



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Working Papers

2/2005

ILLEGALITÄT VON MIGRANTEN IN DEUTSCHLAND

ZUSAMMENFASSUNG DES FORSCHUNGSSTANDES

Susanne Worbs
unter Mitarbeit von
Michael Wolf und Peter Schimany



Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration
und Flüchtlinge
Referat 220
Migrations- und Integrationsforschung
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Tel. (0911) 943-4401
Fax: (0911) 943-4007
email: info@bamf.bund.de
Internet: www.bamf.de

Verfasser/in:

Susanne Worbs
Fachbereichsleiterin 220b
Integrationsforschung
Michael Wolf
Sachbearbeiter Referat 220
Dr. Peter Schimany
Referatsleiter Referat 220
Migrations- und Integrationsforschung

Layout:

Birgit Koller
Referat 222, Projektmanagement,
Informationskoordination

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat 222
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
Tel.: (0911) 943-4812
Fax: (0911) 943-4007
email: birgit.koller@bamf.bund.de

Die Working Papers des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge erscheinen in unregelmäßiger Folge. Sie können unter der oben angegebenen Bezugsquelle bestellt werden.

ILLEGALITÄT VON MIGRANTEN IN DEUTSCHLAND

Zusammenfassung des Forschungsstandes

INHALTSVERZEICHNIS

Vorbemerkung	3
1. Definition und rechtliche Rahmenbedingungen von Illegalität.....	3
2. Charakterisierung der Forschung in Deutschland.....	4
3. Aufenthaltsrechtliche Illegalität: Motive, Zugangswege und „Ausgänge“	5
4. Sozialstrukturelle Merkmale und Lebenssituation von illegalen Migranten.....	6
4.1 Größenordnung der illegalen Bevölkerung.....	7
4.2 Nationale Zusammensetzung.....	8
4.3 Alters- und Geschlechtszusammensetzung	9
4.4 Räumliche Verteilung.....	10
4.5 Anschlüsse in der Aufnahmegesellschaft.....	11
4.6 Wohnsituation.....	12
4.7 Kriminalitätsbelastung.....	13
5. Positionen zum Umgang mit illegaler Einwanderung und illegalem Aufenthalt.....	13
6. Der praktische Umgang mit Illegalität in Deutschland: Ausgewählte Problemfelder.....	16
6.1 Gesundheitsversorgung.....	16
6.2 Einschulung von Kindern.....	19
6.3 Illegale Beschäftigung.....	20
7. Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Zusammenhang mit Illegalität.....	22
8. Literatur.....	23

Vorbemerkung

Dieses Working Paper ist die überarbeitete Fassung eines Grundlagenpapiers, das für das Bundesministerium des Innern (Referat M I 1) im Januar 2005 erstellt wurde. Es stellt in knapper Form¹ grundlegende Aspekte der Illegalität von Migranten² in Deutschland dar. Dazu zählen die rechtlichen Rahmenbedingungen, eine Charakterisierung der bisher geleisteten Forschung und der Erkenntnisstand hinsichtlich Umfang, Zusammensetzung und Lebenssituation dieser Bevölkerungsgruppe. Weiterhin werden die Standpunkte politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure zum Umgang mit Illegalität beschrieben und ausgewählte Fragen näher beleuchtet, die in der Praxis vor Ort eine große Rolle spielen (Gesundheitsversorgung, Einschulung von Kindern, illegale Beschäftigung).

1. Definition und rechtliche Rahmenbedingungen von Illegalität

Ausländische Staatsangehörige benötigen für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet einen Aufenthaltstitel, sofern nicht durch Recht der Europäischen Union oder durch Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt ist oder ein Aufenthaltsrecht auf Grund des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei von 1963 besteht. Aufenthaltstitel werden erteilt als Visum, Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis (§ 4 Abs. 1 AufenthG). Besitzt ein Ausländer den erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr oder besteht das Aufenthaltsrecht nach dem Gemeinschaftsrecht oder dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht oder nicht mehr, ist der Betreffende ausreisepflichtig. Kommt er dieser Ausreisepflicht nicht unverzüglich oder innerhalb der gesetzten Frist nach, ist sein Aufenthalt im Bundesgebiet unerlaubt.

Ein Hauptproblem bei der Wahrnehmung und Diskussion von Illegalität besteht darin, dass oft nicht klar ist, **welche Personen gemeint sind**. Zu unterscheiden sind:

- (1) Ausländer, denen eine Duldung erteilt wurde. Bei ihnen ist eine Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich, die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels liegen jedoch (noch) nicht vor. Der Betreffende bleibt ausreisepflichtig.
- (2) Ausländer, die im Ausländerzentralregister als ausreisepflichtig registriert sind und keine Duldung besitzen.
- (3) Ausländer, die keinen Aufenthaltstitel und keine Duldung besitzen und weder im Ausländerzentralregister noch sonstwie behördlich registriert sind.

Im vorliegenden Text wird mit den Begriffen „Illegalität“ bzw. „illegale Migranten“ **ausschließlich auf die zuletzt genannte Gruppe** Bezug genommen. Es ist umstritten, ob geduldete bzw.

¹ Vgl. ergänzend die von der „Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration“ herausgegebene Forschungsbilanz zum Thema Illegalität (Schönwälder et al. 2004).

² Aufenthaltsrechtliche Illegalität kann grundsätzlich nur bei ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland auftreten. Die Begriffe „Ausländer“ und „Migrant“ werden im Folgenden synonym verwendet und beziehen sich jeweils auf Frauen und Männer.

ohne Duldung ausreisepflichtige Ausländer ebenfalls als „Illegale“ anzusehen sind. Diese Personengruppen sind im Gegensatz zur Fallkonstellation (3) bei den Behörden registriert und auch in ihrem zahlenmäßigen Umfang bekannt. Ende 2004 waren im Ausländerzentralregister 202.929 Ausländer mit Duldung und 168.145 ohne Duldung ausreisepflichtige Ausländer verzeichnet.

Eine weitere definitorische Schwierigkeit besteht darin, dass mit dem Begriff „Illegalität“ oft mehrere Phänomene zugleich angesprochen werden, nämlich die illegale **Einreise**, der illegale **Aufenthalt** und/oder die Ausübung einer illegalen **Beschäftigung**. Die illegale Einreise und der illegale Aufenthalt von Ausländern sowie die Beihilfe dazu sind in Deutschland Straftatbestände, die seit 01.01.2005 im Aufenthaltsgesetz (§§ 95-97) geregelt sind.³ Im SGB III (Arbeitsförderung, § 404) sowie im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (§§ 10-11) sind Rechtsnormen niedergelegt, die sich auf die Ausübung einer illegalen Erwerbstätigkeit durch ausländische Staatsangehörige beziehen. Illegale Beschäftigung kann jedoch sowohl von deutschen als auch von ausländischen Staatsangehörigen mit und ohne Aufenthaltsgenehmigung ausgeübt werden. Wenn bei einem ausländischen Staatsangehörigen sowohl eine Aufenthaltsgenehmigung als auch die Arbeitserlaubnis fehlen, sprach man bisher von „doppelter Illegalität“. Diese Bezeichnung ist aber nach Einführung des „one stop government“ mit dem Zuwanderungsgesetz nicht mehr zutreffend, da Aufenthaltstitel und Ausübung einer Erwerbstätigkeit nun miteinander verkoppelt sind.

2. Charakterisierung der Forschung in Deutschland

Hinsichtlich der Forschung zu Illegalität in Deutschland vermerkt Cyrus (2004: 13), dass es seit etwa Mitte der 1990er Jahre entsprechende Projekte und Veröffentlichungen gibt. Dabei stellt bislang keine Studie Illegalität in ihrer Gesamtheit dar. Vielmehr existiert eine Reihe meist kleinerer, qualitativer, lokal begrenzter Studien, die eine empirische Beschreibung der Lebenssituation von illegalen Migranten liefern. Dazu zählen z.B. die Arbeiten von Alt (1999) zu Leipzig, Alscher et al. (2001) zu Berlin und Anderson (2003) zu München. Das Forschungsfeld wird im Allgemeinen als schwer zugänglich dargestellt, da es sich - wie schon erwähnt - um strafbewehrte Verhaltensweisen handelt.

Andere Arbeiten und Projekte sind begrifflich-theoretischer Natur (Lederer/Nickel 1997), widmen sich den ökonomischen Aspekten des Phänomens (Jahn/Straubhaar 1998) oder konzentrieren sich auf den Prozess der illegalen Einreise und die Organisationsstrukturen von Schleppern und Schleusern. Dazu zählt z.B. das international vergleichende Projekt „Human Smuggling and Trafficking in Migrants: Types, Origins and Dynamics in a Comparative and Interdisciplinary Perspective“, das für Deutschland vom *europäischen forum für migrationsstudien (efms)* in Bamberg bearbeitet wird.⁴ Insgesamt gilt jedoch, dass Illegalität ein noch **relativ neues und**

³ Damit wurden die vorher bestehenden Regelungen im Ausländergesetz (§§ 92 und 92a) ersetzt.

⁴ Siehe www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/prilsmud.htm.

wenig entwickeltes Forschungsfeld der deutschen Sozialwissenschaften darstellt. „Charakteristisch ist bislang, dass Expertenwissen in signifikantem Ausmaß bei nichtwissenschaftlichen Experten konzentriert ist und die Grenzen zwischen wissenschaftlichem und nichtwissenschaftlichem Wissen besonders diffus sind“ (Schönwälder et al., 2004: 11f).

3. Aufenthaltsrechtliche Illegalität: Motive, Zugangswege und „Ausgänge“

Nach dem bisherigen Forschungsstand scheint illegale Zuwanderung überwiegend **ökonomisch motiviert** zu sein. Neben der Unterstützung von Angehörigen können die Ersparnisse der Arbeitsmigranten auch dazu dienen, im Herkunftsland als Unternehmer tätig zu werden oder bestehende Kleinbetriebe zu erweitern bzw. zu modernisieren (Sachverständigenrat, 2004: 349). Bei einer weiteren Gruppe von Illegalen bestehen humanitäre Hintergründe für den Aufenthalt, z.B. bei Flüchtlingen und unerlaubt nach Deutschland kommenden Familienangehörigen. Schließlich gibt es noch Personen, die erzwungen oder freiwillig in der Sexindustrie arbeiten oder als „Reisende und Lernende“, aber auch als Kriminelle unterwegs sind (Alt 2003, nach Cyrus, 2004: 23). Ob das Migrationsprojekt tatsächlich realisiert wird, hängt von der **Zugänglichkeit des Ziellandes** und den **Anschlussmöglichkeiten** ab. Eine bloße Zugänglichkeit ohne Anschlussmöglichkeiten bietet kaum Anreiz zur Migration. Wenn hingegen Anschlussmöglichkeiten, aber keine Zugänglichkeit bestehen, werden illegale Einwanderung und illegale Aufenthalte wahrscheinlicher (ebd.: 13).

Bezogen auf die Einreise gibt es in Deutschland derzeit folgende **Wege in die Illegalität**:

- (1) Visumsfreie Einreise oder Einreise mit einem legal erworbenen Visum, jeweils mit anschließender Überschreitung der erlaubten Aufenthaltsdauer;
- (2) Einreise mit gefälschten Dokumenten;
- (3) Einreise mit einem durch falsche Angaben erschlichenen Visum;
- (4) Einreise ohne Dokumente, d.h. unregistrierter Grenzübertritt.

Die letzte, „heimliche“ Form der illegalen Einreise zieht die größte öffentliche Aufmerksamkeit auf sich, da sie auch mit dem Phänomen des Menschenschuggels verbunden ist.⁵ Nach Einschätzung von Experten ist sie jedoch quantitativ weniger bedeutsam: „Bei der Betonung von Schleuseraktivitäten geht in der Regel verloren, dass illegale Aufenthalte **überwiegend** im Anschluss an eine offizielle Einreise über Grenzkontrollstellen erfolgen“ (Cyrus, 2004: 16; Hervorhebung im Text). Die Formen (2) und (3) werden auch als „scheinlegale“ Einreise bezeichnet. Sie ziehen - wie auch die gänzlich unregistrierte Einreise (4) - in jedem Fall einen illegalen Aufenthalt nach sich, während die zuerst genannte Form verdeutlicht, dass Illegalität auch nach legaler Einreise und einem zeitweilig legalen Aufenthalt im Inland entstehen kann.

⁵ Vgl. hierzu die Expertise „Menschenschuggel“ für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Neske et al. 2004).

Dementsprechend stellt der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration in seinem Bericht fest, dass es „eine Vielzahl von wechselnden - und nicht selten Legalität und Illegalität verbindende - Mischformen von Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung“ gibt (Sachverständigenrat, 2004: 348). In Deutschland tritt daher auch der Fall auf, dass Flüchtlinge nach einem illegalen Grenzübertritt mit einem Asylantrag ihren Aufenthalt vorübergehend legalisieren und nach dessen Ablehnung wieder in die Illegalität abtauchen. Lederer (2004: 167f) beschreibt daneben noch 15 weitere Muster illegaler Migration in Deutschland, von eingeschleusten Prostituierten über illegale Praktiken bei eigentlich legalen Einreiseformen (Spätaussiedler, jüdische Zuwanderer aus der früheren Sowjetunion) bis hin zu Fällen, wo schlichtweg Unkenntnis oder versäumte Antragsfristen zu aufenthaltsrechtlicher Illegalität führen.

Aus Sicht der Migranten kommen folgende **Wege aus der Illegalität** in Betracht: Rück- oder Weiterwanderung, Asylantragstellung, das Erlangen einer Duldung oder die Heirat mit einem deutschen oder einem ausländischen Partner mit gesichertem Aufenthaltsstatus. Die „Scheinehe“ mit einem Ausländer, um diesem einen Aufenthaltstitel zu verschaffen, stellt jedoch ebenfalls einen Straftatbestand dar (§ 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Eine Legalisierung des Aufenthaltsstatus ist auch bei Geburt eines Kindes möglich, sofern der andere Elternteil Deutscher oder EU-Bürger ist. Dies kommt aber vermutlich nur in Einzelfällen vor. Aus staatlicher Sicht wird aufenthaltsrechtliche Illegalität bei ihrer Aufdeckung zwangsweise mit Abschiebung beendet. Kollektive Legalisierungsaktionen wie in anderen Ländern Europas und in den USA hat es in Deutschland bislang nicht gegeben (zur Diskussion über Legalisierungen vgl. Kapitel 5).

4. Sozialstrukturelle Merkmale und Lebenssituation von illegalen Migranten

Generell gilt, dass eine sozialstrukturelle Bestandsaufnahme der illegalen Bevölkerung in Deutschland nach Kriterien wie nationale Zusammensetzung, Alter, Geschlecht, Bildung etc. nur näherungsweise anhand von Erfahrungswerten erfolgen kann. Illegalität entzieht sich per definitionem behördlichen Kontakten und damit einer statistischen Erfassung. Zur Lebenssituation illegaler Migranten liegen - wie in Kapitel 2 schon angesprochen - qualitativ gewonnene Erkenntnisse aus verschiedenen Studien vor. Die „Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration“ beim Wissenschaftszentrum Berlin stellt zusammenfassend fest, dass „Migranten ohne Status nicht per se Menschen in Not sind, aber die illegale Existenz kann durchaus mit Notlagen einhergehen. Unter ihnen sind sowohl Opfer von Ausbeutung als auch Akteure, die aktiv Gelegenheiten zur Verbesserung ihrer Lebenslage ausschöpfen“ (Schönwälder et al., 2004: iii). Die vorhandenen Studien weisen darauf hin, dass aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland beim Einzelnen **meist nicht dauerhaft** ist und dass sich die betreffenden Personen hinsichtlich ihrer sozialen Situation **stark unterscheiden**. „Den“ illegalen Migranten gibt es nicht.

4.1 Größenordnung der illegalen Bevölkerung

Die Mehrzahl der Experten in Deutschland vertritt die Auffassung, dass verlässliche Zahlenangaben über die absolute Größe der Illegalenpopulation in Deutschland **nicht** vorliegen (so z.B. Lederer 2004 und Schönwälder et al. 2004). Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Neben der schon angesprochenen Tatsache, dass sich das Phänomen seiner Natur nach einer statistischen Erfassung entzieht, sind zu nennen:

- Der Bestand an illegal aufhältigen Ausländern ist nicht stabil, vielmehr gibt es unter ihnen viele Pendler (vgl. Kapitel 4.2) und „saisonale Illegale“, die z.B. nur zur Erntezeit im Spätsommer nach Deutschland einreisen. Bei in der Öffentlichkeit kursierenden Schätzungen ist meist nicht klar, ob diese Personengruppen mitgerechnet werden.
- Die Aufgriffszahlen staatlicher Kontrollbehörden erfassen grundsätzlich nur die entdeckten Personen, also das so genannte Hellfeld der Illegalität. Wie sich dieses zum Dunkelfeld verhält, kann nicht verlässlich eingeschätzt werden. Dies liegt unter anderem daran, dass Aufgriffszahlen von der Kontrollintensität abhängig sind und dass die individuelle Wahrscheinlichkeit aufgegriffen zu werden variiert. Sie ist beispielsweise von der äußeren „Auffälligkeit“ der betreffenden Person und ihrer Routine beim Umgang mit gefährlichen Situationen (Polizeikontrollen) abhängig.
- Es gibt in Deutschland noch keine Forschungstradition bezüglich der quantitativen Schätzung, während z.B. in den USA schon seit den 1930er Jahren entsprechende Methoden entwickelt werden. Sie sind aber vielfach nicht auf Deutschland übertragbar, weil sich die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Datensituation und die Struktur der illegalen Zuwanderung unterscheiden (Lederer, 2004: 192). So wurden in den USA Schätzungen speziell vor dem Hintergrund der illegalen Migration aus Mexiko entwickelt, während das Spektrum der Herkunfts- und Zielländer illegaler Migranten in Europa viel breiter ist. Zudem fanden in Deutschland bisher keine Legalisierungsprogramme statt, die gewisse Rückschlüsse auf Größe und Struktur der Illegalenpopulation erlauben.

Trotz dieser Schwierigkeiten werden in der Öffentlichkeit immer wieder Zahlen genannt; aktuell ist oft von **etwa einer Million Illegalen** in Deutschland die Rede (vgl. z.B. den Artikel „Träume im Schattenreich“, DER SPIEGEL 51/2004). Diese Zahl beruht auf der Hochrechnung lokaler Schätzwerte und wird von Cyrus (2004: 33) in seinem Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration als „realistische Untergrenze“ bezeichnet. Alt (2004) geht aktuell nur noch von 500.000 bis einer Million illegaler Migranten aus, da die Bürger der am 01.05.2004 der Europäischen Union beigetretenen Staaten zumindest aufenthaltsrechtlich legalisiert wurden. Lederer (2004) kommt dagegen auf Basis der Zahl nichtdeutscher illegaler Tatverdächtiger in der Polizeilichen Kriminalstatistik zu einer weit vorsichtigeren Aussage. Er schätzt, dass der Mindestbestand an Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität seit Mitte der 1990er Jahre konstant circa 100.000 beträgt.

Einigkeit scheint dahingehend zu bestehen, dass es bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre einen kontinuierlichen Anstieg der Zahl der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland gab. Seitdem soll aber ein Stillstand oder sogar ein Rückgang des Phänomens zu

verzeichnen sein, allerdings auf hohem Niveau (so unter anderem Lederer 2004 und Schönwälder et al. 2004). Diese Trendaussage leitet sich daraus ab, dass illegale Migranten trotz der generellen Schwierigkeit bei der Erfassung in bestimmten Statistiken „Spuren“ hinterlassen. Konkret handelt es sich um die Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern an den deutschen Grenzen, um die Aufgriffe von Schleusern und Geschleusten (jeweils Daten des Bundesgrenzschutzes), um illegal aufhältige Tatverdächtige im Inland (Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik) sowie um Verwarnungen, Geldbußen und Strafanzeigen wegen illegaler Ausländerbeschäftigung (Daten der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln).⁶ Der aktuelle Migrationsbericht im Auftrag der Bundesregierung verzeichnet folgende Zahlen für 2003: 19.974 Aufgriffe von unerlaubt eingereisten Ausländern an den deutschen Grenzen, Aufgriffe von 1.485 Schleusern und 4.903 Geschleusten, 96.197 illegal aufhältige Tatverdächtige, 13.931 Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung mit Strafanzeige und 27.760 Verwarnungen und Geldbußen wegen des gleichen Delikts. Mit Ausnahme der Strafanzeigen wegen illegaler Ausländerbeschäftigung gehen alle genannten Zahlen seit 1998/99 kontinuierlich zurück (Bundesministerium des Innern, 2004: 56ff).⁷

4.2 Nationale Zusammensetzung

Hinsichtlich der Zusammensetzung der illegalen Migranten nach Herkunftsländern bzw. Staatsangehörigkeiten ist zunächst zu sagen, dass ein **Zusammenhang zur legalen Migration** wahrscheinlich ist: Bereits in Deutschland lebende Familienangehörige, Freunde und Landsleute können zu „Brückenköpfen“ und ersten Anlaufstellen für illegale Zuwanderer werden (siehe zur räumlichen Verteilung auch Kapitel 4.4.). Dennoch kann man nicht davon ausgehen, dass sich die Strukturen der legalen Zuwandererbevolkerung eins zu eins widerspiegeln. Einen erheblichen Einfluss auf die Zusammensetzung der illegalen Migranten nach Staatsangehörigkeit üben die nach Herkunftsländern differenzierten **Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen** aus. So sind z.B. Angehörige von EU-Staaten freizügigkeitsberechtigt und mit dem Zuwanderungsgesetz ab 01.01.2005 generell vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit (§ 2 Abs. 4 FreizügG/EU). Sie müssen sich nur noch - wie auch Deutsche - bei den Meldebehörden registrieren lassen und können bis auf Einzelfälle nicht illegal im Sinne des Aufenthaltsrechtes werden. Staatsangehörige bestimmter anderer Länder (z.B. Rumänien) benötigen bei der Einreise kein Visum und tauchen demzufolge eher bei den im Inland aufgegriffenen Illegalen auf. Umgekehrt sind Angehörige visumpflichtiger Staaten wie China oder Russische Föderation stärker in den Grenzaufgriffsstatistiken vertreten.

Durch Kombination von Angaben aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (Aufenthaltsstatus ausländischer Tatverdächtiger) und den vorliegenden qualitativen Studien gelangt Cyrus (2004) hinsichtlich der Herkunft illegaler Migranten zu folgenden Aussagen:

Die quantitativ größte Gruppe bilden visumsfrei oder mit erschlichenen Visa eingereiste

⁶ Lederer (2004) betrachtet darüber hinaus Statistiken zu Menschenhandel, Scheinehen und Urkundenfälschungen, Schätzungen zum Umfang der Schwarzarbeit sowie Erfahrungswerte der Sozialbetreuung.

⁷ Die genannten Zahlen dürfen nicht addiert oder sonstwie verrechnet werden, da erstens die Erhebungsgrundlagen nicht miteinander kompatibel sind und zweitens Mehrfachzählungen derselben Person in verschiedenen Statistiken vorkommen. Das kann beispielsweise auftreten, wenn der erste Einreiseversuch misslingt (Registrierung durch den BGS), der zweite aber erfolgreich ist und der Betreffende einige Monate später bei illegaler Beschäftigung entdeckt wird.

Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa, die häufig zwischen Deutschland und dem Herkunftsland pendeln. Dies gilt beispielsweise für polnische, tschechische und litauische Staatsangehörige, für die sich jedoch teilweise die Rahmenbedingungen durch den EU-Beitritt ihrer Herkunftsländer geändert haben (siehe weiter oben). Angehörige der entsprechenden Staaten benötigen keinen Aufenthaltstitel mehr, auf Grund der Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit jedoch weiterhin eine Arbeitserlaubnis. Migranten aus Polen sind die bisher am umfassendsten untersuchte Gruppe illegaler Einwanderer in Deutschland. Eine zweite Kategorie bilden Angehörige visumpflichtiger Staaten, zu denen **historisch gewachsene Migrationsbeziehungen** der Bundesrepublik bzw. der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik bestehen (z.B. Türkei, ehemaliges Jugoslawien, Russische Föderation, Ukraine, Vietnam). Hier erfolgt die Zuwanderung zu in Deutschland lebenden Familienangehörigen oder ethnischen Gruppen, die Anschlussmöglichkeiten bereitstellen.

Schließlich gibt es noch illegale Migranten aus weiter entfernten visumpflichtigen sowie **politisch und/oder wirtschaftlich unsicheren Herkunftsstaaten**. Dazu zählen z.B. chinesische, irakische, afghanische und indische Staatsangehörige, aber auch Migranten aus Afrika und Lateinamerika. Sie stellen z.T. nach der illegalen Einreise zunächst einen Asylantrag. Lederer (2004: 175) weist darauf hin, dass ein hohes Maß an Kongruenz zwischen den häufigsten Herkunftsländern von Asylantragstellern und den häufigsten Staatsangehörigkeiten bei den Grenzaufgriffen besteht. Es ist unbekannt, wie viele Menschen nach Ablehnung ihres Asylbegehrens illegal in Deutschland verbleiben (Bundesministerium des Innern, 2004: 38). Bestimmte Migrantengruppen, etwa Lateinamerikaner, spielen jedoch im Asylverfahren kaum eine Rolle und wählen den direkten Weg in die Illegalität.⁸

4.3 Alters- und Geschlechtszusammensetzung

Bei der Altersstruktur der illegalen Bevölkerung liegt der Schwerpunkt nach Angaben von Cyrus (2004) zwischen 20 und 40 Jahren. Es sind aber auch ältere Migranten illegal zu ihren Familien nachgezogen und es gibt eine „alarmierend hohe“ Zahl von Kindern in der Illegalität. Sie sind „teilweise mit ihren Eltern in die Illegalität gerutscht, teilweise wurden die Kinder von den Eltern in die Illegalität nachgeholt und teilweise sind sie in der Illegalität geboren (...) Betroffen sind alle Nationalitäten, wobei Pendelmigranten die Situation entschärfen können, indem sie die Geburt im Herkunftsland durchführen oder das Kind nach der Geburt zu Verwandten im Heimatland in Obhut geben“ (ebd.: 27). Dass die Zahl von Kindern in der Illegalität anwächst lässt sich auch an einem anderen Phänomen ablesen: Einrichtungen, die sich um die medizinische Versorgung von illegalen Migranten kümmern, berichten über eine steigende Bedeutung von Schwangerschaften in ihrer Arbeit.⁹

Zum größeren Teil sind illegale Migranten jedoch allein stehend. Das Geschlechterverhältnis ist stark von den Beschäftigungsmöglichkeiten abhängig. Illegal aufhältige Frauen sind vielfach

⁸ Für den gesamten amerikanischen Kontinent wurden im Jahr 2004 141 Asylerstanträge in Deutschland registriert.

⁹ Vgl. die in Kapitel 6.1 geschilderten Erfahrungen der „Malteser Migranten Medizin Berlin“ und einen aktuellen Spendenaufruf des MediNetz Bremen unter www.gesche-online.de.

als private Haushaltshilfen beschäftigt und daher kaum in Ostdeutschland zu finden, weil dort in diesem Arbeitsmarktsegment wenig Nachfrage besteht und außerdem genügend einheimische Arbeitskräfte vorhanden sind. In westdeutschen Städten sind illegal aufhältige Frauen dagegen auf Grund der hohen Nachfrage nach Haushaltshilfen stärker vertreten. Im Moment scheinen jedoch insgesamt noch etwas mehr Männer als Frauen in der Illegalität zu leben (Cyrus, 2004: 28).

4.4 Räumliche Verteilung

Für Erkenntnisse zur räumlichen Verteilung illegaler Zuwanderer kann zum einen auf die Polizeiliche Kriminalstatistik zurückgegriffen werden, die ausländische Tatverdächtige nach Aufenthaltsstatus und Bundesländern aufgeschlüsselt ausweist. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Bundesländer mit Außengrenzen naturgemäß höhere Zahlen haben, da die Festnahmen im Zusammenhang mit illegaler Einreise mit in die PKS eingehen. Dementsprechend wiesen Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2003 die relativ höchsten Anteile illegaler nichtdeutscher Tatverdächtiger auf, gefolgt von Hessen, Schleswig-Holstein und Bayern (Bundeskriminalamt, 2004: 125).

Bezüglich des Aufenthaltes der erfolgreich eingereisten Illegalen ist davon auszugehen, dass sie **vor allem in den Großstädten** anzutreffen sind, da dort am ehesten Anschlussmöglichkeiten am Arbeits- und Wohnungsmarkt bestehen. Auch das Vorhandensein legaler Migranten aus dem gleichen Herkunftsland oder der gleichen Ethnie spielt dabei eine Rolle, denn diese können Unterstützungsleistungen bereitstellen. Auf dem Land ist Illegalität seltener und fast ausschließlich im Zusammenhang mit illegaler Ausländerbeschäftigung - z.B. in der Landwirtschaft - anzutreffen. Das Gleiche gilt insgesamt für die neuen Bundesländer, die wegen der ungünstigen wirtschaftlichen Situation weniger attraktiv für legale wie illegale Migranten sind. Für letztere werden in der Literatur vor allem die Städte Leipzig und Rostock als Aufenthaltsorte genannt. In beiden Städten haben sich ehemalige vietnamesische DDR-Vertragsarbeitnehmer niedergelassen und Selbstorganisationen aufgebaut. In Leipzig bildete die Stationierung von Streitkräften der ehemaligen UdSSR einen zusätzlichen Ausgangspunkt für illegale Migration. Daneben hat die Verteilung von Asylbewerbern dafür gesorgt, dass sich einige Afrikaner in Leipzig aufhielten; sie versuchten in der Regel aber, in westdeutsche Großstädte fortzuziehen (Alt 1999).

Cyrus (2004: 26) nennt darüber hinaus folgende regionale Schwerpunkte bestimmter illegaler Migrantengruppen:

- Im Rhein-Main-Gebiet leben illegale asiatische Migranten, die im Zusammenhang mit den dort stationierten US-Streitkräften kamen (philippinische Haushaltshilfen).
- Illegale Migranten aus Afrika sind eher in norddeutschen als in süddeutschen Städten anzutreffen, z.B. in Hamburg. In Süddeutschland haben dagegen illegale Einwanderer aus dem südosteuropäischen Raum einen höheren Anteil.
- Menschen ohne Aufenthalts- bzw. Arbeitserlaubnis aus Polen sind in ganz Deutschland zu

finden, wobei auf Grund der Siedlungsgeschichte ein Schwerpunkt in Berlin und in Nordrhein-Westfalen zu vermuten ist. Auch illegale Migranten aus der Türkei sind tendenziell in den gleichen Regionen zu finden wie ihre legal ansässigen Landsleute.

- Illegale Migranten aus Lateinamerika sind in allen größeren Städten zu finden.

4.5 Anschlüsse in der Aufnahmegesellschaft

„Migranten sind beim illegalen Aufenthalt auf Unterstützung angewiesen. Die illegale Einwanderung gelingt nur, wenn sie von der aufnehmenden Gesellschaft toleriert, nachgefragt und im weitesten Sinne sogar unterstützt wird“ (Cyrus, 2004: 28). Solche Unterstützungsleistungen sind z.B. notwendig, um eine Unterkunft und eine Arbeitsstelle zu finden und sich im Krankheits- oder Verletzungsfall medizinisch versorgen zu lassen. Je stärker illegale Migranten in entsprechende Netzwerke eingebunden sind, desto „stabiler“ ist ihr Leben in der Illegalität – desto abhängiger sind sie aber möglicherweise auch von anderen.

Cyrus unterscheidet drei Formen der Unterstützung, nämlich die komplementäre, die kommerzielle und die kriminell-ausbeuterische Form. Die Übergänge sind dabei fließend. Bei der **komplementären Unterstützung** wird kein finanzieller Vorteil erlangt, sie beruht auf Gegenseitigkeit und Solidarität. Diese Unterstützungsform wird vor allem zwischen Familienmitgliedern und Mitgliedern der gleichen ethnischen, politischen oder religiösen Gruppe praktiziert. Bei der **kommerziellen Unterstützung** geht es um Gewinnerzielung, z.B. durch die gewerbsmäßige Untervermietung von Wohnungen an Landsleute. **Kriminell-ausbeuterische Formen der Unterstützung** schließlich ergeben sich, „wenn Absprachen nicht eingehalten werden und z.B. der Lohn für geleistete Arbeit hinterzogen oder sexuelle Dienstleistungen als Gegenleistung für die Unterkunft gefordert werden“ (ebd.: 29).

Neben dem Vorhandensein einer Unterkunft ist der Zugang zum Arbeitsmarkt elementar, um längerfristig in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben zu können. Dieser Zugang wird ebenfalls zum großen Teil über informelle Netzwerke vermittelt. Der Begriff der „**illegalen Ausländerbeschäftigung**“ in den offiziellen Statistiken umfasst dabei sowohl das Arbeitgeber- als auch das Arbeitnehmerdelikt.¹⁰ Entscheidendes Kriterium ist das Fehlen der Arbeitserlaubnis, d.h. auch illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer mit legalem Aufenthaltsstatus gehen in die Statistik ein. Es ist somit nicht möglich, „doppelt illegale“ Migranten zu identifizieren, bei denen sowohl der Aufenthalt als auch die Beschäftigung illegal sind (Bundesministerium des Innern, 2004: 59).

Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen und die Statistiken der für Arbeitsmarktkontrollen zuständigen Behörden zeigen, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland insgesamt **nicht** durch illegale Ausländerbeschäftigung dominiert wird, sondern durch inländische Schwarzarbeiter. Der Anteil illegaler Ausländerbeschäftigung an der schattenwirtschaftlichen Wert-

¹⁰ Statistiken der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln (siehe 4.1).

schöpfung soll bei schätzungsweise 13 Prozent liegen (Cyrus, 2004: 4). In einigen Branchen ist jedoch ein relativ höherer Anteil ausländischer Schwarzarbeiter festzustellen. Dies betrifft einerseits die von privaten Haushalten nachgefragten Dienstleistungen, andererseits das Baugewerbe, die Landwirtschaft und das Hotel- und Gaststättengewerbe. Daneben werden auch andere Dienstleistungsbereiche wie Transport und Gebäudereinigung sowie die Prostitution als Beschäftigungsbereiche genannt (Schönwälder et al., 2004: 56). In einigen dieser Bereiche wurden zwar durch Werkvertrags- und Saisonarbeit Alternativen zur illegalen Beschäftigung eingeführt, bei Kontrollen werden aber relativ häufig Verstöße gegen die entsprechenden Vorschriften festgestellt. Dies kann z.B. die Unterbringung, die Entlohnung oder den Zeitraum betreffen, in denen die entsprechenden Arbeitnehmer beschäftigt wurden. Es kommt aber auch zu komplett unangemeldeten Beschäftigungen hinter „legalen Fassaden“.

4.6 Wohnsituation

Wie in allen anderen Lebensbereichen, so ist auch das Wohnen illegaler Migranten durch ihr fehlendes Aufenthaltsrecht und die sich daraus ergebenden Zwänge und Restriktionen gekennzeichnet. (Lederer/Nickel 1997) halten unter Berufung auf Studien aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre fest, dass es typisch für das Wohnen von Illegalen sei, dass sie häufig die Wohnung wechseln, in Untermietverhältnissen oder in Wohnungen von Freunden und Bekannten leben und zeitweise im eigenen Auto nächtigen. Aus städtischen Fallstudien in Leipzig und München treffen auch Alt (1999) und Anderson (2003) Aussagen zur Wohnsituation von illegalen Migranten. Aus ihren Arbeiten lässt sich ablesen,

- dass eine Vielzahl von Unterkunftsmöglichkeiten für Illegale existiert (Abrisshäuser und leer stehende Wohnungen, Massenquartiere, „Illegalen-WGs“, legale Untermiet- und Mietverhältnisse, zum Teil auch Autos und Campingplätze);
- dass jedoch die Wohnverhältnisse im Regelfall schlecht und beengt sind und zudem von der ständigen Angst vor Entdeckung geprägt werden;
- dass die illegalen Migranten deshalb anfällig für Ausbeutung und Erpressung durch Vermieter, Nachbarn und kriminelle Gruppen sind;
- dass die Unterkünfte häufig gewechselt werden. Solange die Erwerbstätigkeit und das Geldverdienen im Vordergrund stehen, sind auch die Ansprüche an das Wohnen oft gering. Bei länger ansässigen Migranten stellt sich aber eine gewisse Müdigkeit ob der ständig unsicheren Wohnsituation ein (Anderson, 2003: 33).

Alscher et al. (2001: 40) sprechen mit Blick auf die Situation in Berlin von der Entstehung eines „neuen Beherbergungsgewerbes“, in dem sowohl deutsche als auch ausländische Vermieter lukrative Verdienstmöglichkeiten entdeckt haben. Teilweise treten auch die Arbeitgeber als Vermieter auf und bringen die Arbeitskräfte in Massenunterkünften nahe des Arbeitsortes unter. Die Mietspanne betrug zum Zeitpunkt der Entstehung der Studie zwischen 300 und 2000 DM pro Monat.

4.7 Kriminalitätsbelastung

Bei der Betrachtung der illegalen Ausländern vorgeworfenen Straftaten im Jahr 2003 zeigt sich, dass es sich zu über 90 Prozent um Straftaten gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz handelt. Bei diesen Delikten und bei Urkundenfälschung stellen sie die relativ größte Gruppe nichtdeutscher Tatverdächtiger, ansonsten sind sie aber „relativ unauffällig“ (Bundeskriminalamt, 2004: 124). Es handelt sich also ganz überwiegend um Straftaten, die die illegale Migration und den illegalen Aufenthalt als solche betreffen. Die Tatsache einer **geringen allgemeinen Kriminalitätsbelastung** dürfte mit dem Bestreben von Illegalen zusammenhängen, Behördenkontakte zu vermeiden. Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration spricht in diesem Zusammenhang von einem „hohen Grad an Anpassung und ‚Unsichtbarkeit‘“ bei illegalen Migranten (Sachverständigenrat, 2004: 352). Andererseits darf nicht übersehen werden, dass ein (nicht quantifizierbarer) Teil der illegalen Migranten nur zum Zweck des Begehens einer Straftat einreist. Zudem können sie auch ohne diese Absicht in kriminelle Aktivitäten verwickelt werden, da sie auf Grund ihrer spezifischen Lebenssituation leicht erpressbar sind und zum Teil „Schleusungsgebühren“ abzahlen müssen (Lederer, 2004: 157).

5. Positionen zum Umgang mit illegaler Einwanderung und illegalen Aufenthalt

Grundsätzlich lassen sich in der deutschen Diskussion eine „ordnungsrechtlich“ und eine „mensenrechtlich“ orientierte Position unterscheiden. Erstere wird eo ipso durch das Bundesinnenministerium und die Innenministerien der Länder vertreten, während letztere von zivilgesellschaftlichen Akteuren (Kirchen, Wohlfahrtsverbänden) betont wird. Auch staatliche Stellen wie die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration schließen sich einzelnen Forderungen aus diesem Spektrum an (siehe weiter unten). Ordnungs- und menschenrechtlich orientierte Auffassungen stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander und werden oft als unvereinbar betrachtet.

Aus **ordnungsrechtlich orientierter Sicht** wird betont, dass die illegale Einreise und der illegale Aufenthalt in Deutschland einen nicht zu tolerierenden Rechtsbruch darstellen. Der Staat müsse die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung gewährleisten. Es sei daher nicht hinnehmbar, dass etwa im Sozialrecht Ansprüche für Personengruppen geschaffen werden, die ausländerrechtlich illegal sind. Diese Menschen seien sich „in aller Regel völlig darüber im Klaren, welche Konsequenzen dies [illegale Einreise/illegaler Aufenthalt, Anm. der Verfasserin] für ihre Lebensumstände haben wird. Sie sind in diesem Sinne selbst für ihre Illegalität verantwortlich. Aus dieser Position heraus können keine Ansprüche an den deutschen Staat oder an die deutsche Gesellschaft gestellt werden“ (Bundesministerium des Innern, 2001, zitiert in Cyrus, 2004: 39). Eine Schaffung von „Sonderaufenthaltsrechten“ für Illegale benachteilige darüber hinaus Ausländer, die einen legalen Zugang nach Deutschland anstreben. Aus ordnungsrechtlicher Sicht muss dem Phänomen Illegalität daher vorwiegend oder sogar ausschließlich durch repressive Maßnahmen begegnet werden. Dies betrifft die Verhinderung illegaler Einreisen

(Grenzkontrollen, Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern), Kontrollmaßnahmen im Inland und die konsequente und rasche Rückführung von aufgegriffenen illegalen Migranten.

Die **menschenrechtlich orientierte Position** betont hingegen, dass aufenthaltsrechtliche Illegalität nicht allein den Migranten zugerechnet werden darf, denn ohne die Nachfrage und Unterstützung aus der deutschen Gesellschaft heraus würde das Problem nicht in diesem Umfang und in dieser Schärfe existieren. Menschenrechte gelten in dieser Perspektive voraussetzungslos und müssen auch für Personen ohne Aufenthaltsstatus durchgesetzt werden (so z.B. Die deutschen Bischöfe, 2001: 40). Der ordnungsrechtliche Anspruch einer „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ sei unrealistisch, da es auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen Rechtsgüterkollisionen gibt. Eine solche bestehe im Fall der Illegalität zwischen dem Anspruch des Staates auf Kontrolle der Zuwanderung einerseits und den Menschenrechten auf Gesundheit, schulische Bildung und Schutz vor Ausbeutung andererseits. Zudem würde durch die sofortige Abschiebungsandrohung gegenüber Illegalen die Herausbildung rechtsfreier Räume gefördert, da es die Betroffenen meist nicht wagten, sich gegen kriminelle Ausbeutung z.B. am Wohnungs- oder Arbeitsmarkt zur Wehr zu setzen. Die Herausbildung solcher rechtsfreien Räume läge aber keinesfalls im Interesse der Gesamtgesellschaft.

Es gibt aber auch Vorschläge für eine „**duale Perspektive**“, d.h. für eine pragmatische Politik, die zwei Ziele verfolgt: Einerseits sollen illegale Einreisen und Aufenthalte im Ansatz vermieden werden, andererseits geht es um die Verminderung sozialer Härten, die im Zusammenhang mit bestehender aufenthaltsrechtlicher Illegalität auftreten (Cyrus, 2004: 46). Der Autor verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass es in den 1970er Jahren bereits entsprechende Ansätze in der Europäischen Union gab, die jedoch inzwischen einer ausschließlich repressiven Politik gewichen sind. Er plädiert für eine „Kombination kleinteiliger Lösungen, um aufenthaltsrechtliche Illegalität zu verhindern, menschenunwürdige Situationen zu vermeiden und negative Erscheinungsformen wie die Entstehung rechtsfreier Räume oder die Ausbreitung der Schattenwirtschaft auf Kosten der formellen Wirtschaft zu begrenzen.“

Im Folgenden werden - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einige zentrale **Vorschläge zum Umgang mit Illegalität** und die sie vertretenden Akteure aufgelistet. Nicht dargestellt sind aus Platzgründen die jeweiligen Begründungen bzw. die erhofften Effekte der vorgeschlagenen Maßnahmen.

- Eröffnung bzw. Erweiterung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten (u.a. vertreten von Cyrus 2004, Sachverständigenrat 2004).
- Herabstufen der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthaltes von einer Straftat nach § 95 AufenthG zu einer Ordnungswidrigkeit (Cyrus 2004); hingegen deutlich stärkere Bestrafung von Schleusern (Sachverständigenrat 2004).
- Entkriminalisierung von humanitär motivierter Hilfe für illegale Migranten im Inland. Dazu zählen die Herausnahme entsprechender Einrichtungen (z.B. Krankenhäuser und Schulen) aus der Meldepflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG sowie die Aufhebung der Strafbarkeit von

Beihilfehandlungen gemäß § 96 AufenthG (Die deutschen Bischöfe 2001, Rat für Migration 2001, Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001, Beauftragte 2002, Sachverständigenrat 2004).

- Zugang von illegalen Migranten zu Schulen und zur Gesundheitsversorgung sowie Durchsetzbarkeit des Anspruchs auf Lohnzahlung. All dies soll ohne Furcht vor Entdeckung und Abschiebung geschehen können (Die deutschen Bischöfe 2001, Rat für Migration 2001, Sachverständigenrat 2004).
- Aussetzung der Abschiebung von illegal beschäftigten Ausländern, wenn diese als Zeugen gegen Arbeitgeber benötigt werden; Abschöpfung von Gewinnen aus illegaler Beschäftigung zusätzlich zur Bestrafung der Arbeitgeber (Sachverständigenrat 2004).
- Einführung eines Niedriglohnssektors zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (Sachverständigenrat 2004).
- Prüfung der Übertragbarkeit von Erfahrungen anderer Länder (insbesondere Fondsmodelle) im Gesundheitswesen (Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit 2001, Sachverständigenrat 2004).
- Möglichkeit für illegale Migranten, eine Krankenversicherung abzuschließen (Cyrus 2004).
- Öffnung von Notaufnahmeeinrichtungen zur Vermeidung von Obdachlosigkeit auch für Menschen ohne Aufenthaltsrecht (Die deutschen Bischöfe 2001).
- Befassung der nach § 23a AufenthG eingerichteten Härtefallkommissionen der Länder auch mit illegalen Migranten (Alt 2004, der FDP-Innenexperte Stadler zitiert in Koop 2004).

Einen gesonderten Komplex in der Diskussion bilden **Legalisierungen**, worunter vor allem die in Südeuropa und den USA praktizierten Stichtagsregelungen verstanden werden. Während extrem links stehende Gruppierungen propagieren, dass ohnehin „kein Mensch illegal ist“ bzw. sein könne und ein Bleiberecht für alle Migranten fordern, vertreten andere Akteure eine differenziertere Position. So weist z.B. der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration darauf hin, dass die Erfahrungen mit Legalisierungsmaßnahmen zwiespältig seien und die Gefahr bestehe, „dass die Legalisierten zwar in die durch höhere Löhne gekennzeichnete formelle Ökonomie wechseln, im informellen Bereich jedoch neue illegale Einwanderer nachrücken“ (Sachverständigenrat, 2004: 359). Mit dem gleichen Argument lehnt auch Alt (2004) Stichtagslösungen ab. Er fordert jedoch Härtefallregelungen und ein Bleiberecht für Menschen, die aus unterschiedlichsten Gründen keine Rückkehrperspektive mehr haben. Die „Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration“ kommt nach einer Sichtung des nationalen und internationalen Forschungsstandes zu der Schlussfolgerung, dass es zweifelhaft ist, ob „durch Legalisierungen eine längerfristige Verminderung unerwünschter Zuwanderung erreicht werden kann. Realistischer erscheint es, dass sie dazu beitragen können, soziale Ausgrenzung zu reduzieren“ (Schönwälder et al., 2004: 75). Zudem erlauben die bei Legalisierungskampagnen gewonnenen Daten, Rückschlüsse auf Umfang und Struktur der Illegalenpopulation eines Landes zu ziehen (vgl. Kapitel 4.1).

6. Der praktische Umgang mit Illegalität in Deutschland: Ausgewählte Problemfelder

In den vorangegangenen Kapiteln wurde bereits deutlich, dass illegale Migranten in Deutschland die sofortige Abschiebung fürchten müssen, sobald ihr Aufenthalt den Ausländerbehörden bekannt wird. Sie vermeiden deshalb so weit wie möglich den Kontakt mit öffentlichen Stellen, da diese gemäß § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes verpflichtet sind, die zuständige Ausländerbehörde zu informieren, „wenn sie Kenntnis erlangen von dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist“.¹¹ Wer genau von dieser Meldepflicht betroffen ist, wird jedoch im Einzelfall unterschiedlich ausgelegt. Da außerdem auch die Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt strafbewehrt ist (§ 96 AufenthG), bewegen sich Berufsgruppen mit Kontakten zu illegalen Migranten in einer rechtlichen Grauzone.¹² Dies gilt z.B. für Ärzte und Schulleiter, die Illegale behandeln bzw. Kenntnis vom illegalen Aufenthaltsstatus von Schülern erlangen. Vertreter dieser Berufsgruppen, Parlamentarier und sonstige in der Arbeit mit illegalen Migranten tätige Initiativen fordern deshalb seit langem, hier Rechtssicherheit zu schaffen und Straffreiheit bei humanitär motivierter Hilfe für Illegale zu gewähren (siehe Kapitel 5).

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Rechtslage werden im Folgenden für die Felder Gesundheitsversorgung, Schulbildung von Kindern und illegale Beschäftigung spezifische Probleme und Lösungsansätze näher beschrieben.

6.1 Gesundheitsversorgung

Im Bereich der Gesundheitsversorgung von Illegalen bestehen in Deutschland folgende **Probleme**:

- Das Kostenproblem: Illegal aufhältige Migranten haben keinen Krankenversicherungsschutz. Sie können sich damit entweder auf eigene Rechnung behandeln lassen, die Krankenkassenkarte von anderen Personen benutzen oder ganz außerhalb des regulären medizinischen Systems Hilfe suchen (z.B. im Herkunftsland oder bei unentgeltlich arbeitenden Ärzten in Deutschland). Die entstehenden Kosten müssen aber in jedem Fall aufgefangen werden. Auch illegale Migranten haben zwar Anspruch auf medizinische Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Jedoch zieht die Kostenübernahme durch die zuständigen Sozialämter die Übermittlung der Daten des Betroffenen an die Ausländerbehörde nach sich.
- Aus Angst vor Entdeckung und Abschiebung wird die Behandlung von Krankheiten und Verletzungen häufig verschleppt oder erfolgt gar nicht. Dies stellt ein Risiko sowohl für den Betroffenen als auch für die Allgemeinheit dar, z.B. durch die Übertragung ansteckender Krankheiten.

¹¹ Diese Bestimmung war vor dem 01.01.2005 in § 76 Abs. 2 des Ausländergesetzes niedergelegt.

¹² Laut Aussage von Alt (2004) ist es in Deutschland bisher nicht zu hohen (Gefängnis-)Strafen für Helfer gekommen. Es gab aber schon Fälle wie den eines evangelischen Pfarrers, der sich in einem Zeitungsinterview positiv über Helfer geäußert hatte und daraufhin wegen öffentlicher Aufforderung zur Beihilfe zu einem Vergehen gegen das Ausländergesetz angezeigt wurde.

- Medizinische Dienstleister, die Illegale behandeln, setzen sich bislang der Gefahr straf- oder dienstrechtlicher Konsequenzen aus. Dies kann sich auf eine unterlassene Meldung an die Ausländerbehörde beziehen, zu der jedoch nur öffentliche Stellen verpflichtet sind, und/ oder den Tatbestand der Beihilfe zum illegalen Aufenthalt.

Zu ergänzen ist hinsichtlich der rechtlichen Situation noch, dass der **Unfall-Versicherungsschutz am Arbeitsplatz** auch für illegal Beschäftigte gilt, was insbesondere im Baugewerbe Bedeutung hat. Nach dem am 01.08.2004 in Kraft getretenen Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung (Artikel 7) haben jedoch die gesetzlichen Unfallversicherungsträger künftig einen Regressanspruch gegen die jeweiligen Arbeitgeber.

Im Hinblick auf die betroffenen illegalen Migranten verweist Lindert (2003) darauf, dass „der ‚healthy migrant effect‘, der Effekt, dass insbesondere besonders gesunde Menschen migrieren, bei der Migration in Unsicherheit besonders deutlich ist. Die Lebenssituation, insbesondere die Arbeits- und Wohnsituation, kann jedoch auch zu einem spezifischen Risikoprofil führen“ (Lindert, 2003: 144). Für dieses **Risikoprofil** spielt auch die Gesundheitssituation in den Herkunftsländern eine Rolle, z.B. beim Auftreten von Tuberkulose oder AIDS. Kommt es zu einer Erkrankung oder Verletzung in Deutschland, wird zunächst versucht, sich selbst zu behandeln oder nicht-professionelle Hilfe aus dem persönlichen Umfeld in Anspruch zu nehmen. Wenn dies nicht zum Erfolg führt, können die Betroffenen Stellen aufsuchen, die entweder bei der Suche nach Behandlungsmöglichkeiten helfen („Büros für medizinische Flüchtlingshilfe“¹³, Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände) oder selbst die Behandlung durchführen.

Der Malteser Hilfsdienst betreibt in Berlin eine solche Arztpraxis zur Behandlung nicht versicherter Patienten. Aus einem **Erfahrungsbericht** nach drei Jahren Praxistätigkeit (Malteser Migranten Medizin 2004) geht hervor, dass 85% der Hilfe Suchenden keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben. Ihre Gesamtzahl ist seit Eröffnung der Praxis enorm gestiegen: von 215 im ersten auf über 1100 Personen im dritten Jahr. Die Patienten sind im Durchschnitt schwerer erkrankt als in einer vergleichbaren gewöhnlichen Praxis, sie sind jünger (90% unter 50 Jahren) und stammen aus allen Teilen der Welt (46% aus Russland sowie Süd- und Osteuropa). Das Spektrum der Erkrankungen und Verletzungen reicht von der zerbrochenen Brille bis zu Knochenbrüchen und Tumoren. Eine besondere Bedeutung haben Schwangerschaften: Im Jahr 2003 wurden mit Hilfe der Praxis rund 60 Kinder geboren. Man arbeitet mit einem Netzwerk an Ärzten und Krankenhäusern zusammen, die bereit sind, kostenlos oder zu Minimaltarifen zu behandeln. Ein Medikamentenpool wurde aus Spendenmitteln aufgebaut. „Aber dieses ganze Netzwerk ist eine Art Parallelmedizin, in der aus Kosten- und Kapazitätsgründen nur das Allernotwendigste gemacht werden kann. Wir müssen uns auf die Notfallbehandlung beschränken“ (Franz, 2004: 8, zitiert in Cyrus, 2004: 55).

Eine weitere Erfahrung von Beratungsstellen ist, dass eine ambulante Behandlung von illegalen Migranten meist organisiert werden kann, dass jedoch eine **stationäre Behandlung** äußerst

¹³ Das Netzwerk „Büro für medizinische Flüchtlingshilfe“ ist 1996 in Berlin entstanden. Auf der Webseite <http://www.ffm-berlin.de/deutsch/medibuero/links.htm> sind weitere Anlaufstellen in Hamburg, Bremen, Göttingen, Oldenburg, Wiesbaden, Freiburg, Nürnberg, Bielefeld, München, Köln und Bochum verzeichnet.

schwierig ist. „Viele Krankenhäuser hätten Angst vor strafrechtlicher Verfolgung und führten weiterhin die ungeklärte Kostenfrage an. In den Gesprächen wurde deutlich, dass, wenn überhaupt, eine Aufnahme nur über persönliche Kontakte oder über kirchliche Strukturen bei konfessionell geführten Krankenhäusern möglich sei“ (Sextro, 2002: 34, zitiert in Cyrus, 2004: 54).

In einigen europäischen Ländern ist die medizinische Grundversorgung von Illegalen anders geregelt. In **Spanien** und **Großbritannien** können sich Illegale bei den kommunalen Behörden melden und erhalten damit Zugang zum öffentlich finanzierten Gesundheitssystem. Dieses weist allerdings eine deutlich schlechtere Ausstattung als in Deutschland auf, so dass nur eine Grundversorgung abgedeckt ist. Bei dieser entsteht jedoch - anders als in Deutschland - nicht das Problem der Benachteiligung von Beitragszahlern, indem Leistungen an Personen gewährt werden, die selbst nichts zur Finanzierung des Gesundheitssystems beitragen.

In **Italien** haben illegale Migranten mit einer anonymen Registriertkarte Zugang zur staatlich finanzierten Gesundheitsversorgung. Sie müssen sich dazu bei den lokalen Behörden als „vorübergehend in Italien lebender Ausländer“ melden. Dieser Zugang ist aber begrenzt auf die Behandlung von Notfällen und ansteckenden Krankheiten sowie auf Situationen, in denen sich eine Krankheit ohne Behandlung verschlimmern würde. In allen anderen Fällen kann der Karteninhaber zur Finanzierung der Behandlung herangezogen werden. Die Weitergabe der Daten durch den Gesundheitsdienst an die Ausländerbehörden ist gesetzlich verboten (Cyrus, 2004: 57f).

In **Frankreich** besteht ebenfalls eine steuerfinanzierte Grundversorgung für nicht krankenversicherte Personen, die so genannte CMU (Couverture Médicale Universelle). Durch eine Gesetzesänderung zum 01.06.2004 ist hier allerdings die Situation entstanden, dass illegale Migranten mittels der CMU sogar besser gestellt sind als legale Einwanderer bzw. Visumantragsteller, da diese nun eine Krankenversicherung bzw. eine Kostenübernahmeerklärung des Einladenden nachweisen müssen. Die CMU hat zudem den Nebeneffekt, dass z.B. philippinische Haushaltshilfen häufig einen illegalen Status vorziehen, da sie bei angemeldeter Beschäftigung Sozialversicherungsanteile zahlen müssten. Kontrollen finden kaum statt, da diese Frauen oft in ausländischen Diplomatenhaushalten arbeiten.¹⁴

Viel diskutiert wird hinsichtlich der Übertragbarkeit auf Deutschland schließlich das Fonds-Modell der **Niederlande**, wo das Gesundheitssystem ebenfalls beitragsfinanziert ist. Ausländer ohne Aufenthaltsstatus sind von der allgemeinen Krankenversicherung ausgeschlossen. Ärzte und andere medizinische Dienstleister müssen sie aber behandeln, wenn die Hilfe dringend und medizinisch notwendig ist. Zur Deckung der Kosten wurden **zwei Regelungen** getroffen:

¹⁴ Persönliche Auskunft von Rainer Kampermann, Liaisonbeamter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Paris.

Direkte Hilfeleister wie Ärzte, Hebammen und Apotheker können sich ihre Kosten auf Antrag von der Stiftung *Koppelingswet* erstatten lassen. Diese erhält seit 1999 jährlich von der nationalen Regierung ca. 5 Millionen Euro und verhandelt mit regionalen Verbänden der medizinischen Dienstleister über ein Budget. Wenn ein einzelner Arzt Hilfe geleistet hat, muss er sich an diese regionalen Vereinigungen wenden und dabei nachweisen, dass die Hilfe medizinisch notwendig war und eine erhebliche finanzielle Belastung darstellte. Da zudem eine Reihe von Voraussetzungen durch den Arzt oder Apotheker selbst geprüft werden müssen (z.B., dass der Patient nicht selbst zahlen kann und keine Krankenversicherung hat), stellt sich das Verfahren recht bürokratisch dar. Dies könnte einer der Gründe sein, warum der Fonds in den beiden ersten Jahren seines Bestehens unerwartet wenig in Anspruch genommen wurde.

Stationäre Behandlungen in Krankenhäusern, Ambulanzen und Reha-Zentren werden hingegen aus einem Budget für „zweifelhafte Schuldner“ (darunter auch Menschen ohne Aufenthaltsrechte) abgedeckt. Dieses Budget wird jährlich von den Krankenhäusern und den Gesundheitsversicherungsunternehmen aufgebracht. Auch hier waren die Kosten im Zusammenhang mit der Behandlung illegaler Migranten in den ersten zwei Jahren relativ niedrig, eventuell weil die Möglichkeit der Kostenerstattung nicht hinreichend bekannt war. Inzwischen steigen die Kosten zwar stetig, es ist aber nicht klar, ob dies durch illegale Migranten oder nichtversicherte niederländische Staatsangehörige verursacht wird (Cyrus, 2004: 60).

Nach Cyrus (2004) lösen die beschriebenen Modelle in Spanien, Großbritannien, Italien und den Niederlanden **keine politischen Kontroversen** aus, da die Erfahrungen zeigten, dass die anonyme medizinische Grundversorgung keine „Sogwirkung“ auf weitere illegale Migranten hätte. Zudem scheinen sich die finanziellen Belastungen in Grenzen zu halten, was aber voraussetzt, dass der Kreis der betroffenen Personen nicht zu groß wird. In Deutschland wurden bereits das italienische Registrierkartenmodell, so genannte anonyme Krankenscheine und das niederländische Fondsmodell hinsichtlich einer Übertragbarkeit diskutiert. So überprüft die Stadt München derzeit auf Basis der Arbeit von Anderson (2003) die Möglichkeit eines lokalen Fonds für nichtversicherte Patienten.¹⁵

6.2 Einschulung von Kindern

In allen Bundesländern besteht Schulpflicht, in einigen auch das Recht auf Beschulung. Dies gilt für alle Kinder, die ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ in Deutschland haben, also auch für ausländische Kinder mit fehlendem Aufenthaltsstatus. Jedoch besteht auch hier die Situation, dass öffentliche Stellen - wozu staatliche und kommunale Schulen und Schulämter zählen - der Meldepflicht gemäß § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz unterliegen. Cyrus (2004: 63f.) zufolge ist die Auslegungspraxis der Länder und Kommunen in dieser Hinsicht **nicht einheitlich**. So wird in einem Schreiben des Berliner Innensenators Körting an den Jesuiten-Flüchtlingsdienst vom

¹⁵ Vgl. den Artikel „Der schwierige Umgang mit den Untergetauchten“, Süddeutsche Zeitung Nr. 273 vom 24.11.2004, S. 51.

16.10.2003 die Rechtsauffassung vertreten, dass nur solche Mitarbeiter öffentlicher Stellen übermittlungspflichtig sind, die über die Aufnahme und Gewährung von Leistungen entscheiden, nicht jedoch diejenigen, die nur im Rahmen ihrer Tätigkeit von dem illegalen Aufenthalt erfahren. Damit müssen Lehrer ihre diesbezüglichen Erkenntnisse nicht weitergeben, wohl aber die Schulleitungen.

Die Stadt Freiburg hat sich die Auffassung zu Eigen gemacht, dass auch Schulleiter und Schulämter die Ausländerbehörde nicht informieren müssen, da die Erfassung des Aufenthaltsstatus bei der Aufnahme in die Schule nicht erforderlich sei. Somit würden die entsprechenden Kenntnisse nur „bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung“ erlangt, was keine Meldepflicht begründe. Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hingegen verwies auf Anfrage der Stadtverwaltung Bonn auf die generell bestehende Meldepflicht für öffentliche Stellen, also auch für Schulen und Schulämter (Uihlein 2003).

Nach den Erfahrungen der Wohlfahrtsverbände und auf Grund der vorhandenen wissenschaftlichen Studien kann man davon ausgehen, dass viele illegale Migranten ihre Kinder wegen der oben beschriebenen unsicheren Rechtslage in Deutschland nicht einschulen (Cyrus, 2004: 63). Ähnlich wie bei der Gesundheitsversorgung befürchten sie eine Meldung ihres illegalen Status an die Ausländerbehörden und nachfolgend die Abschiebung. Über Beratungsstellen kann versucht werden, eine Einschulung in nicht-staatliche (insbesondere konfessionelle) Schulen zu erreichen. Deren Kapazitäten sind jedoch naturgemäß begrenzt und es kann zu einer Konzentration statusloser Kinder an einigen Schulen kommen. Weitere Probleme im Schulbereich sind die Unfallversicherung bei illegal aufhältigen Kindern und die finanziellen Zuwendungen je angemeldetem Schüler an den Schulträger. Die Erwähnung des letztgenannten Punktes bei Altscher et al. (2001) und Cyrus (2004) lässt darauf schließen, dass offenbar die Schulen Kinder ohne Aufenthaltsstatus zum Teil nicht bei der Gesamtschülerzahl melden, weshalb ihnen weniger Mittel als eigentlich notwendig zugewiesen werden.

6.3 Illegale Beschäftigung

In den vorangegangenen Kapiteln wurden bereits einige arbeitsmarktbezogene Aussagen getroffen: Illegale migrieren vorwiegend aus ökonomischen Motiven, d.h. der Arbeitsmarktanschluss in Deutschland ist sehr wichtig für sie. Die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (deren Aufenthalt legal oder illegal sein kann) macht aber nicht den Hauptanteil des Gesamtphänomens „Schwarzarbeit“ aus. In einigen Branchen sind dennoch höhere Anteile illegaler ausländischer Arbeitskräfte festzustellen. Dazu zählen die haushaltsnahen und einige gewerbliche Dienstleistungen, das Baugewerbe, die Landwirtschaft und das Hotel- und Gaststättengewerbe. Insbesondere bei der Beschäftigung in Privathaushalten sind überwiegend weibliche Illegale anzutreffen, wodurch sich eine geschlechtsspezifische räumliche Verteilung in Deutschland ergibt. Grundsätzlich besteht auch bei einer illegalen Beschäftigung Versicherungsschutz in der gesetzlichen Unfallversicherung, wobei die Versicherungsträger Regressansprüche gegen die Arbeitgeber stellen können.

Schwarzarbeit verursacht enorme Ausfälle bei den Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. Das Bundesfinanzministerium gibt das Volumen der Schwarzarbeit im Jahr 2004 mit rund 16% des Bruttoinlandsproduktes an.¹⁶ Die darüber hinaus gehenden **ökonomischen Wirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung**, insbesondere auf die Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen und Löhne der Einheimischen, sind jedoch für Deutschland kaum empirisch belegt. Auf der Basis von Studien in anderen Ländern kommen Schönwälder et al. (2004: 47) zu der Einschätzung, dass „die pauschale Annahme einer Gefährdung der Löhne und Arbeitsplätze von Einheimischen durch illegale Migration nicht berechtigt [ist]. Allerdings könnte in bestimmten Sektoren und für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften die Verfügbarkeit billigerer Arbeitskräfte durchaus zu Entlassungen oder Lohnsenkungen führen. Gerade für gering qualifizierte Einheimische sind negative Effekte denkbar.“ Solche Substitutionseffekte treten wahrscheinlich vor allem im Baugewerbe auf. Für die illegal beschäftigten Migranten selbst gilt, dass sie zumeist trotz ungünstigerer Lohn- und Arbeitsbedingungen noch das Mehrfache des möglichen Einkommens im Herkunftsland erzielen. Ihre Rücküberweisungen tragen zur Sicherung des Lebensstandards der Familienmitglieder im Herkunftsland bei.

Bei der Aufdeckung illegaler Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland werden die jeweiligen Arbeitnehmer als Straftäter gegen das Ausländer- bzw. Aufenthaltsgesetz behandelt und in der Regel unverzüglich ausgewiesen.¹⁷ Damit stehen sie in Gerichtsverfahren gegen die Arbeitgeber häufig nicht mehr als **Zeugen** zur Verfügung, was auch die Bundesregierung als problematisch ansieht (Bundesregierung, 2000: 43). Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration hat deshalb gefordert zu prüfen, ob die Möglichkeit besteht, diese Abschiebungen im Einvernehmen mit den Strafverfolgungsbehörden zeitweilig auszusetzen (Sachverständigenrat, 2004: 358). Es sei zu berücksichtigen, dass die Motive und Ursachen illegaler Beschäftigung sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite zuzurechnen sind und deshalb beide Seiten angemessen zur Verantwortung gezogen werden müssen. Dazu sollten verstärkt Möglichkeiten zur Abschöpfung von Gewinnen aus illegaler Beschäftigung geschaffen werden.

Eine weitere arbeitsmarktbezogene Problematik besteht in der **Durchsetzung von Lohnforderungen** illegaler Migranten gegen betrügerische Arbeitgeber. Es ist zu vermuten, dass Ansprüche auf vorenthaltenen oder zu wenig ausgezahlten Lohn in der Mehrzahl der Fälle entweder gar nicht oder außergerichtlich (auch mit Anwendung von Gewalt) durchgesetzt werden. Es gab zwar in der Vergangenheit auch erfolgreiche Klagen von Illegalen vor Arbeitsgerichten. Jedoch sind nach Artikel 3 Nr. 9e des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes seit 01.08.2004 auch Gerichte sowie Strafverfolgungs- oder Strafvollstreckungsbehörden verpflichtet, den Zollverwaltungsbehörden „Erkenntnisse aus sonstigen Verfahren, die aus ihrer Sicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 404 Abs. 1 oder 2 Nr. 3 erforderlich sind zu übermitteln, so weit nicht für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass schutzwürdige Interessen des Betroffenen oder anderer Verfahrensbeteiligter an dem Ausschluss der Übermittlung überwiegen.“

¹⁶ Siehe <http://www.bundesfinanzministerium.de/dokumente/ix-...26793/Artikel.htm>.

¹⁷ Diese Aussage gilt auf jeden Fall für die „doppelt illegalen“ Migranten, also diejenigen, die weder eine Arbeitserlaubnis noch einen Aufenthaltstitel besitzen. Über die Verfahrensweise bei Ausländern, deren Aufenthalt nicht illegal ist, kann keine gesicherte Aussage gemacht werden. Nach Schönwälder et al. (2004: 61) ist der tatsächliche Umgang der Behörden mit entdeckten illegalen Migranten in Deutschland bisher nicht systematisch untersucht worden.

Die Zollverwaltungen haben wiederum als öffentliche Institutionen die Ausländerbehörden zu informieren. Cyrus (2004: 70) kritisierte im Entwurfsstadium dieser Regelung, dass damit Gerichte jeder Art zu Hilfsbehörden der Kontrollorgane gemacht würden und sich mit der Frage beschäftigen müssten, ob und wann schutzwürdige Interessen einer Datenübermittlung entgegenstehen. Zudem sei die Regelung einseitig gegen ausländische Arbeitnehmer gerichtet und verstärke die Anreize zur illegalen Ausländerbeschäftigung, da die Arbeitgeber noch weniger als bisher fürchten müssten, von ihren Beschäftigten verklagt zu werden.

7. Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Zusammenhang mit Illegalität

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat bei folgenden Aufgaben Berührungspunkte mit dem Phänomen Illegalität:

1. Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer nach § 15a AufenthG. Wenn diese weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, werden sie vor der Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Länder verteilt. Es gilt der für Asylbewerber gültige Königsteiner Schlüssel, dessen Berechnung jährlich von der Bund-Länder-Kommission durchgeführt wird. Das Bundesamt ist für die Verteilung seit 01.01.2005 zuständig und regelt diese mit dem System VilA (Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer). Bis einschließlich 31.01.2005 wurden insgesamt 61 Zugänge registriert, die meisten davon in Berlin und Nordrhein-Westfalen. Hauptherkunftsland der aufgegriffenen illegalen Migranten ist bislang Serbien und Montenegro. Die Erkenntnisse aus diesem Verteilungsverfahren können künftig weitere Anhaltspunkte über Herkunft und räumliche Verteilung von Illegalen in Deutschland geben. Allerdings ist zu beachten, dass auch hier nur ein Teil dieser Migranten erfasst wird und die Aufgriffsmuster bestimmten Verzerrungen unterliegen (vgl. Kapitel 4.1).

2. Rückkehrförderung mit dem Programm REAG/GARP. REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Programme) dienen dazu, mittellose Ausländer bei der Rückkehr ins Heimatland oder bei der Weiterwanderung in einen aufnahmebereiten Drittstaat zu unterstützen. Zentraler Akteur bei der Durchführung des zusammengefassten Programms ist die International Organization for Migration (IOM). Die REAG-Rückkehrhilfen stehen prinzipiell auch illegal aufhältigen Migranten zur Verfügung und können so die Beendigung von deren Aufenthalt in Deutschland unterstützen. Nach Angaben von IOM sind im Jahr 2004 insgesamt 311 Personen, die sich illegal in Deutschland aufhielten, freiwillig mit REAG-Unterstützung ausgewandert, über die Hälfte davon ins Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Ähnlich wie im Fall der Verteilung nach § 15a AufenthG können aus diesen Angaben begrenzte Rückschlüsse auf die Illegalenpopulation in Deutschland gezogen werden.

3. Härtefallkommissionen: Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden die Landesregierungen ermächtigt, so genannte Härtefallkommissionen einzurichten, die bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern bei der obersten Landesbehörde um die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ersuchen können (§ 23a AufenthG). Von verschiedenen Seiten ist der Wunsch geäußert worden, dass auch illegale Migranten dies in Anspruch nehmen können (vgl. Kapitel 5). Allerdings arbeiten die Kommissionen ausschließlich im Wege der Selbstbefassung und es ist noch nicht absehbar, inwieweit dieser Personenkreis überhaupt zu ihrem Arbeitsgebiet gehören wird. Das Bundesamt wird jedoch die Härtefallkommissionen der Länder in ihrer Arbeit unterstützen und darüber versuchen, Informationen auch zum Problembereich Illegalität zu erlangen.

8.Literatur

- Ascher, Stefan/Münz, Rainer)Özcan, Vesyel, 2001:** Illegal anwesende und illegal beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in Berlin. Lebensverhältnisse, Problemlagen, Empfehlungen. Demographie Aktuell Nr. 17. Berlin: Humboldt-Universität, Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft.
- Alt, Jörg, 2004:** Auch die Würde des Illegalen ist unantastbar. Interview in Netzeitung, 15.10.2004 (<http://www.netzeitung.de/voiceofgermany/309236.html>).
- Alt, Jörg, 1999:** Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig. Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.
- Anderson, Philip, 2003:** Dass Sie uns nicht vergessen ... Menschen ohne festen Aufenthalt. Wissenschaftliche Untersuchung über die Lebenssituation von Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus, herausgegeben von der Stelle für interkulturelle Zusammenarbeit der Stadt München.
- Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit des Bundesministeriums für Gesundheit, 2001:** Empfehlung der Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit zu Migration und gesundheitlicher Versorgung. Unveröffentlichtes Manuskript (zitiert in Cyrus 2004). Bonn.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 2002:** Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin und Bonn.
- Bundeskriminalamt, 2004:** Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2003. Wiesbaden.
- Bundesministerium des Innern, 2004:** Migrationsbericht. Bericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration im Auftrag der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem europäischen forum für migrationsstudien (efms) an der Universität Bamberg. Aktualisierte Ausgabe, November 2004. Berlin.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, 2000:** Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung- BillBG. Bundestagsdrucksache 14/4220 vom 04.10.2000.
- Cyrus, Norbert, 2004:** Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung - Wechselwirkung - Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zu-

wanderung und Integration. Oldenburg.

Die deutschen Bischöfe, Kommission für Migrationsfragen, 2001: Leben in der Illegalität in Deutschland - eine humanitäre und pastorale Herausforderung. Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.

Jahn, Andreas/Straubhaar, Thomas, 1998: A Survey on the Economics of Illegal Migration, in: South European Society & Politics, Vol. 3, No. 3: 16-42.

Koop, Volker, 2004: Humanitärer Umgang mit Illegalen ja - aber wie? In: Das Parlament, Nr. 45 vom 01.11.2004, abrufbar unter <http://www.das-parlament.de/2004/45/Kulissen/001.html>.

Lederer, Harald W., 2004: Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Arten der Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien.

Lederer, Harald W./Nickel, Axel, 1997: Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien.

Lindert, Jutta, 2003: Krankheit kennt keine Papiere. In: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.), Gesunde Integration. Dokumentation der Fachtagung am 20. und 21.02. 2003 in Berlin: 143-147.

Malteser Hilfsdienst e.V., 2004: Erfahrungsbericht nach 3 Jahren Malteser Migranten Medizin. Berlin.

Neske, Matthias/Heckmann, Friedrich/Rühl, Stefan, 2004: Menschenschmuggel. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien.

Rat für Migration, 2001: Resolution des Rates für Migration (RfM) zum Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität. In: Bade, K. (Hg.), Integration und Illegalität in Deutschland: 101-102. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004. Nürnberg.

Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe, 2004: Migration und Illegalität in Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 1. Berlin: Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) im Wissenschaftszentrum Berlin.

Uihlein, Herrmann, 2003:

Beschulung von Ausländerkindern ohne Aufenthaltsstatus. In: KAM-Info 12/2003 (http://www.kam-info-migration.de/pages/nl0312/kaminfo_nl0312_1.pdf).

Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung. Berlin.

**ERSCHIENENE WORKING PAPERS DER FORSCHUNGSGRUPPE FÜR
MIGRATION UND INTEGRATION**

- 1/2005 Die Datenlage im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung -
Verfasserin: Sonja Haug
- 2/2005 Illegalität von Migranten in Deutschland -
Verfasserin: Susanne Worbs unter Mitarbeit von Michael Wolf und Peter Schimany