des Bundesgrenzschutzes 2000/2001, 2002, S. 22.

51 Alt (1999, S. 420).

52 Norbert Cyrus und Dita Vogel, Managing Access to the German Labour Market. How Polish (Im)migrants Relate to German Opportunities and Restrictions, Universität Oldenburg, Fachbereich 11, IBKM, IAPASIS-Deutschland Working Paper 2002.

Es ist ein hartnäckiger Mythos, es gebe in anderen Ländern regelmäßige Legalisierungskampagnen, um mit dem Problem der Illegalität umzugehen. Das mag ex post so erscheinen. In der Tat gab es in einigen Ländern wiederholt Legalisierungskampagnen, in denen eine größere Zahl von Ausländern ohne Status in die Regularität überführt wurde.⁵³ Allerdings wird jede einzelne Legalisierung als letzte Chance angekündigt und in der Regel mit schärferen Kontrollgesetzen verbunden. Allenfalls für Italien ließe sich argumentieren, dass Legalisierungskampagnen dort nicht nur wiederholt, sondern auch erwartbar sind, auch weil dort nicht nur im Ausländerbereich, sondern in verschiedenen Rechtsbereichen Amnestien zu den üblichen und anerkannten Instrumenten des Umgangs mit komplexen und schwer kontrollierbaren Situationen gehören.⁵⁴

Bei Legalisierung muss man aber nicht immer nur an großangelegte Kampagnen denken. Jedes Mal, wenn ein illegal eingereister Mensch Asyl oder eine Duldung beantragt, wird aus Illegalität eine prekäre Legalität (zumindest in Deutschland). Wenn nach Jahren weder eine Anerkennung noch eine Ausweisung erfolgte, helfen manchmal sogenannte Altfallregelungen zum Übergang in einen regulären Status. Diese Altfallregelungen haben damit ähnliche Funktionen wie Legalisierungskampagnen. Individuelle Legalisierungen sind darüber hinaus durch Härtefallregelungen möglich, die in besonders gelagerten Einzelfällen einen Status verschaffen.

Unter Prävention von Illegalität kann man verstehen, wenn die Entstehung von Illegalität vermieden wird. Legale Zugangsmöglichkeiten können geschaffen werden, wo Illegalität schwer vermeidbar und plausibel ist. Dabei hilft sicher nicht das Kontingent von IT-Spezialisten, denn für diese stellt ein illegaler Aufenthalt keine Alternative dar, wohl aber die Verbesserung der Möglichkeiten zum Familienzugang, permanente Altfallregelungen und eine weniger restriktive Arbeitserlaubnisvergabe, vor allem für kurzfristige Beschäftigungen. Dauerhafte Jobs, für die in der derzeitigen Situation nur Ausländer ohne Status gefunden werden können, können für Inländer attraktiver gestaltet werden.⁵⁵ Dadurch wird ein Arbeitskräftesog in die Illegalität vermindert. Und last not least: Kontrollen können es für Ausländer ohne Status erschweren, illegal einen Job anzunehmen.

Weder durch Härtefallregelungen noch durch Prävention wird sich illegaler Aufenthalt in Deutschland jedoch auf Null reduzieren lassen. So weisen auch Alt und Cyrus⁵⁶ darauf hin, dass es für eine menschenrechtlich orientierte Migrationspolitik in erster Linie um Problemlinderung gehen muss.

53 Phillippe Bruycker (Hrsg.), *Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union*, Brüssel: Bruylant 2000.

54 So das Argument von Claudia Finotelli vom Graduiertenkolleg 'Migration im modernen Europa' in Osnabrück, mündliche Kommunikation.

55 Klaus J. Bade, *Die Festung Europa und illegale Migration*, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), *Integration und Illegalität in Deutschland*, Osnabrück: IMIS 2001, S. 65-76.

56 Jörg Alt und Norbert Cyrus, *Illegale Migration in Deutschland. Ansätze für eine menschenrechtlich orientierte Migrationspolitik*, in: Klaus Bade und Rainer Münz (Hrsg.), *Migrationsreport 2002*, Frankfurt a.M.: Campus 2002, S. 141-162.

Eine derart pragmatische Linie scheint sich in der politischen Diskussion um den adäquaten staatlichen Umgang mit Illegalität durchzusetzen. Während vor Jahren noch Forderungen nach einer umfassenden Legalisierung oder einer konsequenten Bekämpfung allein die Diskussion beherrschten, geht es heute mehr und mehr um die faktische Sicherstellung grundlegender Rechte, die auch Ausländer ohne Aufenthaltsstatus haben, aber wegen der Furcht vor Aufdeckung nicht wahrnehmen können.⁵⁷

So fordern die deutschen Bischöfe an erster Stelle, dass Kinder in die Schule gehen dürfen, der Zugang zu Hilfe bei Krankheit gesichert wird, der Lohn auch bei illegaler Arbeit einklagbar sein muss und dass Notaufnahmeeinrichtungen für Obdachlose allen Menschen offen stehen müssen.⁵⁸ Außerdem konzentrieren sie sich auf die Prävention von Illegalität: Vorschriften des Asylverfahrens- und Ausländergesetzes sollten nicht so eng ausgelegt werden, dass Menschen in die Illegalität gedrängt werden.

Die Unabhängige Kommission Zuwanderung konnte sich auf zwei Forderungen einigen:⁵⁹ Schulen sollten generell von der Pflicht zur Meldung an Ausländerbehörden ausgenommen werden, damit daran nicht der Schulbesuch von Kindern scheitern muss, und humanitäre Helfer sollten generell vom Verdacht der strafbaren Beihilfe zu illegalem Aufenthalt ausgenommen werden, damit weder Beratung noch Notfallhilfe in den Verdacht strafbarer Handlungen geraten und daher möglicherweise unterbleiben.

Die Sicherung grundlegender Menschenrechte von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus, die Stärkung ihrer Konfliktfähigkeit sowie der Schutz humanitär motivierter Helfer bedeutet keine sozialpolitische Legitimierung von illegalem Aufenthalt, sondern dient dem Umgang mit einem Dilemma, das nicht lösbar ist, solange man Autarkie und Polizeistaat auf der einen Seite, offene Grenzen und Angleichung der Einkommensdifferenziale an das Niveau ärmerer Staaten auf der anderen Seite nicht als relevante Alternativen betrachtet.

57 Ralf Fodor, Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland, in: Jörg Alt und Ralf Fodor (Hrsg.), *Rechtlos? Menschen ohne Papiere*, Karlsruhe: von Loeper 2001, S. 125-223.

58 Die deutschen Bischöfe (2001, S. 51).

59 Unabhängige Kommission 'Zuwanderung' (2001, S. 197 f.).