SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland: staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation ; Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks

Sinn, Annette; Kreienbrink, Axel; Loeffelholz, Hans Dietrich von; Wolf, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Sinn, A., Kreienbrink, A., Loeffelholz, H. D. v., & Wolf, M. (2006). *Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland: staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation ; Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks.* (Forschungsbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 2). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-350543

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland

Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation

Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks

Forschungsbericht 2

Annette Sinn
Axel Kreienbrink
Hans Dietrich von Loeffelholz
unter Mitarbeit von Michael Wolf

Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland

Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation

Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks

Nationaler Kontaktpunkt
Deutschland

EMN Project financed by the European Commission

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der Studie **7**

Einleitung **17**

1 Rechtliche Rahmenbedingungen und politische Entwicklungen **23**
1.1 Definitionen von Illegalität 23
1.2 Grund- und Minderheitenrechte illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger 27
1.3 Politische und rechtliche Entwicklungen im Hinblick auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige 29
1.3.1 Politische Entwicklungen 29
1.3.2 Rechtliche Entwicklungen 33
1.4 Möglichkeiten zur Erlangung eines Aufenthaltstitels außerhalb von Legalisierungskampagnen 36
1.4.1 Asylantragstellung 36
1.4.2 Eheschließung 37
1.4.3 Elternschaft 40
1.4.4 Aufenthaltsgewährung aus humanitären Gründen oder über Härtefallgründe 40
1.4.5 Duldung 42

2 Größenordnung und Zusammensetzung der illegal aufhältigen Bevölkerung **45**
2.1 Datenquellen 46
2.1.1 Daten der Bundespolizei 46
2.1.2 Asylstatistiken des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 50
2.1.3 Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes 51
2.1.4 Statistiken zu illegaler Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit 53
2.1.5 Erhebungen von Hilfseinrichtungen 54
2.1.6 Weitere Datenquellen 55

2.2	Schätzungen der Größenordnung der illegal aufhältigen Bevölkerung	57
2.3	Zusammensetzung der illegal aufhältigen Bevölkerung	60
2.3.1	Nationale Zusammensetzung	60
2.3.2	Alters- und Geschlechtszusammensetzung	62
2.3.3	Räumliche Verteilung	62
3	**Staatliche Ansätze zum Umgang mit Illegalität**	**65**
3.1	Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Migration	65
3.1.1	Auswirkungen der geographischen Lage	66
3.1.2	Kontrolle durch Visapolitik	67
3.1.3	Einreisekontrollen an den Grenzen und im Binnenland	69
3.1.4	Verwaltungskoordinierung und Informationssysteme	72
3.1.5	Bi- oder multilaterale Abkommen und Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern	76
3.2	Maßnahmen zur Kontrolle im Landesinnern	78
3.2.1	Kontrollen am Arbeitsmarkt	79
3.2.1.1	Abgrenzung illegaler Ausländerbeschäftigung	79
3.2.1.2	Grundlegende Kontrollmechanismen	80
3.2.1.3	Maßnahmen zur Beschneidung der Nachfrage nach illegaler Arbeit	84
3.2.2	Interne Kontrollen durch Übermittlungspflichten	87
3.2.2.1	Kontrollen beim Zugang zu sozialen Diensten	88
3.2.2.2	Kontrollen beim Zugang zu Bildung	89
3.2.2.3	Kontrollen beim Zugang zu Wohnraum	90
3.3	Maßnahmen im Bereich der freiwilligen und zwangsweisen Rückkehr	90
3.3.1	Freiwillige Rückkehr	91
3.3.2	Zwangsweise Rückkehr	94
3.4	Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Situation von illegal aufhältigen Migranten und Lösungsansätze	96
3.4.1	Legalisierungskampagnen	96
3.4.2	Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Leistungen für illegal aufhältige Migranten	98

3.4.2.1 Zugang zu sozialen Diensten und zur Gesundheitsversorgung 98
3.4.2.2 Zugang zu Bildungseinrichtungen 101
3.4.2.3 Kommunale Strategien 104
3.4.3 Zugänge zum Arbeitsmarkt 105

4 Lebenssituation und Beschäftigungsverhältnisse illegal aufhältiger Migranten 109

4.1 Lebenssituation illegal aufhältiger Migranten 110
4.1.1 Auswirkungen der Kontrollen 110
4.1.2 Familiäre Lagen 112
4.1.3 Schulbesuch 113
4.1.4 Gesundheitliche Situation 114
4.1.5 Wohnverhältnisse 117
4.1.6 Politische Partizipation 118
4.1.7 Kriminalität und aufenthaltsrechtliche Illegalität 119
4.2 Beschäftigungsverhältnisse illegal aufhältiger Migranten 122
4.2.1 Umfang und Zusammensetzung illegaler Beschäftigungsverhältnisse 123
4.2.2 Beschäftigungsverhältnisse und Qualifikationsanforderungen 124

5 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen aufenthaltsrechtlicher Illegalität 127
5.1 Zahlen, Fakten, Hintergründe 129
5.2 Wirkungen und Implikationen 133

Schlussfolgerungen 137

Abkürzungsverzeichnis 141

Literatur 145

Anhang 166

Annex I
Ministerien und Behörden 166

Annex II
Institutionen, Verbände, Nicht-Regierungsorganisationen und Netzwerke, die sich in ihrer Arbeit (auch) mit Menschen ohne Aufenthaltsstatus beschäftigen 168

Zusammenfassung der Studie

Rechtliche Rahmenbedingungen und politische Entwicklungen

Es gibt in Deutschland keine Legaldefinition von aufenthaltsrechtlicher Illegalität, sondern lediglich die Regelung von Einreise und Aufenthalt. Mehrere Tatbestände nicht rechtmäßigen Aufenthalts können voneinander abgegrenzt werden. Da sich in dem Komplex „Illegalität" mehrere Phänomene zum Teil überlagern (illegale Einreise, illegaler Aufenthalt, illegale Beschäftigung) und zudem die Zugänge in die aufenthaltsrechtliche Illegalität vielfältig sind, können in der Diskussion Abgrenzungsprobleme entstehen. In dieser Studie werden als aufenthaltsrechtlich illegale Drittstaatsangehörige nur diejenigen Ausländer betrachtet, die keinen Aufenthaltstitel und keine Duldung besitzen sowie weder im Ausländerzentralregister (AZR) noch anderweitig behördlich erfasst sind.

Die Wahrnehmung von illegaler Migration als Problem setzte in Deutschland erst in den 1990er Jahren ein. Innerhalb der deutschen Diskussion lassen sich mehrere Positionen erkennen: eine „ordnungsrechtliche", von der aus illegale Einwanderung zu allererst als ein Verstoß gegen das geltende Recht betrachtet wird, sowie eine „menschenrechtliche", die auf die Rechte illegal aufhältiger Migranten verweist und auf die Sicherung sozialer Mindeststandards dringt. Während die ordnungsrechtliche Position vom Bundesministerium des Innern und den Innenministerien der Länder vertreten wird, wird die „menschenrechtliche" Position von zivilgesellschaftlichen Akteuren (Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Unterstützerorganisationen) vorgebracht. Eine vermittelnde Position nimmt die so genannte „duale Perspektive" ein, die darauf dringt, neben Kontrollpolitik auch Fragen nach Rechten von illegal Aufhältigen, nach freiwilliger Rückkehr und nach Regularisierungsmöglichkeiten zu bedenken. Sie wird ebenfalls von Wohlfahrtsverbänden und Kirchen sowie Gewerkschaften vertreten.

Die Analyse der rechtlichen Entwicklung zeigt, dass Deutschland konsequent das Ausländer- und das Strafrecht verschärft und im Bedarfsfall an europäische Verordnungen angepasst hat, um gegen illegale Einwanderung und Schleuserkriminalität vorzugehen. Im Einzelfall geht das deutsche Strafrecht dabei über Forderungen der EU hinaus.

Es existieren Wege zur Erlangung eines Aufenthaltstitels jenseits von Legalisierungskampagnen, die in Deutschland nicht stattfinden (Asylantragstellung, Eheschließung, Anerkennung der Elternschaft). Sie sind so ausgestaltet, dass von ihnen kein Anreiz zur illegalen Einwanderung nach Deutschland mit der Hoffnung auf einfache Legalisierung ausgeht. Die Anrufung von Härtefallkommissionen oder das Erwirken einer Duldung stellen keine Optionen zur Legalisierung dar.

Größe und Zusammensetzung der illegal aufhältigen Bevölkerung

Auch die sorgfältige Abwägung der zur Verfügung stehenden Datenquellen (Statistiken der Bundespolizei, Polizeiliche Kriminalstatistik, Asylstatistiken, Statistiken der Bundesagentur für Arbeit) erlaubt keine belastbaren Aussagen über den Gesamtumfang der Gruppe der illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Das Multiplikatorenprinzip ist als Schätzprinzip für eine Gesamtschätzung zu verwerfen. Als absolute Untergrenze dürfte die Zahl von 100.000 Personen gelten – als Obergrenze ist bei verschiedenen Autoren von bis zu einer Million illegal Aufhältiger die Rede. Von der Tendenz her ist nach einem Anstieg in den 1990er Jahren ein Stillstand oder sogar ein Rückgang wahrscheinlich – nicht zuletzt, weil seit dem 1. Mai 2004 durch die EU-Osterweiterung Bürger der neuen Mitgliedstaaten nicht mehr zur Gruppe der illegal aufhältigen Migranten gezählt werden können.

Bezüglich der nationalen Herkunft waren bei den illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen in den letzten Jahren gewisse Schwer-

punkte erkennbar: a) Osteuropäer, die seit dem seit 1. Mai 2004 aber weniger relevant geworden sind; b) Angehörige von Staaten, mit denen die Bundesrepublik in Migrationsbeziehungen steht bzw. stand (Türkei, ehem. Jugoslawien, Russische Föderation, Ukraine, Vietnam); c) Angehörige sonstiger weiter entfernter visumpflichtiger sowie politisch und/oder wirtschaftlich unsicherer Herkunftsstaaten (China, Irak, Afghanistan, z.T. Staaten in Afrika und Lateinamerika).

Bei der Altersstruktur liegt der Schwerpunkt zwischen 20 und 40 Jahren. Es befinden sich aber auch ältere, nachgezogene Migranten und eine nicht zu vernachlässigende Anzahl von Kindern in der Illegalität. Zum größeren Teil sind illegal aufhältige Migranten allein stehend. Das Geschlechterverhältnis korreliert stark mit den Beschäftigungsmöglichkeiten; beispielsweise sind Frauen auf Grund der hohen Nachfrage nach Haushaltshilfen eher in westdeutschen Städten vertreten. Insgesamt scheinen etwas mehr Männer als Frauen in der Illegalität zu leben. Räumliche Schwerpunkte der illegal aufhältigen Bevölkerung finden sich insbesondere in Großstädten und vor allem dort, wo Anschlussmöglichkeiten an jeweilige nationale Netzwerke bestehen.

Staatliche Ansätze im Umgang mit Illegalität

Das deutsche System der Migrationskontrolle funktioniert durch externe Kontrollen (z. B. über das Visa-System und die Außengrenzkontrollen) sowie durch ein System von internen Kontrollen der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse. Hinzu kommen Kontrollmechanismen, die über Datenaustausch, Arbeitsplatzüberprüfungen, enge Behördenkooperation und Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen funktionieren.

Durch die zentrale Lage Deutschlands in Europa sind alle Grenzen von unerlaubter Einreise und Schleusungen betroffen. Die Schwerpunkte der Aufgriffe in den vergangenen Jahren lagen an den Grenzen zu Polen, der Tschechischen Republik und zu Österreich.

Bei den Kontrollen an den Grenzen und im Hinterland sind die Kontrolltechnik sukzessive verbessert und der Personaleinsatz gesteigert worden. Kontrollen, in deren Verlauf bei der Identitätsprüfung auch der Aufenthaltsstatus geprüft wird, werden von der Bundespolizei (bis Juni 2005 Bundesgrenzschutz) und den Polizeien der Länder durchgeführt. Die Bewertung, inwieweit die Kontrollen gemessen an ihren Zielsetzungen effektiv sind, ist nicht einfach. Infolge der verschärften Kontrollen ging die Zahl der Aufgriffe zurück. Eine erhöhte Kontrollintensität kann aber auch eine Ausweitung des Schleusungsgewerbes und eine erhöhte Gewaltbereitschaft der Schleuser zur Folge haben.

Die Vernetzung der Behörden, die mit illegaler Migration befasst sind (Bundespolizei, Bundeskriminalamt, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesnachrichtendienst, Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Zoll, Polizeien der Länder etc.), ist ausgebaut worden. In verschiedenen Foren (z. B. Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Schleuserkriminalität, Arbeitskreis Illegale Migration/Schleusungskriminalität) werden die behördenbezogenen Erkenntnisse zusammengeführt und aus der Gesamtschau der Informationen jeweils spezifischer Handlungsbedarf abgeleitet. Ebenso kooperieren verschiedene Behörden bei ihren Einsätzen. Ergänzt wird die Zusammenführung der Informationen durch nationale und europäische Informationssysteme. Darüber hinaus existieren bi- und multilaterale Abkommen zur Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzschutzbehörden mit den Nachbarländern. Im Rahmen der Vorverlagerungsstrategie werden Verbindungsbeamte verschiedener Behörden und Dokumentenberater in Herkunfts- und Transitländer entsandt.

Im Inland führt die Polizei verdachtsunabhängige Kontrollen durch, die in der Diskussion um Migration, Kriminalität und innere Sicherheit zum Teil umstritten sind, weil die Gefahr besteht, dass in ihnen eine diskriminierende Behandlung gesehen wird. Stärker als diese Polizeikontrollen sind weitere interne Kontrollen für Deutschland charakteristisch, die am Arbeitsmarkt und an öffentlichen

Leistungen ansetzen. Praktisch an jedem Ort, an dem Migranten mit Behörden in Kontakt treten, wird ihr Aufenthaltsstatus kontrolliert. Die internen Kontrollen lassen sich unterscheiden in direkte oder zielgerichtete Kontrollen, wie sie zum Beispiel an Arbeitsstätten vorkommen, und in indirekte Kontrollen, bei denen das Ergebnis „zufällig" als Folge von Übermittlungspflichten und Datenabgleich zustande kommt. Bei den Kontrollen am Arbeitsmarkt liegt eine Kombination beider Typen vor, während andere Bereiche (wohlfahrtsstaatliche Leistungen, Bildung) ganz überwiegend von indirekter Kontrolle geprägt sind.

Bei den Arbeitsmarktkontrollen spielen der Datenaustausch mit den Sozialversicherungsträgern und dem AZR sowie die Außenprüfungen an den Arbeitsstellen in Kooperation der Behörden die zentrale Rolle. Eine angemeldete Beschäftigung mit gefälschter Sozialversicherungs- oder Lohnsteuerkarte ist wegen der Plausibilitätskontrollen beim Datenaustausch nicht möglich. Bei den Kontrollen an den Arbeitsstätten (Außenprüfungen) ist seit 2004/2005 eine Effizienzsteigerung eingetreten durch die Bündelung der Aufgaben beim Zoll (Finanzkontrolle Schwarzarbeit). Eine gewisse organisatorische Fragmentierung ist mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz durch die Einführung des „one-stop-government" bei den Ausländerbehörden beseitigt worden. Diese sind nun neben der Vergabe des Aufenthaltstitels auch für die Vergabe der Arbeitsgenehmigung zuständig. Aufgrund der relativ hohen Zahl der Kontrollen sowie der intensiven Kooperation und datentechnischen Verbindungen ist die Kontrolldichte auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Vergleich zu anderen Industriestaaten als hoch anzusehen. Die Kontrollintensität in den verschiedenen Sektoren ist dabei unterschiedlich.

Die Maßnahmen zur Beschneidung der Nachfrage nach illegaler Arbeit setzen vor allem bei der Verschärfung der Kontrollen und einer Erhöhung der Strafmaße an, die mit den entsprechenden Delikten verbunden sind. Zudem haben sich auch Veränderungen der Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt ergeben, die temporär legale

Beschäftigung ermöglichten und die sich so reduzierend auf illegale Beschäftigung ausgewirkt haben.

Die internen Kontrollen durch Übermittlungspflichten (§ 87 AufenthG) greifen vor allem bei der Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen (z. B. Gesundheitswesen, Bildung). Öffentliche Stellen haben Erkenntnisse über einen fehlenden Status selbständig bzw. auf Nachfrage den Ausländerbehörden mitzuteilen. Diese Übermittlungspflichten werden in der öffentlichen Diskussion von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Unterstützerorganisationen kritisiert. Es gibt Rechtsansprüche auf gewisse soziale Leistungen, die auch von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen in Anspruch genommen werden können, doch ist damit die Offenlegung des Aufenthaltsstatus verbunden.

Im Rahmen des Rückkehrförderungsprogramms REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany), das im Auftrag des Bundesinnenministeriums sowie der zuständigen Länderministerien von der IOM durchgeführt wird, haben seit 2002 auch illegal aufhältige Personen und Opfer von Menschenhandel die Möglichkeit, Fördermittel in Anspruch zu nehmen. Die Bundesregierung trägt gleichzeitig Sorge, die den Bundesländern obliegende Durchsetzung der Ausreisepflicht zu unterstützen. Um die Durchführung von Abschiebungen zu erleichtern, wird an einer mit den Herkunftsländern abgestimmten Rücknahmepolitik mit entsprechenden Abkommen gearbeitet. Zudem werden verschiedene Maßnahmen durchgeführt, um Problemen bei der Rückführung zu begegnen.

Legalisierungsprogramme wie in Südeuropa werden in Deutschland nicht durchgeführt. Die in der Vergangenheit stattgefundenen Altfall- und Bleiberechtsregelungen unterscheiden sich von solchen Programmen, da sie auf bestimmte Nationalitäten beschränkt waren und die Antragsteller eine Duldung besitzen mussten – also den Behörden bekannt waren.

Beim Zugang zu sozialen Diensten und zur Gesundheitsversorgung gibt es Risiken für Anbieter dieser Dienste, die aus dem kompli-

zierten Verhältnis zwischen dem Souveränitätsrecht des Staates, dem Menschenrecht auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit und der Frage der Übernahme bzw. der Verteilung der Kosten für eine erfolgte Behandlung rühren. Hier wirken sich die erwähnten Übermittlungspflichten für öffentliche Stellen sowie die mögliche Strafbarkeit der Hilfeleistung aus. Die Übermittlungspflicht greift besonders bei der Kostenübernahme durch das Sozialamt, weil dieses ohne Einschränkung mitteilungspflichtig ist. Die Hilfeleistung selbst kann nach dem Aufenthaltsgesetz (§ 96 AufenthG) in gewissen Fällen den Straftatbestand der Unterstützung des unerlaubten Aufenthalts erfüllen. Für den Zugang zu Bildungseinrichtungen gelten die gleichen Probleme, wobei die Frage, inwieweit öffentliche Schulen der Übermittlungspflicht unterliegen, umstritten ist.

In einigen Kommunen gibt es Anhaltspunkte dafür, dass sie sich nach einer Sensibilisierung für die sozialen Probleme im Zusammenhang mit Illegalität darum bemühen, Handlungsspielräume vor allem im Bereich der gesundheitlichen Versorgung auszunutzen. Die Bereitschaft von Ordnungsbehörden, hier mitzuwirken, stellt einen qualitativ neuen Schritt dar.

Lebenssituation und Beschäftigungsverhältnisse illegal aufhältiger Migranten

Die Auswirkungen von Kontrollen auf die soziale Situation illegal aufhältiger Migranten werden auf zwei Ebenen deutlich. Einerseits führt die Angst vor Statusaufdeckung und daraus resultierenden ausländerrechtlichen Konsequenzen im Rahmen polizeilicher Kontrollen oder beim Kontakt mit öffentlichen Stellen dazu, dass illegal aufhältige Migranten in der Regel versuchen, sich unauffällig zu verhalten. Das Ausmaß, in dem die Furcht vor Entdeckung das Leben illegal aufhältiger Migranten prägt, kann mit dem Hintergrund der Migranten, der Situation im Herkunftsland und dessen Entfernung

zu Deutschland zusammen hängen. Auf einer zweiten Ebene wirken sich die Kontrollen auf die Zugangsmöglichkeiten zu gesellschaftlichen Ressourcen aus, die infolge der internen Kontrollen – trotz teilweise bestehender Rechtsansprüche – faktisch sehr reduziert sind, weshalb ein erhöhtes Risiko besteht, in Notlagen zu geraten. Eine wichtige Rolle spielen unterstützende soziale Netzwerke, die fehlende Zugänge zu Bildung, Wohnraum und sozialen Diensten aber nur eingeschränkt kompensieren können.

Verwandtschaftliche Netzwerke tragen zum Zustandekommen und zur Aufrechterhaltung von illegalen Aufenthalten bei, z. B. im Rahmen illegalen Familiennachzugs. Besondere Schwierigkeiten sind mit einem illegalen Aufenthalt mit Kindern verbunden. Unabhängig von der je nach Bundesland unterschiedlichen Rechtslage betreffend der Schulpflicht von illegal aufhältigen Kindern gibt es Anhaltspunkte dafür, dass sich das Problem von Bildung und Erziehung bei diesen Kindern mit zunehmendem Alter verschärft. Selbst wenn ein Grundschulbesuch möglich sein sollte, ist der Besuch weiterführender Schulen auf Grund der mit der Anmeldung verbundenen Offenlegung des Aufenthaltsstatus weitgehend unmöglich.

Mit den Arbeits- und Wohnbedingungen sowie der unsicheren Aufenthaltsperspektive illegal aufhältiger Migranten können gesundheitliche Risiken einher gehen. Infolge des fehlenden Krankenversicherungsschutzes unterbleiben in vielen Fällen präventive Untersuchungen. Aus Sorge vor Aufdeckung wird die öffentliche Gesundheitsversorgung von illegal aufhältigen Personen kaum in Anspruch genommen. Alternative Optionen (z. B. Selbstbehandlung, Pendeln ins Heimatland sowie die Nutzung von Büros für medizinische Flüchtlingshilfe oder anderer zivilgesellschaftlicher Netzwerke) können dies auf Dauer nicht kompensieren. In der Folge besteht die Gefahr, Krankheiten und Verletzungen zu verschleppen oder zu spät zu behandeln, was ein Risiko sowohl für die Betroffenen als auch für die Allgemeinheit darstellen kann.

Da illegal aufhältige Migranten in der Regel nicht als reguläre Hauptmieter auftreten können, sind sie auf die Nischen des Wohnungsmarktes angewiesen. Dabei besteht eine starke Anfälligkeit für Willkür durch Vermieter, da keine Möglichkeit besteht, ohne Offenlegung des ausländerrechtlichen Status bei mietrechtlichen Streitigkeiten vor Gericht zu gehen. Die Möglichkeiten zu politischer Partizipation sind für illegal aufhältige Migranten wegen des damit für sie verbundenen Risikos der Statusaufdeckung in Deutschland so gut wie nicht gegeben. Zur Entwicklung einer Protestbewegung von „Sans papiers" wie in Frankreich ist es nicht gekommen. Lediglich auf lokaler Ebene existieren einzelne Selbstorganisationen, die sich für mehr Rechte einsetzen. Die Kirchen und Nicht-Regierungsorganisationen machen auf Problemlagen aufmerksam und erheben gegenüber der Politik Forderungen zur Verbesserung der Lebenssituation illegal aufhältiger Migranten bzw. zur Vermeidung von humanitären Härten.

Trotz der Verquickung der Themen Kriminalität und illegaler Aufenthalt in der öffentlichen Diskussion zeigen Indikatoren, die auf registriertem Tatverdacht basieren, bei illegal aufhältigen Migranten eine geringere Kriminalitätsbelastung als bei Deutschen. Über die tatsächliche Kriminalität liegen jedoch keine belastbaren Zahlen (z. B. über Verurteilungen) vor.

Da für illegal aufhältige Migranten keine Möglichkeit besteht, in Deutschland einem legalen Beschäftigungsverhältnis nachzugehen, bestreiten sie ihren Lebensunterhalt häufig durch eine Tätigkeit in der Schattenwirtschaft. Zu Umfang, betroffenen Wirtschaftszweigen, räumlicher Verbreitung sowie zur Größe der Unternehmen, in denen illegal aufhältige Migranten Arbeit finden, liegen keine präzisen Informationen vor. Aus qualitativ-empirischen Studien geht hervor, dass Anschlüsse an den Arbeitsmarkt sowohl im gewerblichen als auch im privaten Bereich (z. B. im Haushalt und in der häuslichen Pflege) existieren. Typisch sind demnach prekäre Arbeitsverhältnisse, die durch ein niedriges Qualifikationsniveau, körperliche Tätigkeit mit geringer Relevanz deutscher Sprachkenntnisse, zeitliche

Begrenzung bzw. saisonale Beschäftigung sowie hohe Fluktuation der Arbeitnehmer gekennzeichnet sind. Die Spannweite der Beschäftigungen reicht aber von relativ stabilen Arbeitsbeziehungen, die von Zufriedenheit und beiderseitigem Vorteil der beteiligten Parteien gekennzeichnet sind, bis hin zu Formen von Ausbeutung und Zwangsarbeit.

Der Einfluss illegaler Migration auf die Aufnahmegesellschaft

Illegale Beschäftigung von Ausländern verursacht Ausfälle bei den Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen und schadet dem Gemeinwesen, weil der „Preis" für die Inanspruchnahme staatlicher Dienste und Leistungen, z. B. von Sozialleistungen, und der öffentlichen Infrastruktur, v.a. im Bildungs-, Gesundheits-, Wohnungs- oder Verkehrsbereich, sowie die Nutzung der öffentlichen Güter (z. B. Sicherheit und Ordnung, Rechtssystem) nicht bezahlt wird. Aus illegaler Beschäftigung fließen weder direkte Steuern noch Sozialversicherungsabgaben für die gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung. Umstritten ist die Einbeziehung der Kosten für den Kontrollaufwand der Behörden bei einer Betrachtung der Auswirkungen illegaler Migration auf den öffentlichen Haushalt. Andererseits zahlen illegal aufhältige Migranten über ihren Konsum von Gütern und Dienstleistungen indirekte Steuern wie allgemeine Verbrauchssteuer, Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchssteuern (z. B. Öko-, Mineralöl-, Tabak-, Branntweinsteuern), was zu einer Reduzierung der fiskalischen Verluste für die öffentlichen Haushalte beiträgt. Jenseits von Schätzungen ist eine genauere Bezifferung jedoch nicht möglich. Die darüber hinaus gehenden ökonomischen Wirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung, insbesondere auf die Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen und Löhne der Einheimischen sowie auf den sektoralen Strukturwandel und das Wirtschaftswachstum, sind für Deutschland kaum empirisch belegt.

Einleitung

Illegale Migration als Teilaspekt weltweiter Migration ist ein komplexes Phänomen, das sich allen einfachen Erklärungsansätzen entzieht und in vielfältigen Formen auftritt. Mit der Zunahme von Motiven und Möglichkeiten zur Migration steigt das Interesse der Staaten, die zum Ziel entsprechender Migrationsbewegungen werden, diese zu kontrollieren. Längst ist illegale Migration ein Bestandteil der gesellschaftlichen Realität geworden und vielfach auf der privaten Ebene akzeptiert (Bade/Bommes 2004: 34). Dass das Thema eine gesteigerte öffentliche Wahrnehmung erfährt, zeigen z. B. allein im Verlauf des Jahres 2004 die Berücksichtigung der Frage im Jahresgutachten des Zuwanderungsrates (Sachverständigenrat 2004), eine umfangreiche Forschungsbilanz (Schönwälder et al. 2004) sowie die Veröffentlichung des Manifests „Illegale Zuwanderung" durch das Katholische Forum „Leben in der Illegalität". Die Frage ist, wie Staat und Gesellschaft mit dieser Situation umgehen. Von Seiten des Staates erscheint illegale Migration dabei als eine Bedrohung sowohl der inneren Sicherheit als auch teilweise der sozialen Sicherheit. Entsprechend stehen der Erhalt seiner Regelungskompetenz oder z. B. die Frage der Benachteiligung von Beitragszahlern der sozialen Sicherungssysteme im Zentrum seiner Überlegungen. Dem gegenüber sehen sich zivilgesellschaftliche Akteure weitgehend allein gelassen mit der Bewältigung der sozialen Folgen von Illegalität und der Suche nach möglichen Lösungsansätzen .

Die Europäische Kommission hat über das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) bei den Mitgliedstaaten die vorliegende Studie in Auftrag gegeben. Sie soll zu einer „objektiven wissenschaftlichen Perspektive" in der europäischen Debatte beitragen. Hierbei soll nicht nur die Frage nach dem „wie" des Umgangs, sondern auch die Frage nach dem „warum" beantwortet werden. Das Ziel ist eine Vergleichbarkeit auf europäischer Ebene, die Ähnlichkeiten und Unterschiede offen legt und durch den Informationsaustausch zu einer besseren Basis für politische Entscheidungsprozesse führt. Gemäß

der Vorgaben liegt der Schwerpunkt der Studie auf den rechtlichen Rahmenbedingungen und staatlichen Ansätzen gegenüber illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen (Kapitel 1 und 3). Daneben wird auf die Datenlage (Kapitel 2), die soziale und ökonomische Situation von illegal Aufhältigen (Kapitel 4) sowie die ökonomischen Auswirkungen illegaler Migration eingegangen (Kapitel 5). Unter einem illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen wird hier gemäß der von der Europäischen Kommission verwendeten Definition derjenige verstanden, der nicht oder nicht mehr die Voraussetzungen für die Einreise ins sowie die Anwesenheit und den Aufenthalt im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten erfüllt (Europäische Kommission 2002: 7).

Von Seiten der Wissenschaft wird das Thema „aufenthaltsrechtliche Illegalität" in Deutschland erst seit gut einem Jahrzehnt intensiver bearbeitet. Dennoch ist mittlerweile ein relativ umfangreicher Literaturkorpus entstanden, wobei eine umfassende Gesamtdarstellung allerdings aussteht. Inhaltlich setzen die Studien verschiedene Schwerpunkte, wobei die Akzentuierung sich nicht nur nach den Erkenntnis leitenden Fragestellungen und der Berücksichtigung politischer Implikationen richtet, sondern auch von den persönlichen Einstellungen oder der institutionellen Anbindung der Autoren abhängt (Cyrus 2004: 13; Schönwälder et al. 2004: 17). Wie Schönwälder et al. (2004: 11f.) in ihrer Ende 2004 vorgelegten Forschungsbilanz zu aufenthaltsrechtlicher Illegalität in Deutschland darlegen, konzentriert sich ein erheblicher Teil des Wissens bei nichtwissenschaftlichen Experten bzw. muss den Publikationen von staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren entnommen werden. Im engeren wissenschaftlichen Bereich handelt es sich bei den meisten Veröffentlichungen um soziologische Arbeiten sowie in geringerem Maß um Arbeiten aus den Bereichen Recht, Wirtschaft und Ethnologie und vereinzelt aus Politikwissenschaft, Geographie oder Demographie. Daneben finden sich wissenschaftlich-politische Stellungnahmen.

Die erwähnte Forschungsbilanz von Schönwälder et al. benennt auch die in Deutschland existierenden Forschungslücken, die

letztlich alle Aspekte von Illegalität und darauf bezogene Reaktionen betreffen. So fehlen neben aussagekräftigen Zahlen systematische Untersuchungen zu Herkunft, Motiven, Hintergründen und Lebensumständen illegal aufhältiger Migranten in Deutschland. Ebenso mangelt es an systematischen Studien zu den politischen und gesellschaftlichen Reaktionen auf illegale Migration. „Generell wäre es notwendig, genauer zu untersuchen, wie es zur Festlegung bestimmter Interventionsstrategien kommt, welche Ziele verfolgt werden (z. B. Reduzierung der illegalen Migration, Beruhigung der Bevölkerung), wie die Maßnahmen implementiert werden (z. B. im Vergleich der Bundesländer und einzelner Städte) und welche beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen einzelne Maßnahmen erzielen" (Schönwälder et al. 2004: 71). Das betrifft in gleicher Weise Maßnahmen staatlicher (z. B. Ministerien, Ausländerbehörden) wie zivilgesellschaftlicher Akteure (z. B. Kirchen, Gewerkschaften, Unterstützernetzwerke) und auch die sie begleitende öffentliche Diskussion und Medienberichterstattung. Weiterhin fehlen gesicherte Erkenntnisse über die Haltungen der Bevölkerung gegenüber dem Phänomen. In Bezug auf die in der vorliegenden Studie behandelten Aspekte fehlen zudem systematische Analysen über Unterschiede in der Umsetzung von Kontrollen (Personen- und Arbeitsplatzkontrollen), über die Ergebnisse, die im Rahmen von Legalisierungsoptionen gewonnen werden konnten (Asylgewährung, Altfallregelungen, Duldungen), und über den Bereich der Rückkehr (Motivation, Durchführung, Erfolge) (Schönwälder et al. 2004: 11, 17, 21, 38f., 48; Cyrus 2004: 73).

Hinsichtlich der Datenlage und der daraus ableitbaren Erkenntnisse ist grundsätzlich festzustellen, dass Daten nur zu bestimmten Teilphänomenen vorliegen. Amtliche statistische Daten als Ergebnis von Kontrollen können als Indikatoren auf bestimmte Entwicklungstendenzen aufenthaltsrechtlicher Illegalität hinweisen. Solche „kontrollbasierten" Daten erlauben Aussagen in Bezug auf das aufgedeckte „Hellfeld", wohingegen Rückschlüsse auf das Dunkelfeld kaum möglich sind. Weitere Erkenntnisse kommen aus qualitativ-

empirischen Untersuchungen sowie standardisierten schriftlichen Befragungen bei karitativen Einrichtungen. Diese Untersuchungen vermitteln ein detailliertes Bild der Lebensverhältnisse illegal aufhältiger Migranten und der mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität verbundenen Probleme. Bezüglich der Ergebnisse ist aber auf einige Einschränkungen hinzuweisen: Es handelt sich in der Regel um „Momentaufnahmen", die längerfristige Entwicklungen nicht abbilden können. Die im Rahmen qualitativ-empirischer Untersuchungen ermittelten Ergebnisse lassen keine generellen Schlussfolgerungen über das Ausmaß und die Verbreitung der festgestellten Phänomene zu. Weiterhin ist aufgrund des gewählten Feldzugangs eine Verzerrung der Ergebnisse möglich, da Interviewpartner zum Teil über Hilfseinrichtungen gewonnen werden bzw. Befragungen direkt unter Hilfseinrichtungen durchgeführt wurden. Dies blendet aber den Teil illegal aufhältiger Migranten aus, die keine akuten Schwierigkeiten haben und die daher in keiner Verbindung zu den karitativen Einrichtungen stehen. Weiterhin sind die vorliegenden Untersuchungen häufig auf das Gebiet einer Kommune bzw. einer Region beschränkt, was dazu führt, dass die Lebenssituation illegal aufhältiger Migranten in Großstädten besser untersucht ist als jene im ländlichen Raum. Zugespitzt lässt sich sagen, dass sich die vorhandenen Erkenntnisse auf Personen konzentrieren, die sich mit aus ihrem illegalen Aufenthalt resultierenden Problemen konfrontiert sehen, daher bei sozialen Einrichtungen um Hilfe nachsuchen und in Großstädten leben (Elwert 2002: 8, Bundesministerium des Innern 2004a: 56, Schönwälder et al. 2004: 17, 59).

Die vorliegende Studie geht in Teilen auf das BAMF-Working Paper „Illegalität von Migranten in Deutschland. Zusammenfassung des Forschungsstandes" von Susanne Worbs zurück (Worbs 2005). Bei der Erstellung der Studie wurden einige Partner des nationalen EMN-Netzwerks mit eingebunden. So konnten eine Reihe von Detailfragen mit der Bundespolizei und dem Bundeskriminalamt abgeklärt werden. Zudem stand über das Netzwerk hinaus auch die Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zoll für Informationen

zur Verfügung. Weiterhin haben Prof. Dr. Friedrich Heckmann vom europäischen forum für migrationsstudien efms in Bamberg und Dr. Katrin Prümm vom Center on Migration, Citizenship and Development COMCAD in Bielefeld eine frühere Fassung dieses Berichts kommentiert und wertvolle Hinweise gegeben. Gleiches gilt für alle Referate innerhalb des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, die diese Arbeit mit ihrer Expertise ergänzt haben. Allen Beteiligten sei hiermit herzlich gedankt. Die Kapitel 1 und 3.1 - 3.4.1 wurden von Dr. Axel Kreienbrink verfasst, die Kapitel 2, 3.4.2, 3.4.3 und 4 von Annette Sinn sowie das Kapitel 5 von Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz. Den Anhang erstellte Michael Wolf, der auch zu anderen Teilen der Studie zugearbeitet hat.

1 Rechtliche Rahmenbedingungen und politische Entwicklungen

1.1 Definitionen von Illegalität

Alle Staaten regulieren in Ausübung ihrer souveränen Rechte Einreise und Aufenthalt von Angehörigen anderer Staaten. Dabei formen sie die Bedingungen von Einreise und Aufenthalt in Abhängigkeit von historisch gewachsenen nationalen Traditionen und Strukturen sowie politischen Interessen individuell aus. Dementsprechend unterscheiden sich die Formen von Einreise und Aufenthalt der jeweils als illegal betrachteten Ausländer (Schönwälder et al. 2004: 37). Der spezifischere Begriff der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ist weder in Deutschland noch innerhalb Europas eindeutig definiert. So nimmt das deutsche Recht keine Definition von illegalem Aufenthalt vor, sondern regelt lediglich die Einreise und den Aufenthalt (§§ 3-38 AufenthG) (Welte 2002; Renner 1999b: 44). Ausländische Staatsangehörige dürfen nur in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen anerkannten oder gültigen Pass oder Passersatz besitzen, es sei denn sie sind davon durch Rechtsverordnung befreit (§ 3 Abs. 1 AufenthG). Weiterhin benötigen Ausländer für Einreise und Aufenthalt einen Aufenthaltstitel, es sei denn das Recht der Europäischen Union oder eine Rechtsverordnung bestimmen etwas anderes oder es besteht aufgrund des Assoziationsabkommens der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit der Türkei von 1963 ein Aufenthaltsrecht. Der Aufenthaltstitel wird erteilt als Visum, Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis (§ 4 Abs. 1 AufenthG). Findet die Einreise in das Bundesgebiet ohne den erforderlichen Pass oder Passersatz sowie ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel statt, so ist die Einreise unerlaubt (§ 14 Abs. 1 AufenthG). Besitzt ein Ausländer einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr oder besteht das Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen mit der Türkei nicht oder nicht mehr, ist die entsprechende Person zur

Ausreise verpflichtet. Verlässt der Ausländer das Bundesgebiet nicht unverzüglich bzw. nicht nach der ihm gesetzten Ausreisefrist, wird der Aufenthalt unerlaubt (§ 50 Abs. 1 und 2 AufenthG).

Für die Diskussion von aufenthaltsrechtlicher Illegalität sind drei Tatbestände des nicht rechtmäßigen Aufenthalts voneinander abzugrenzen:

1) Ausländer, bei denen eine zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung) aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht durchgeführt werden kann und denen eine Duldung erteilt worden ist. Die Duldung setzt lediglich die Abschiebung aus und begründet kein Aufenthaltsrecht; die betreffende Person bleibt ausreisepflichtig (§ 60a AufenthG).

2) Ausländer, die im Ausländerzentralregister als ausreisepflichtig geführt werden, den Behörden bekannt sind und die keine Duldung besitzen.

3) Ausländer ohne Aufenthaltstitel und ohne Duldung, die weder im Ausländerzentralregister noch anderweitig behördlich erfasst sind.

In der vorliegenden Studie sind mit illegal aufhältigen Ausländern ausschließlich diejenigen Personen gemeint, die unter den dritten Punkt fallen. Diese Zuordnung ist nicht unumstritten. So ist im Fall von ausreisepflichtigen Ausländern mit einer Duldung auch von „gesetzlich registrierter" bzw. von „gesetzlich geduldeter" Illegalität die Rede gewesen (Cyrus 2004: 10; Deutsche Bischofskonferenz 2001: 15). Auch bei der zweiten Gruppe von Ausländern sprach man von Illegalität, wenn in früheren Jahren teilweise Grenzübertrittsbescheinigungen[1] ohne klare Fristsetzungen ausgestellt wurden oder Fälle von faktischer Hinnahme von Aufenthalt vorkamen, ohne dass ein

1 Die Grenzübertrittsbescheinigung (Bescheinigung über die gesetzte Frist zur Ausreise) ist im Gesetz als Ausweis- und Legitimationspapier nicht vorgesehen. Ihre Grundlage ist § 50 Abs. 3 AufenthG (früher § 42 Abs. 3 AuslG). Die Praxis sprach in diesem Fall früher von einer „kleinen Duldung" (Heinold 2000).

Dokument ausgestellt worden wäre.[2] Die Praxis, solche Bescheinigungen auszustellen, die auch als „illegalisierend" bezeichnet worden sind (Deutsche Bischofskonferenz 2001: 10), gibt es nicht mehr. Der Unterschied der ersten beiden Fallgruppen zu dem unter Punkt 3 genannten Kreis von Ausländern besteht darin, dass sie behördlich registriert und ihr zahlenmäßiger Umfang bekannt ist.

Schwierigkeiten bei der definitorischen Abgrenzung ergeben sich auch daraus, dass unter dem Komplex „Illegalität" oft mehrere Phänomene betrachtet werden, nämlich illegale Einreise, illegaler Aufenthalt und illegale Erwerbstätigkeit, die sich teilweise gegenseitig bedingen. Manche Autoren (Welte 2002: 54; Heinold 2000; Renner 1999b: 46) stellen daher bei der Abgrenzung die Fragen der Rechtsfolgen bzw. der Strafbarkeit des unrechtmäßigen Aufenthalts in den Mittelpunkt. Die Strafbarkeit wegen unerlaubter Einreise oder unerlaubtem Aufenthalt richtet sich nach § 95 AufenthG und umfasst Freiheits- oder Geldstrafen u.a. für 1) den Aufenthalt ohne erforderlichen Pass oder Passersatz, 2) den Aufenthalt ohne erforderlichen Aufenthaltstitel, wenn der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist und seine Ausreise nicht ausgesetzt ist, 3) die unerlaubte Einreise oder 4) Einreise und Aufenthalt trotz entsprechenden Verbots. Die Strafbarkeit der illegalen Erwerbstätigkeit von Ausländern regelt sich nach § 404 SGB III sowie dem Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung (§§ 10, 11 SchwarzarbG 2004). Illegale Erwerbstätigkeit von Ausländern kann sowohl von Ausländern mit als auch ohne Aufenthaltstitel ausgeübt werden. Fehlt neben dem Aufenthaltstitel ebenfalls die Arbeitsgenehmigung, wird auch von „doppelter Illegalität" gesprochen.

Zu Abgrenzungsproblemen in der Diskussion trägt weiterhin bei, dass die Zugänge in die aufenthaltsrechtliche Illegalität vielfältig

2 Nach Auffassung von Heinold wurden damit die „Grenzen zwischen 'faktischer Duldung' (und damit nicht-strafbarem Aufenthalt) und 'Nicht-Verhaften und Nicht-Abschieben' (und damit möglicherweise einem strafbaren Aufenthalt) fließend" (Heinold 2000; Schönwälder et al. 2004: 60).

sind. So sind im Bereich der Einreise diejenigen illegal, die ohne Einreisedokumente erfolgen (über die grüne oder blaue Grenze) sowie die als „scheinlegal" bezeichneten Einreisen mit ge- oder verfälschten Reisedokumenten oder mit erschlichenen Visa. Zusätzlich kann ein Missbrauch der visumfreien Einreise bzw. der Einreise mit einem legal erworbenen Visum vorliegen (BMI/BMJ 2001: 333f.). In diesem letzten Fall entsteht der illegale Aufenthalt mit dem Überschreiten der für den Aufenthalt genehmigten Dauer („overstayer"). Bei einem visumfrei eingereisten Ausländer (Positivstaater) entfällt das Kurzaufenthaltsprivileg nach § 15 AufenthV auch dann, wenn er innerhalb der erlaubten Aufenthaltszeit eine Erwerbstätigkeit ohne Arbeitsgenehmigung aufnimmt (vgl. § 17 Abs. 1 AufenthV). Dadurch fehlt ihm die notwendige Aufenthaltsgenehmigung; er wird vollziehbar ausreisepflichtig und erfüllt den Strafbarkeitstatbestand nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG (Welte 2002: 56).[3] Da aufenthaltsrechtliche Illegalität auch nach legaler Einreise und einem zeitweise legalen Aufenthalt entstehen kann, hat der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004: 348) darauf hingewiesen, dass es eine Vielzahl von Mischformen zwischen legalen und illegalen Einreisen, Aufenthalten und Beschäftigungen gibt. Lederer (2004: 167f.) beschreibt in diesem Zusammenhang weit über ein Dutzend verschiedener Formen.

Der Begriff „illegal" selbst findet sich, anders als in Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft[4], nicht in den deutschen Rechtsquellen zum Ausländerrecht (Alt/Cyrus 2002: 142). Er wird jedoch sowohl wissenschaftlich als auch umgangssprachlich

3 Zudem liegt in diesem Fall ein Verstoß gegen § 284 SGB III vor, der als Ordnungswidrigkeit geahndet wird. Die herrschende Meinung hat diese Rechtsfolge bisher auch für Negativstaater vertreten. Ein Urteil des BGH vom April 2005 kommt allerdings zu dem Schluss, dass bei einer Arbeitsaufnahme in diesem Fall zwar die Erschleichung des Visum strafbar sei, das erlangte Visum aber die formelle Wirksamkeit behalte. Das Bundesministerium des Innern hat angekündigt, diese Lücke schließen zu wollen. BGH, Urteil vom 27. April 2005, Az.: 2 StR 457/04.

4 Z. B. RL 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (ABl. L 261 vom 6. August 2004, S. 19-23).

vielfach verwendet. Da der Begriff in Verbindung mit dem Migranten („illegaler Migrant") teilweise als herabsetzend empfunden wird (im Sinne von „Kein Mensch ist illegal"), finden sich als alternative Begriffsangebote neben dem hier verwendeten und nur auf die rechtliche Lage abzielenden Begriff „illegal aufhältige Drittstaatsangehörige" auch die Begriffe „irreguläre", „undokumentierte", „unkontrollierte" oder „klandestine" Migranten, „Statuslose" oder „sans papiers" (vgl. Vogel 2003a: 164; Schönwälder et al. 2004: 6; Stobbe 2004: 8). In Zusammenhang mit der Auffassung, dass erst der Kontakt mit Behörden zur Einstufung als illegal führt, findet sich bei einigen Unterstützergruppen auch der Begriff der „Illegalisierten", womit auf eine Konstruktion von Illegalität durch staatliche Regelungen hingewiesen und gleichzeitig die Legitimität des Konzepts bezweifelt werden soll (Vogel 2003a: 163f.; vgl. auch Kömür 2001; mujeres sin fronteras 2005).

1.2 Grund- und Minderheitenrechte illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

Die Grundrechte, die im Völkerrecht, in den Dokumenten der Vereinten Nationen oder der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgeschrieben sind, beziehen sich auf alle Menschen, also auch auf illegal aufhältige Migranten (Taran 2004). Das gilt vor allem für die so genannten „Jedermannsrechte" (z. B. Recht auf Leben und Freiheit sowie Sicherheit der Person, Gleichheit vor dem Gesetz, Anspruch auf rechtliches Gehör), wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 enthalten sind. Sie sind jedoch rechtsunverbindlich, wenngleich ihnen eine moralische Wirkung zugeschrieben wird. In rechtsverbindlicher Form sind diese Rechte weitgehend in die Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte bzw. über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 eingeflossen, denen die Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist. Dabei handelt es sich um Staatenverpflichtungen, die nicht

von Individuen einklagbar sind.[5] Zudem greifen hier Klauseln, die zum Beispiel das Recht auf Arbeit abhängig machen von regulärem Aufenthalt und damit verbundenem Aufenthaltszweck (McHardy 1994: 95). Das gilt in ähnlicher Weise für die Kinderkonvention der Vereinten Nationen von 1990, die von der Bundesregierung im selben Jahr unterzeichnet worden ist. In der Konvention ist das Recht auf Bildung verankert (Art. 28), das entsprechend den Kindern von illegal aufhältigen Migranten zu Gute kommt. Die Bundesregierung hat ihre Unterschrift mit einer erläuternden Erklärung versehen. Demnach könne kein Teil der Konvention so interpretiert werden, dass unerlaubter Aufenthalt erlaubt sei oder dass das Recht der Bundesrepublik beschnitten würde, Einreise und Aufenthalt zu regeln bzw. zwischen Staatsbürgern und Ausländern zu unterscheiden.[6] Daraus folgt, dass die Bundesrepublik sich vorbehält, auch im Schulwesen die Ausländer- und Aufenthaltsgesetze anzuwenden und zwischen Kindern mit und ohne Aufenthaltstitel zu unterscheiden (Münz et al. 2001: 89; Jünschke/Paul 2004: 370; Rausch 2005).[7]

Einklagbare Rechte ergeben sich aus dem Grundrechtskatalog im Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland von 1949. Nach Art. 1 Abs. 3 GG stellen diese Rechte unmittelbares Recht dar und können deshalb im Gegensatz zu diversen Bestimmungen des internationalen Rechts direkt vor Gericht geltend gemacht werden. Der Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung (Art. 2 Abs. 1 GG) setzt dem Grenzen, zumal auch hier nur die Jedermannsrechte für den illegal Aufhältigen einklagbar sind. So kann sich ein illegal

5 In der rechtswissenschaftlichen Debatte wird die Justiziabilität dieser Rechte mittlerweile differenzierter betrachtet, vgl. Schneider 2004.

6 Vgl. United Nations Treaty Collection, Online: http://www.ohchrg/english/law/pdf/crc.pdf.

7 Der zuständige Bundestagsausschuss für Familien etc. hat 1999 die Bundesregierung aufgefordert, die Erklärung zurückzunehmen. Die Bundesregierung ist grundsätzlich an einer Rücknahme interessiert, nimmt aber Rücksicht auf die Haltung der Länder, in deren Kompetenz die Schulpolitik fällt (Münz et al. 2001: 89). Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration hat diese Forderung in seinem Jahresgutachten 2004 implizit wieder aufgenommen (Sachverständigenrat 2004: 353).

aufhältiger Ausländer auf den Schutz der Menschenwürde berufen (Art. 1 Abs. 1 GG). Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gilt ohne Einschränkung, nicht jedoch dasjenige auf Freiheit der Person aus dem nachfolgenden Satz 2. Die Grundrechte entfalten jedoch auch noch eine so genannte Drittwirkung, da sie eine „objektive Wertordnung" aufgerichtet haben, die in das bürgerliche und das Arbeitsrecht wirkt. Daraus folgt, dass ein Arbeitgeber auch gegenüber einem „Illegalen" als Arbeitnehmer die grundsätzlichen Wertentscheidungen des Grundgesetzes zu beachten hat. „Dies umfasst neben den fundamentalen Rechten (Menschenwürde und allgemeines Persönlichkeitsrecht) das Gleichheitsgebot, insbesondere die Gleichberechtigung der Geschlechter, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung, den Schutz von Ehe und Familie, die negative und positive Koalitionsfreiheit" (McHardy 1994: 97).

1.3 Politische und rechtliche Entwicklungen im Hinblick auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige

1.3.1 Politische Entwicklungen

Betrachtet man den Umgang mit Illegalität in Deutschland in historischer Perspektive, so wird ein Wandel deutlich. Noch zu Zeiten der „Gastarbeiter"-Wanderungen gab es gegenüber illegalen Einreisen zwar keine positive Haltung, aber doch einen an wirtschaftlichen Überlegungen orientierten pragmatischen Umgang (vgl. Schönwälder 2001: 323ff.; Sonnenberger 2003; Sanz Díaz 2004). Im Fall des Schleusertums hat sogar eine deutliche Umwertung stattgefunden, denn noch zu Zeiten des Ost-West-Konflikts war es teilweise positiv konnotiert. So konnten sogar vereinbarte Schleusungsgelder eingeklagt werden. Erst Ende der 1980er Jahre fand der Tatbestand des Schleusens Eingang in die deutsche Strafgesetzgebung (Dietrich 1998: 5; Jünschke/Paul 2004: 368).

Anders als in südeuropäischen Ländern, die dem Problem illegaler Zuwanderung mit Legalisierungsprogrammen begegneten, wurden hierzulande Restriktionen bei den ausländerrechtlichen Familiennachzugsregelungen und verschärfte asylrechtliche Bestimmungen eingeführt, da hier die Quellen für illegalen Aufenthalt gesehen wurden (Sieveking 1999: 93). Erst in den 1990er Jahren stellte sich in der öffentlichen Diskussion ein Wandel in der Wahrnehmung und bei den politischen Reaktionen darauf ein. Neben den Ausgleichsmaßnahmen, die nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 für den Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen notwendig wurden, erschien nun das nach Bade „kriminalisierte Schreckbild einer über wuchernde mafiotische Strukturen einsickernden ‚illegalen Einwanderung' zahlloser einzelner Migranten nach Europa" (Bade 2001: 66) als Problem. 2001 ging die Unabhängige Kommission Zuwanderung in ihrem Gutachten auf das Problemfeld Illegalität näher ein und trug es in die politische Debatte (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 196-198). Dies fiel zeitlich mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington zusammen, die ihrerseits dazu führten, dass das Paradigma von Sicherheit und Verbrechensbekämpfung stärker in den Vordergrund rückte. Im öffentlich-politischen Diskurs verquickten sich teilweise die Themen von Terrorismusgefahr und illegaler Migration. Als Folge davon wurden Maßnahmen gegen Terrorverdächtige um solche gegen illegale Einwanderer und ihre Unterstützer ergänzt (Alt/Cyrus 2002: 148-150, 157; Bojadžijev et al. 2002: 10; vgl. Kap. 1.3.2).

Innerhalb der seit einigen Jahren in Gang kommenden deutschen Diskussion zum Problemfeld Illegalität lassen sich mehrere Positionen erkennen: eine „ordnungsrechtliche", die vom Bundesministerium des Innern und den Innenministerien der Länder vertreten wird, sowie eine „menschenrechtliche", die von zivilgesellschaft-

lichen Akteuren (Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Unterstützerorganisationen)[8] vorgebracht wird.

Aus der ordnungsrechtlichen Perspektive ist illegale Einwanderung zu allererst ein Verstoß gegen das geltende Recht. Diese Position ist verbunden mit der Auffassung, dass der illegale Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet. Dabei wird auf einen Zusammenhang mit steigender Kriminalität innerhalb der Gesellschaft hingewiesen, der sich gleichsam „zwangsläufig" durch das Handeln von Schleusern und Geschleusten ergebe (Hanning 2000: 11; Sonntag-Wolgast 2000: 23-25; Hansen 2002: 80; vgl. auch Kap. 4.1.7).[9] Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Betonung sozialschädlichen Verhaltens (z. B. Steuerhinterziehung, Hinterziehung von Sozialbeiträgen etc.), das zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Kassen führe (Welte 2002: 55). Auf die Unterbindung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts kann aus Sicht des Bundesministeriums des Innern nicht verzichtet werden, da dem Staat aufgegeben sei, für die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu sorgen. Andernfalls käme es zur Verfestigung des illegalen Aufenthalts und damit zu einem Unterlaufen der Zuwanderungssteuerung (Cyrus 2004: 38f.). Aus einer solchen Sicht, die auch „Bedrohungsperspektive" (Vogel 2003a: 165) genannt worden ist, folgt als Leitlinie vor allem die Frage, wie Illegalität möglichst effektiv und kostengünstig bekämpft werden kann (z. B. Griesbeck 1997; Severin 1997).

Die menschenrechtlich orientierte Position betont dem gegenüber, dass illegal aufhältige Migranten nicht allein für ihren Zustand verantwortlich wären. Vielmehr würden Nachfrage und Unterstützung aus der deutschen Gesellschaft zum Umfang des Problems beitra-

8 Vielfach war es der Kontakt von Mitarbeitern sozialer Einrichtungen mit illegal aufhältigen Migranten, durch die ein Problembewusstsein zuerst in den Kirchen und über diese dann in einer breiteren Öffentlichkeit geweckt wurde (Anderson 2003: 9).

9 Illegaler Aufenthalt in Deutschland ist strafbar (Gefängnisstrafe von bis zu einem Jahr gem. § 95 AufenthG) und somit ist rein rechtlich die Grenze zur Kriminalität überschritten (Vogel 2003a: 163).

gen. Der Anspruch auf die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung gehe an den Möglichkeiten des staatlich gesetzten Rechts vorbei. So gebe es auch in anderen Bereichen die Widerspruchsfreiheit nicht, weshalb das Instrument des „pflichtgemäßen Ermessens" auf so genannte „Rechtsgüterkollisionen" reagiere. Im Fall der illegalen Einwanderung seien solche gegeben, wenn es um die Menschenrechte auf Gesundheit, Bildung und Schutz vor Ausbeutung gehe (Cyrus 2004: 39f.). Daher müsse der Staat hier den Ausgleich zwischen Widerspruchsfreiheit und Einzelfallgerechtigkeit suchen (Deutsche Bischofskonferenz 2001: 41). Zugespitzt ist diese Sichtweise auch „Opferperspektive" (Vogel 2003a: 165f.) genannt worden, wobei in diesem Fall die politische Fragestellung dahin geht, wie am besten dem „illegalisierten" Flüchtling zu einer Lebensperspektive verholfen werden könnte (z. B. Forschungsgesellschaft Flucht und Migration 1998).

Eine vermittelnde Position zwischen diesen sich auf den ersten Blick gegenseitig ausschließenden Positionen nimmt die so genannte „duale Perspektive" (Cyrus 2004: 40-43) ein. Analog zu Forderungen auf der Ebene der Europäischen Union, neben Kontrollpolitik auch Fragen nach Rechten von illegal Aufhältigen, nach freiwilliger Rückkehr und nach Regularisierungsmöglichkeiten zu bedenken (Cholewinski 2000: 396), werden entsprechende Vorschläge in Deutschland besonders von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Gewerkschaften[10] vorgetragen. Ihnen geht es darum, durch „situative ‚Ent-Illegalisierung' zumindest die humanitären und gesundheitlichen Problemlagen und Risiken der bereits im Lande lebenden illegalen Mitbürger pragmatisch" zu lösen (Cyrus 2004: 8). Entsprechend werden Forderungen an die Politik gestellt, die z. B. die Beseitigung von Restriktionen beim Familiennachzug, die Möglichkeit von Aufenthaltsgenehmigungen für Geduldete (nach § 23 Abs. 3 AufenthG), die Umsetzung von Härtefallregelungen, den Zugang zu

10 Gewerkschaften können hier in eine ambivalente Position gelangen, wenn sie gleichzeitig zum Schutz der regulären Beschäftigung die rigorose Bekämpfung der Illegalität am Arbeitsmarkt einfordern (Cyrus 2005: 74f.).

Rückkehrprogrammen für „Untergetauchte“, verbesserten Opferschutz für Zeugen und soziale Mindeststandards, die nicht durch Meldepflichten (nach § 87 AufenthG) unterlaufen werden, umfassen (Asboe/Eckeberg 2003: 34f; Deutsche Bischofskonferenz 2001: 51-58; Alt 2001; Bührle 1997).

1.3.2 Rechtliche Entwicklungen

Seit der Neufassung des Ausländergesetzes 1990 wurde die Strafbarkeit der illegalen Einreise, des illegalen Aufenthalts sowie des Schleusens sukzessive verschärft. Auch die Änderungen im Asyl- und im Asylverfahrensrecht sowie am Grundgesetz (Art. 16 bzw. Art. 16a GG) dienten der nationalen Bekämpfung von Illegalität (Sieveking 1999: 105). Wesentliche Veränderungen ergaben sich durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994. So wurde für illegal aufhältige Ausländer die Liste der Tatbestände erweitert um unerlaubte Einreise und unerlaubten Aufenthalt nach erfolgter Ausweisung oder Abschiebung sowie um missbräuchliche Antragstellung zur Erlangung eines Aufenthaltstitels (§ 92 Abs. 2 AuslG). Die Strafbestimmungen, die das Schleusen betrafen und zuvor in § 92 AuslG enthalten waren, wurden in die neuen §§ 92a und b AuslG aufgenommen und das Strafmaß von drei auf fünf Jahre bzw. zehn Jahre bei gewerbs- und bandenmäßigem Einschleusen von Ausländern festgelegt. Parallel dazu wurden auch im Asylverfahrensgesetz in § 84 AsylVfG (Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragstellung) die Strafrahmen erhöht und ein neuer § 84a AsylVfG (gewerbs- und bandenmäßige Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragstellung) eingeführt. Mit diesen Verschärfungen sollte neben der erwarteten Abschreckungswirkung eine Angleichung an die Bestimmungen gegen organisierte Kriminalität erreicht werden. Weitere Verschärfungen ergaben sich mit dem Gesetz zur Änderung ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften von 1997, womit im Fall des Schleusens die Zahl an Ausländern, zu deren Gunsten der Schleuser handeln muss, auf nur noch zwei herabgesetzt wurde (Cantzler 2004: 75-88; Minthe 2002b: 22f.).

Auch die nach den Ereignissen in New York und Washington 2001 erlassenen Terrorismusbekämpfungsgesetze veränderten verschiedene Bestimmungen im Ausländer- und Asylrecht (Huber 2002; Marx 2002; Schmahl 2004). So können bereits die Auslandsvertretungen bei der Visumbeantragung erkennungsdienstlich tätig werden. Der Umfang der zu speichernden Daten und die Pflicht zur Übermittlung an das Ausländerzentralregister (AZR) sind erweitert worden. Zusätzlich wurde die Visadatei zu einer Visaentscheidungsdatei ausgebaut, in die Daten zu Visaerteilung und Visaversagung aufgenommen werden sollen. Damit werden sowohl die Kontrollen an den Grenzen als auch der Polizei im Innern bei Personenkontrollen erleichtert. Erweitert wurden ebenfalls die Möglichkeiten des Austauschs von personenbezogenen Daten zwischen Behörden. Zusätzlich wurde das Ausländergesetz dahingehend ergänzt, dass im Fall des Aufgriffs nach einer unerlaubten Einreise aus einem Drittstaat oder bei unerlaubtem Aufenthalt die Identität durch den Abdruck aller zehn Finger zu sichern ist. Diese letztgenannten Ergänzungen sind jedoch nicht originär aus der Logik der Terrorismusbekämpfung entstanden, sondern stellen eine Umsetzung der europäischen „Eurodac"-Verordnung von 2000[11] dar (Schmahl 2004: 218).

Zum 1. Januar 2005 trat in Deutschland das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft, dessen Kern das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) darstellt, welches das Ausländergesetz ablöst. Die Vorschriften betreffend Straftaten von Ausländern wurden ebenso weitestgehend inhaltsgleich übernommen (§ 95 AufenthG) wie diejenigen über das Einschleusen (§§ 96, 97 AufenthG), die jedoch ergänzt wurden. So enthält § 96 (Einschleusen von Ausländern) im Abs. 2 als weitere Tatbestandsmerkmale nun auch das Führen einer Schusswaffe, einer anderen Waffe und die gefährdende, unmenschliche oder er-

11 VO/EG Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (ABl. 2000 L 316, S. 1). Die Sicherung der Fingerabdrücke bei illegalem Aufenthalt ist nach dieser Verordnung (Art. 11) nur fakultativ. Eurodac wurde zum 15. Januar 2003 in Betrieb genommen.

niedrigende Behandlung der Geschleusten bzw. deren Aussetzung einer schweren Gesundheitsschädigung. Zusätzlich wurde in Absatz 5 für diese Delikte der Verweis auf das Strafgesetzbuch eingeführt, um einer Bestimmung des Zusatzprotokolls Schleusung des UN-Übereinkommens zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu entsprechen.[12] Der Tatbestand des gewerbs- und bandenmäßigen Schleusens (§ 97 AufenthG) wurde ergänzt um die Strafbarkeit für den Fall, dass bei der Schleusung der Tod des Geschleusten eintritt. Zudem wurde der Strafrahmen mit bis zu zehn Jahren Haft an § 96 AufenthG angepasst.

Mit diesen Ergänzungen sind die Richtlinie des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt[13] und der sie flankierende Rahmenbeschluss über die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens[14] weitgehend umgesetzt.[15] Das deutsche Strafrecht geht noch über die Forderung der EU hinaus, indem in Deutschland die Förderung oder Ermöglichung des unerlaubten Aufenthaltes auch dann unter Strafe gestellt ist, wenn dies ohne Gewinnerzielung, aber wiederholt oder zu Gunsten mehrerer Ausländer geschieht (Sachverständigenrat 2004: 362). Die Kann-Bestimmung der Richtlinie, wonach von einer Sanktion abgesehen werden kann, „wenn das Ziel der Handlungen die humanitäre Unterstützung der betroffenen Personen ist“ (Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie), wurde nicht wörtlich umge-

12 Art. 6 Abs. 3 des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

13 RL 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 (ABl. L 328 vom 5. Dezember 2002), S. 17.

14 Rahmenbeschluss des Rates vom 28. November 2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. L 328 vom 5. Dezember 2002, S. 1). Als Mindestgröße für Höchststrafen fordert der Beschluss nur acht Jahre Haft.

15 § 92a AuslG hatte bereits die Bestimmungen enthalten, die nach Art. 27 Abs. 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens notwendig waren. Diese Bestimmung verlor durch die erwähnte Richtlinie zum 5. Dezember 2004 ihre Wirkung (Cantzler 2004: 49).

setzt. Die Straffreiheit bei humanitärem Handeln lässt sich aber aus § 96 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ableiten, da hier die Gewinnerzielungsabsicht Tatbestandsmerkmal der Beihilfe ist. Nach Ansicht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration besteht an dieser Stelle noch ein geringfügiger Bedarf an Anpassung der Strafvorschriften der §§ 96 und 97 AufenthG (Beauftragte der Bundesregierung 2005: C III.3.7).[16] Die Umsetzung weiterer Richtlinien wie der so genannten „Opferschutzrichtlinie“[17] bleibt einem zweiten Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz vorbehalten.

1.4 Möglichkeiten zur Erlangung eines Aufenthaltstitels außerhalb von Legalisierungskampagnen

Als Möglichkeiten, jenseits von formalen Legalisierungskampagnen aus der Illegalität heraus zu gelangen, werden in der Literatur verschiedene Wege benannt wie z. B. die Asylantragstellung oder die Eheschließung mit einem deutschen bzw. ausländischen aufenthaltsberechtigten Partner (Alscher et al. 2001: 17-19).

1.4.1 Asylantragstellung

Bei der Asylantragstellung hat der Ausländer grundsätzlich das Recht auf Aufenthalt bis zum Abschluss des Verfahrens (Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 AsylVfG). Hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) den Ausländer unanfechtbar als Asylberechtigten anerkannt oder Abschiebungsschutz nach der Genfer Konvention (§ 60 Abs. 1 AufenthG) festgestellt, ist ihm eine

16 Hintergrund ist § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG, der wiederholtes Handeln bzw. das Handeln zu Gunsten mehrerer ebenfalls zum Tatbestandsmerkmal erklärt, was der Straffreiheit entgegenstehen könnte.

17 RL 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (ABl. L 261 vom 6. August 2004, S. 19-23).

Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Die Asylantragstellung als Weg aus der Illegalität ist allerdings mit Hürden verbunden. Der Antragsteller muss nachweisen, dass er auf direktem (Luft-)Wege eingereist ist und kein Visum eines anderen Mitgliedstaates vorliegt. Weiterhin muss dargelegt werden, dass die Antragstellung „unverzüglich" nach Einreise stattgefunden hat (§ 13 Abs. 3 Satz 2 AsylVfG). Das Gesetz legt keine konkreten Antragsfristen fest, aber wenn eine offensichtliche Verzögerung nicht ausreichend begründet werden kann, wird sich der daraus resultierende Mangel an Glaubwürdigkeit negativ auf die Asylentscheidung auswirken (Marx 2003: § 13 Rn 38).

1.4.2 Eheschließung

Die Ehe mit einem deutschen oder ausländischen Ehepartner mit längerfristigem Aufenthaltstitel kann ebenfalls eine Form der Legalisierung sein. Daher wird nach Cantzler (2004: 14f.) teilweise von Schleusern bereits die Vermittlung einer (Schein-)Ehe mit angeboten, um einen Aufenthaltstitel zu erlangen. Die Grundlage hierfür ist der besondere Schutz der Ehe, den diese nach Art. 6 Abs. 1 GG genießt. Die Legalisierung aus einem bestehenden illegalen Aufenthalt gestaltet sich aufgrund der rechtlichen Regelungen aber schwierig.

Die hier greifenden Regelungen des Aufenthaltsgesetzes (§§ 28ff. AufenthG) sind auf den Nachzug des Ehegatten ausgerichtet. Häufig zieht es ein Teil der ausländischen oder binationalen Paare vor, im Ausland zu heiraten, um den Problemen bei der Beibringung der notwendigen Heiratsunterlagen aus dem Weg zu gehen. Es müssen verschiedene Papiere vorgelegt werden wie ein Pass oder ein anderes Ausweisdokument, ein Abstammungsnachweis und weitere Nachweise, die sich nach dem Recht des jeweiligen Heimatlandes richten.[18] Die Papiere müssen vom Standesbeamten geprüft

18 Auf die Probleme, diese Dokumente legalisieren zu lassen, soll hier nicht eingegangen werden, vgl. dazu ausführlich Beauftragte der Bundesregierung 2005: C III.1.2.2.

werden. Kommt diesem ein Verdacht auf Eingehung einer Scheinehe, was einen Aufhebungsgrund der Ehe nach § 1314 Abs. 11 Nr. 5 BGB darstellen würde, hat er die Möglichkeit, die Ehewilligen zu befragen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Personenstandsgesetz). Eine „Scheinehe" liegt nach höchstrichterlicher Entscheidung vor, wenn die Eheschließung nur der Verschaffung eines Aufenthaltsrechtes dienen soll und somit kein Wille zur Begründung einer ehelichen Lebensgemeinschaft gegeben ist.[19] Gelangt der Standesbeamte zu dem Schluss, dass eine Scheinehe beabsichtigt ist, kann er die Eheschließung verweigern.

Zu den vorzulegenden Unterlagen gehört auch eine Aufenthaltsbescheinigung der Meldebehörde, die zwar noch nichts mit einem Aufenthaltstitel zu tun hat; bei der Ausstellung wird aber in der Regel bereits die Illegalität aufgedeckt und die Polizei eingeschaltet. Der Versuch, bei der Ausländerbehörde eine Duldung zum Zweck der Eheschließung zu erwirken, dürfte eine wenig erfolgreiche Option sein, vor allem dann, wenn zu einem früheren Zeitpunkt beispielsweise der Nichtbesitz eines Passes als Abschiebungshindernis geltend gemacht worden sein sollte. Grundsätzlich ist die Ausstellung einer solchen Duldung möglich, wenn das Standesamt die vorgelegten Papiere nicht beanstandet (Storr et al. 2005: § 60a AufenthG Rn 6). Die Aufdeckung kann ebenfalls im Zusammenhang mit dem in der Regel vorzulegenden Ehefähigkeitszeugnis erfolgen. Von der Verpflichtung zu dessen Vorlage kann auf Beschluss des jeweiligen Oberlandesgerichtes befreit werden, wenn kein internationales Ehefähigkeitszeugnis beigebracht werden kann (§ 1309 BGB). Das Oberlandesgericht wird in der Regel[20] zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Ehefähigkeitszeugnisses die Ausländerbehörde einschalten, die einen Datenabgleich vornimmt, um den

19 BVerfG, Urteil vom 12. Mai 1987, Az. E 76, 1; BVerwG, Urteil vom 9. September 2003, Az. 1 C 6.03, in: Informationsbrief Ausländerrecht 2004, S. 77-80.

20 Das Vorgehen der Oberlandesgerichte kann sich unterscheiden. Die dargestellte Vorgehensweise entspricht der Handhabung in Bayern laut Auskunft des Standesamtes Nürnberg.

Verdacht auf eine beabsichtigte Scheinehe zu prüfen. Kommt das OLG zu dem Schluss, dass mit der Eheschließung eine Scheinehe eingegangen werden soll, kann es die Befreiung vom Ehefähigkeitszeugnis verweigern.[21] Da in all diesen Situationen die Heiratspapiere nicht unbeanstandet vorliegen, kann die Heiratsabsicht noch keine aufenthaltsrechtliche Wirkung entfalten.

Aus der Ehe mit einem deutschen Ehepartner (§ 28 AufenthG) resultiert ebenso wie aus der Ehe mit einem ausländischen Partner, der eine längerfristige Aufenthalts- oder eine Niederlassungserlaubnis besitzt (§ 30 AufenthG), eine befristete Aufenthaltserlaubnis.[22] Die Erteilung eines solchen Titels ist allerdings an Bedingungen gebunden (§ 5 Abs. 1 und 2, § 29 AufenthG) wie ausreichendes Einkommen, Wohnraum, keine Vorstrafen, legale Einreise bzw. nachträgliche Legalisierung durch Wiedereinreise.[23] Sind die Bedingungen nicht erfüllt, kann die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis von den Ausländerbehörden versagt werden.[24] Auf diese Weise sollen Scheinehen verhindert werden. Die Ausländerbehörden prüfen bei Verdacht auch nach der Eheschließung, ob eine Scheinehe (auch „Aufenthaltsehe" genannt) vorliegt. Ist dies der Fall wird die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis materiell unwirksam, weil die familiäre Lebensgemeinschaft nicht hergestellt worden ist und damit die Schutzwirkung von Art. 6 Abs. 1 GG nicht zum Tragen kommt. Strafbar ist allerdings nicht die Scheinehe selbst, sondern die Beantragung der darauf aufbauenden Aufenthaltserlaubnis (§ 95 Abs. 2 AufenthG) (Cantzler 2004: 198-202; allg. Wagner 2003).

21 Vgl. Urteil des Kammergerichts Berlin vom 27. März 2001 (Az. I VA 36/99), in: Neue Juristische Wochenschrift-Rechtsprechungsreport (NJW-RR) 2001, S. 1373ff.

22 Auch eine eingetragene Lebenspartnerschaft hat diese aufenthaltssichernde Funktion. Die Bestimmungen des AufenthG gelten entsprechend (§ 27 Abs. 2).

23 Von der nachträglichen Legalisierung der Einreise kann gemäß § 5 Abs. 2 AufenthG allerdings abgesehen werden.

24 Eine Duldung kann in Betracht kommen, falls weitere Familienmitglieder bereits ansässig sind und dem Antragsteller die Zeit gegeben wird, für die Erfüllung der Bedingungen zu sorgen.

1.4.3 Elternschaft

Die Legalisierung des Aufenthaltsstatus ist auch möglich, wenn bei der Geburt eines nichtehelichen Kindes notariell die Elternschaft übernommen wird. In der Regel ist die Fallkonstellation so, dass ein deutscher Mann die Vaterschaft des Kindes einer ausländischen Frau ohne Aufenthaltsstatus anerkennt. Allerdings kann auch ein ausländischer Mann die Vaterschaft des Kindes einer Deutschen anerkennen. Zusätzlich zu der Vaterschaftsanerkenntnis muss auch die Personensorge anerkannt werden. Als Folge einer solchen Anerkennung entsteht ein Aufenthaltsrecht für den zuvor ausreisepflichtigen ausländischen Elternteil (§ 28 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG i. V. m. § 4 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz). Eine illegale Einreise ohne Visum ist dabei kein Hinderungsgrund mehr wie noch nach der alten Regelung des Ausländergesetzes (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 AuslG). Somit ist das Aufenthaltsgesetz an dieser Stelle weniger restriktiv als das alte Ausländergesetz. Da es sich hier um Personensorge handelt, ist es unerheblich, ob der Vater der biologische oder der soziale Vater ist. Ein Missbrauch läge erst dann vor, wenn eine echte Vater-Kind-Beziehung in Form einer familiären Lebensgemeinschaft gar nicht zustande kommt. Inwieweit es sich hierbei möglicherweise um eine in relevantem Umfang genutzte missbräuchliche Legalisierungsstrategie handelt, die nach § 95 Abs. 2 AufenthG strafbar wäre, ist trotz Untersuchungen der Innenministerkonferenz[25] ungeklärt (vgl. Beauftragte der Bundesregierung 2005: C III.1.3.2).

1.4.4 Aufenthaltsgewährung aus humanitären Gründen oder über Härtefallgründe

Das neue Aufenthaltsgesetz eröffnet die Möglichkeit, dass beim Vorliegen dringender humanitärer oder persönlicher Gründe oder we-

25 Bericht für die Sitzung des Arbeitskreises I der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 7./8. Oktober 2004 in Husum zum Thema Vaterschaftsanerkennungen zu Zwecken der Erlangung eines Aufenthaltstitels bzw. der deutschen Staatsbürgerschaft.

gen erheblichen öffentlichen Interesses eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann (§ 25 Abs. 4 AufenthG). Diese Gründe konnten grundsätzlich auch im alten Recht berücksichtigt werden (§ 55 Abs. 3 AuslG), doch wurde in diesen Fällen bisher lediglich eine Duldung erteilt. Weiterhin wird jetzt der Personenkreis, auf den diese Regelung anwendbar ist, nicht mehr eingeschränkt. Bisher konnten lediglich Personen berücksichtigt werden, über deren Ausreisepflicht noch nicht unanfechtbar entschieden war (Beauftragte der Bundesregierung 2005: C III.2.1.2.4).

Das Aufenthaltsgesetz hat mit § 23a auch die Möglichkeit der Einrichtung von Härtefallkommissionen durch die Länder geschaffen. Diese können der obersten Landesbehörde bei Vorliegen eines Härtefalles die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis empfehlen, wenn alle anderen verfahrensrechtlichen Möglichkeiten bereits ausgeschöpft sind.[26] Die oberste Landesbehörde ist an die Empfehlung der Kommission nicht gebunden, da es sich um ein im Ermessen stehendes Gnadenrecht handelt. Eine Antragstellung sowie eine Anfechtung der Entscheidung durch den betroffenen Ausländer sind nicht möglich.[27] Ausgeschlossen von dieser Härtefallregelung sind laut Gesetz Ausländer, die Straftaten von erheblichem Gewicht begangen haben, worunter illegale Einreise oder illegaler Aufenthalt nach § 95 Abs. 1 AufenthG nicht fallen. Die Ausformung der Härtefallkommissionen ist Ländersache. Die meisten Länder haben solche eingerichtet[28] und Verfahrensgrundsätze für diese erlassen. Laut den Landesverordnungen (Schwantner 2005) ist zwar die vollziehbare Ausreisepflicht eine grundsätzliche Voraussetzung, doch wird vielfach der Besitz einer Duldung gefordert. Das Vorliegen eines Ausweisungsgrundes nach den §§ 53 bis 55 AufenthG oder einer

26 Diese Regelung einschließlich der entsprechenden Länderverordnungen ist bis 31. Dezember 2009 befristet (§ 15 Abs. 4 ZuwG).

27 Andere Auffassung seitens der Beauftragten der Bundesregierung (2005: C III.2.3).

28 Niedersachsen, Hamburg und Hessen haben den Petitionsausschuss des Landesparlaments mit dieser Aufgabe betraut. In Bremen, Bayern, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern liegen noch keine endgültigen Entscheidungen vor.

Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG stellt durchgängig einen Ausschlussgrund dar. Das gilt ebenso für aufenthaltsrechtliche Illegalität, was entweder ausdrücklich benannt wird[29] oder sich daraus ergibt, dass keine Ausschreibung zur Fahndung oder kein gerichtliches Verfahren anhängig sein darf, das die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht zum Inhalt hat (grundsätzlich Storr et al. 2005: § 23a AufenthG Rn 12, 14).

Umstritten ist in der Literatur, ob die Eröffnung dieser Gnadenmöglichkeit eventuell verfassungswidrig ist. Die geäußerten Bedenken beziehen sich auf das Verhältnis der Härtefallkommissionen zu Petitionsausschüssen, auf einen möglichen Verstoß gegen den verfassungsmäßigen Bestimmtheitsgrundsatz und auf die Ausschließung des Rechtsweges (Schönenbroicher 2004; zurückhaltender Storr et al. 2005: § 23a AufenthG Rn 18-21).

1.4.5 Duldung

Das Erwirken einer Duldung bewirkt entgegen anderer Auffassung (Alscher et al. 2001: 18) keine Legalisierung des Aufenthalts, weil es sich hierbei lediglich um die zeitweise Aussetzung der Zurückführung bzw. der Abschiebung handelt (§ 60a AufenthG). Neben Abschiebehindernissen im Heimatland können diese auch in der Person des Abzuschiebenden begründet liegen (Schwangerschaft, Krankheit oder Verletzung). Der Status bleibt aber in aufenthalts- und beschäftigungsrechtlicher Hinsicht unsicher, da der Aufenthalt weiterhin rechtswidrig ist und lediglich straflos gestellt wird (Storr et al. 2005: § 60a AufenthG Rn 3). Die Duldung kann nur mittelbar zu einem Aufenthaltstitel führen, wenn der Zeitraum die vorgesehenen sechs Monate überschreitet und die obersten Landesbehörden bereit sind, für Ausländer aus bestimmten Gruppen oder Staa-

29 So z. B. in Schleswig-Holstein: „[...] sich in der Vergangenheit nicht nur kurzfristig unrechtmäßig (bis zu drei Monate) im Bundesgebiet aufgehalten hat." Vgl. Verfahrensgrundsätze der Härtefallkommission beim Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Online: http://landesregierung.schleswig-holstein.de.

ten einen befristeten Aufenthaltstitel zu verleihen (§ 23 Abs. 1 AufenthG). Sollten andernfalls die Ausreisehindernisse aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nach den sechs Monaten fortbestehen, so ist nach einer Abschiebungsaussetzung von mindestens 18 Monaten gegebenenfalls die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen möglich (§ 25 Abs. 5 AufenthG). Hat der Ausländer jedoch die Abschiebungshindernisse selbst mit verschuldet (z. B. Vernichtung von Personaldokumenten) ist dies nicht möglich. Laut Gesetzesbegründung sollen die im Gesetz genannten „Ausreisehindernisse" weitestgehend deckungsgleich mit Abschiebungshindernissen sein (Beauftragte der Bundesregierung 2005: C III.2.1.2.4). In der praktischen Anwendung der Ausländerbehörden während der ersten Monate des Jahres 2005 ist teilweise zu beobachten gewesen, dass die Bewertung von Ausreisehindernissen von diesen anders ausgelegt worden ist als die von Abschiebungshindernissen. Inwieweit die Durchführung des Aufenthaltsgesetzes in diesem Punkt dem Willen des Gesetzgebers entspricht, ist teilweise umstritten.[30]

30 Siehe z.B. die Äußerungen des innenpolitischen Sprechers der SPD-Fraktion Dieter Wiefelspütz in: Die Tageszeitung NRW, 29. April 2005, S. 2. Bundeskonferenz der Ausländer- und Integrationsbeauftragten des Bundes, der Länder und Kommunen, Erklärung zum Thema „Abschaffung der Kettenduldung" (24. und 25. Mai 2005, Online: http://www.integrationsbeauftragte.de/download/buko_2005_-_kettenduldung1.pdf). Keßler 2005. Grundsätzlich zu freiwilliger, zumutbarer Ausreise Heinold 2003.

2 Größenordnung und Zusammensetzung der illegal aufhältigen Bevölkerung

Erkenntnisse über Größenordnung und Zusammensetzung der illegal aufhältigen Bevölkerung sind naturgemäß schwer zu gewinnen. Die Größe des Bestands dieser Gruppe hängt ab von Zu- und Fortzügen, Geburten und Sterbefällen, unerlaubtem Verbleib trotz Ablauf des Aufenthaltstitels und von der Erlangung eines legalen Status (Vogel 1999: 168). So können Heirat und Asylantragstellung als Möglichkeit verstanden werden, einen illegalen Aufenthalt zu legalisieren (vgl. Kap. 1.4.1, 1.4.2). Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass Deutschland in den letzten Jahren verstärkt zum Transitland illegaler Migration wurde (Neske et al. 2004: 27). Hinzu kommen weitere zeitlich befristete illegale Aufenthalte in Deutschland, die Rück- oder Pendelwanderungen zur Folge haben (Bade 2001: 72). Das damit verbundene „stetige Kommen und Gehen" erschwert die quantitative Messbarkeit des Phänomens illegaler Migration in erheblichem Maße (Lederer 2004a: 179).

Menschen ohne Aufenthaltstitel oder Duldung können beim Zugang oder Abgang in die Illegalität Spuren in amtlichen Statistiken hinterlassen (Vogel 2002: 67). Für einen Einblick in die aufenthaltsrechtliche Illegalität spielen insbesondere solche Statistiken eine wichtige Rolle, die als Ergebnis staatlicher Kontrollen erstellt werden. Dies sind beispielsweise die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) oder die Statistik der Bundespolizei.[31] Daneben lassen sich Anhaltspunkte für die Entwicklung der Zahl illegal aufhältiger Migranten in Deutschland und die damit verbundenen Problemfelder aus dem Kontakt von Menschen mit illegalem Aufenthalt mit nicht-staatlichen Hilfseinrichtungen gewinnen (Lederer 2004a: 237; 2004b: 2).

31 Der Bundesgrenzschutz (BGS) wurde zum 1. Juli 2005 in Bundespolizei umbenannt. Aus Gründen der Vereinfachung ist im Folgenden in der Regel von Bundespolizei die Rede.

Obgleich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als ein zentrales Motiv für einen illegalen Aufenthalt angesehen wird (Alscher et al. 2001: 22; Lederer 1999), ist ein eindeutiges Muster der illegalen Migration und der Lebenslagen illegal aufhältiger Migranten in Deutschland nicht erkennbar (Lederer 2004b: 2): Das Spektrum der Bevölkerungsgruppen in der Illegalität reicht von illegal im Land verbliebenen Werkvertragsarbeitnehmern, untergetauchten Asylbewerbern bis hin zu illegal aufhältigen Haushaltshilfen und nachgezogenen Familienangehörigen. Diese Heterogenität erschwert es zusätzlich, zu einer Abschätzung der Größenordnung zu gelangen, da das Risiko, in eine Kontrolle zu geraten und damit statistisch erfasst zu werden, für die genannten Gruppen sehr unterschiedlich ist.[32]

2.1 Datenquellen

2.1.1 Daten der Bundespolizei

Aus statistischen Daten der Bundespolizei lassen sich Informationen zu Zugängen in die aufenthaltsrechtliche Illegalität gewinnen. Im Rahmen von Kontrollen werden zwei Formen der illegalen Einreise teilweise statistisch erfasst: die Einreise ohne Einreisedokumente sowie die Einreise mit ge- oder verfälschten Einreisedokumenten.[33] Es liegen keine statistischen Daten zum Missbrauch der visumfreien Einreise sowie zu denjenigen Fällen vor, in denen ein Aufenthalt in Deutschland erst im Anschluss an eine legale Einreise oder einen legalen Aufenthalt illegal wird. Schätzungen zu Folge sind die beiden letztgenannten Formen des Zugangs in die aufenthaltsrechtliche Illegalität quantitativ bedeutsamer als die Einreise ohne Papiere oder mit Hilfe ge- oder verfälschter Einreisedokumente (Cyrus 2004: 16). Die verfügbaren Zahlen tragen deshalb zu einer selektiven Wahrnehmung der Zugänge in die Illegalität bei.

32 Gómez Schlaikier (2005) weist beispielhaft auf das geringe Entdeckungsrisiko durch Arbeitsplatzkontrollen bei Beschäftigungsverhältnissen im privat-häuslichen Bereich hin. Andere Tätigkeiten, z. B. im Baugewerbe, sind exponierter.

33 Die Begriffe „Einreisedokumente“ und „Grenzübertrittsdokumente“ werden synonym verwendet.

a. Festgestellte unerlaubte Einreisen und Einreisen mit gefälschten Einreisedokumenten

Personen, die beim Versuch der illegalen Einreise durch die Bundespolizei oder andere mit der grenzpolizeilichen Kontrolle beauftragte Behörden festgenommen werden, gehen als Fall in eine von der Bundespolizei erstellte Statistik ein. Darin sind sowohl Aufgriffe illegal eingereister Menschen an den Landes-, See- und Luftgrenzen als auch Aufgriffe im Inland enthalten (vgl. Kap. 3.1.3).[34] Diese Statistik ist ein Aggregat von Statistiken, die auf der Ebene der Bundespolizeiämter einzeln erstellt wurden (Neske et al. 2004: 23). Im Zeitraum 1999 - 2003 ist die Anzahl der festgestellten unerlaubten Einreisen und der Einreisen mit ge- oder verfälschten Einreisedokumenten kontinuierlich zurückgegangen.

Tabelle 1: Festgestellte unerlaubte Einreisen an Land- und Seegrenzen und Einreisen mit ge-/verfälschten Grenzübertrittsdokumenten

Jahr	Festgestellte unerlaubte Einreisen	Ge-/verfälschte Grenzübertrittsdokumente
1999	36.716	3.642
2000	31.048	3.366
2001	27.666	3.016
2002	21.790	2.558
2003	19.138	2.797

Anmerkung: Die an Flughäfen festgestellten unerlaubten Einreisen sind in diesen Zahlen nicht enthalten.[35]

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Bundesministerium des Innern 2002b; 2003b; Grenzschutzdirektion 2004.

34 Alt (2003b: 3) weist auf einen starken Rückgang der Anzahl der Inlandsaufgriffe der Bundespolizei im Zeitraum 1999 - 2001 hin, der ausschließlich auf veränderte Erfassungsmodalitäten zurückzuführen ist, da seit 1. Januar 2001 Feststellungen unerlaubt Eingereister im Inland der Grenze zugeordnet werden, über die eine Person zweifelsfrei unerlaubt nach Deutschland eingereist ist (vgl. Bundesministerium des Innern 2002b: 12).

35 Die an Flughäfen durch die Bundespolizei festgestellten unerlaubten Einreisen und Urkundendelikte sind von den in Tab. 2 aufgeführten Werten subtrahiert worden,

Aus den rückläufigen Aufgriffszahlen kann nur unter Einschränkungen auf eine rückläufige Entwicklung unerlaubter Einreisen nach Deutschland geschlossen werden. Die festgestellten unerlaubten Einreisen bilden als „Hellfeld" nur einen Teil der unerlaubten Einreisen ab. Dabei muss das Verhältnis von Hellfeld zu Dunkelfeld, also jenen, denen die unerlaubte Einreise gelingt, nicht statisch sein. So ist beispielsweise die Aufgriffswahrscheinlichkeit durch die Bundespolizei eine veränderliche, letztlich unbekannte Größe. Höhere Ausgaben für Grenzkontrollen, wie sie in den letzten Jahren getätigt wurden, haben eine höhere Kontrollintensität zur Folge (Bundesministerium des Innern 2002b: 5). In diesem Zusammenhang verweist Lederer (2004: 217) auf eine Wechselwirkung zwischen der Kontrollintensität der Bundespolizei und den von Schleuserorganisationen angewandten Strategien und Technologien zur Ermöglichung der unerlaubten Einreise. Eine höhere Kontrollintensität führt demnach nicht notwendigerweise zu einem Rückgang der unerlaubten Einreisen (vgl. Kap. 3.1.3). Daneben wirken sich auch rechtliche Änderungen auf die Aufgriffszahlen der Bundespolizei aus, z. B. durch die Erweiterung der EU 2004 oder durch die Befreiung rumänischer und bulgarischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht im Jahr 2002, durch die ein Teil vormals unerlaubter Einreisen nun legal erfolgen kann.

b. Schleuser und Geschleuste

Die von der Bundespolizei erhobenen Daten zu Schleusern und geschleusten Personen an den Grenzen beleuchten einen Teil des Phänomens Menschenschmuggel, der assistierten illegalen Einreise. Als Schleuser oder Menschenschmuggler werden Personen bezeichnet, die gegen einen Vermögensvorteil die unerlaubte Ein- und Durchreise von Migranten planen und durchführen, während Menschenhandel auf die Ausbeutung illegal eingereister Personen im Zielland abzielt (Neske et al. 2004: 5).

---

da Personen, die an Flughäfen aufgegriffen werden, das deutsche Hoheitsgebiet in der Regel erst gar nicht betreten. Von einer illegalen Einreise kann deshalb nicht gesprochen werden (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001: 114).

Die Aufgriffszahlen von Schleusern und geschleusten Personen entwickelten sich in den 1990er Jahren nicht gleichmäßig. Nach einem starken Anstieg insbesondere der aufgegriffenen geschleusten Personen Anfang der 1990er Jahre waren die Aufgriffszahlen in den Folgejahren zunächst rückläufig. Seit Mitte der 1990er Jahre war wiederum eine deutliche Zunahme der Fälle aufgegriffener Schleuser und Geschleuster zu verzeichnen. So wurden im Jahr 1998 rund 12.000 Fälle von aufgegriffenen Geschleusten und rund 3.000 Fälle von aufgegriffenen Schleusern festgestellt (Bundesministerium des Innern 2004a: 112). Seitdem ist die Entwicklung rückläufig (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Aufgegriffene Schleuser und Geschleuste

Jahr	Schleuser	Geschleuste
1999	3.410	11.101
2000	2.740	10.320
2001	2.463	9.194
2002	1.844	5.713
2003	1.485	4.903

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Bundesministerium des Innern 2002b; 2003b; Grenzschutzdirektion 2004.

Zu berücksichtigen ist, dass in den in Tabelle 2 aufgeführten Zahlen nur diejenigen Personen enthalten sind, die direkt während des Grenzübertritts aufgegriffen wurden; es handelt sich also um versuchte unerlaubte Einreisen. Menschen, die mit Hilfe von Schleusern über die Grenze nach Deutschland eingereist sind und erst nach Grenzübertritt aufgegriffen wurden, werden als unerlaubte Einreisen erfasst. Deshalb ist es nicht zweckmäßig, den Anteil der in Tabelle 2 aufgeführten Geschleusten an den unerlaubten Einreisen zu berechnen, da in den unerlaubten Einreisen auch Fälle geschleuster Personen mit enthalten sind. Erst seit dem Jahr 2003 werden neben den beim Grenzübertritt aufgegriffenen Schleusern und Geschleusten auch die nach erfolgreichem Grenzübertritt aufgegriffenen Geschleusten als eigene Kategorie unter den unerlaubten Einreisen ausgewiesen. Im Jahr 2003 reisten 4.288 Menschen unerlaubt mit der Hilfe von Schleusern

ein; dies entspricht 22,4 % der Gesamtzahl der unerlaubten Einreisen im selben Jahr (2004: 3.938 Personen, 22.8 % der unerlaubten Einreisen).[36] Dabei handelt es sich um solche Fälle, in denen nachgewiesen werden konnte, dass eine Person mit Hilfe von professionellen Schleusern eingereist ist. Ein knappes Viertel der aufgegriffenen unerlaubt eingereisten Menschen nimmt somit die Leistungen von Schleusern in Anspruch. Der tatsächliche Anteil der Geschleusten an den unerlaubten Einreisen könnte höher sein, nur ist den Ermittlungsbehörden der Nachweis der Schleusung nicht gelungen (Neske et al. 2004: 30).

2.1.2 Asylstatistiken des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Illegal aufhältige oder illegal eingereiste Flüchtlinge werden statistisch erfasst, wenn sie einen Antrag auf Asyl stellen.[37] Eine Asylzugangsstatistik und eine Asylverfahrensstatistik, die angibt, wie viele Asylfälle jährlich mit welchem Ergebnis bearbeitet wurden, werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführt. Diese Statistiken enthalten keine Informationen über die Form des Aufenthalts und die Aufenthaltsdauer im Land vor der Asylantragstellung. Nach Einschätzung von Lederer (2004a: 173) ist die Asylantragstellung im Bundesgebiet bei der gegenwärtigen Gesetzeslage jedoch fast nur noch dann möglich, wenn der Antragsteller zuvor illegal eingereist ist (s.a. Vogel 1999). Davon ausgehend kann die Zahl der Asylerstanträge als Anhaltspunkt für die Abschätzung der Größenordnung der

36 Ohne unerlaubte Einreisen an Flughäfen.

37 Nach Art. 16a des Grundgesetzes wird politisch verfolgten Ausländern das Recht auf Asyl in Deutschland gewährt. Daneben kann Ausländern wegen drohender politischer Verfolgung nach § 60 Abs. 1 AufenthG (sog. „kleines Asyl") oder aus humanitären Gründen nach § 60 Abs. 2 AufenthG Abschiebungsschutz gewährt werden. Mit der Asylantragstellung ist immer auch ein Antrag auf Abschiebungsschutz nach § 60 AufenthG verbunden (vgl. Bundesamt 2004: 40). Für die Prüfung der Asylanträge nach Art. 16a GG und der Flüchtlingseigenschaft nach § 60 AufenthG ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg zuständig. Im Jahr 2003 wurden 50.563 Erstanträge auf Asyl gestellt. Die Zahl der Asylerstanträge ist seit Anfang der 1990er Jahre kontinuierlich zurückgegangen - eine Ausnahme bildet die leicht erhöhte Zahl der Asylerstanträge im Jahr 2001 (88.287 Erstanträge).

unerlaubten Einreisen von Flüchtlingen nach Deutschland betrachtet werden. Die Asylzugangsstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge nennt im Jahr 2003 50.563 Erstanträge auf Asyl.

In der Asylverfahrensstatistik werden die Ausgänge eines Asylverfahrens erfasst, d.h. die Anerkennung als Asylberechtigter nach § 16a GG, die Gewährung von Abschiebungsschutz aus politischen und humanitären Gründen nach § 60 AufenthG, die Ablehnung des Asylantrages oder formelle Entscheidungen.[38] Im Jahr 2003 wurden rund 63.000 von rund 93.900 der in diesem Jahr entschiedenen Asylanträge abgelehnt; dies entspricht einem Anteil von rund 67 % (Bundesamt 2004: 41). Im Rahmen qualitativer Untersuchungen zu aufenthaltsrechtlicher Illegalität hat sich gezeigt, dass manche rechtskräftig abgelehnten Asylbewerber, die zur Ausreise verpflichtet sind, diese Verpflichtung umgehen und in die Illegalität „untertauchen" (Alt 1999: 38). Da nicht bekannt ist, welcher Anteil der abgelehnten Asylbewerber illegal im Land verbleibt, ist eine einfache Interpretation der Zahl der abgelehnten Asylanträge als Zugang in die aufenthaltsrechtliche Illegalität nicht möglich.

2.1.3 Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes

Illegal aufhältige Tatverdächtige werden in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) als eigene Teilgruppe unter den „nichtdeutschen Tatverdächtigen" ausgewiesen. Die PKS wird einmal jährlich vom Bundeskriminalamt in Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern erstellt und nach einstimmigem Beschluss der Innenministerkonferenz veröffentlicht. Es handelt sich bei der PKS um eine Tatverdächtigen-Statistik, da sie die zur Kenntnis der Polizei gelangten mutmaßlichen Straftaten widerspiegelt (Gewerkschaft der Polizei 1999: 2): Ein Tatverdacht wird erfasst, wenn nach Ab-

38 Zu den sog. „formellen Entscheidungen" zählen Entscheidungen nach dem Dubliner Übereinkommen, Verfahrenseinstellungen, z. B. wenn der Asylbewerber seinen Antrag zurückzieht, sowie Entscheidungen im Folgeantragsverfahren, dass kein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird (BAMF 2004: 39).

schluss der Ermittlungen eine Anzeige von der Polizei an die Staatsanwaltschaft übergeben wird. Die PKS enthält hingegen keine Informationen über anschließende rechtskräftige Verurteilungen (Bannenberg 2003: 389). Die Aufnahme einer illegal aufhältigen Person in die PKS kann beispielsweise im Rahmen einer allgemeinen Personen- oder Verkehrskontrolle erfolgen oder im Zusammenhang mit Ermittlungen wegen anderer Straftaten (Vogel 2003: 171), wobei im Jahr 2003 der weit überwiegende Teil der illegal aufhältigen nichtdeutschen Tatverdächtigen wegen eines Verstoßes gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz als tatverdächtig registriert wurde (Bundeskriminalamt 2004: 123, vgl. Kap. 4.1.7).

Seit Anfang der 1980er Jahre werden Verdachtsfälle nicht mehr einzeln in der PKS erfasst, sondern den jeweiligen Tatverdächtigen zugeordnet (Bundeskriminalamt 2004: III). Die Polizeiliche Kriminalstatistik ist somit weitgehend eine Personenstatistik (Lederer 2004a: 210).[39]

Tabelle 3: Entwicklung der Zahl der illegal aufhältigen Tatverdächtigen

Jahr	Tatverdächtige ohne Aufenthaltsstatus
1999	128.320
2000	124.262
2001	122.583
2002	112.573
2003	96.197
2004	81.040

Quelle: Bundeskriminalamt 2000-2004.

39 Ein Tatverdächtiger wird in der PKS nur einmal registriert, wenn er im Berichtszeitraum (ein Jahr) mehrmals wegen des gleichen Delikts im selben Bundesland aufgegriffen wurde.

2.1.4 Statistiken zu illegaler Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit

Auf Grund des Zusammenhangs zwischen illegalem Aufenthalt und illegaler Beschäftigung werden im Folgenden auch statistische Daten zur illegalen Beschäftigung von Ausländern betrachtet. Diese Daten wurden bislang von der Bundesagentur für Arbeit im Zuge von Arbeitsplatzkontrollen erhoben. Seit Januar 2001 ist diese Aufgabe auf den Zoll übergegangen (vgl. Kap. 3.2.1.2). In der Statistik der illegalen Ausländerbeschäftigung sind Fälle von eingeleiteten Bußgeld- und Strafverfahren, Verwarnungen, Geldbußen sowie Strafanzeigen wegen illegaler Ausländerbeschäftigung enthalten. In Tabelle 4 sind jedoch ausschließlich die letzten drei Fälle aufgeführt, da die Voraussetzung dafür - anders als bei eingeleiteten Verfahren - ein Beweis der illegalen Beschäftigung von Ausländern ist. Seit dem Jahr 2000 werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer getrennt ausgewiesen. Da ein bestimmter Arbeitnehmer jedoch mehrfach als „Fall" statistisch erfasst werden kann, ist ein Rückschluss auf die tatsächliche Zahl der aufgegriffenen illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer nicht möglich (Sachverständigenrat 2004: 59; Lederer 2004a: 223).

In den in Tabelle 4 genannten Zahlen wird keine Unterscheidung zwischen solchen Fällen getroffen, in denen die illegale Beschäftigung aus einem fehlenden Aufenthaltstitel resultierte, und Fällen, in denen ein an und für sich legaler Aufenthalt für die Ausübung einer illegalen Beschäftigung genutzt wurde. Eine Größenschätzung auf Grundlage der aufgegriffenen illegal beschäftigten Arbeitnehmer kann deshalb in erster Linie dazu genutzt werden, einen eingeschränkten Einblick in illegale Beschäftigungsverhältnisse von Ausländern zu erhalten. Dasselbe gilt für Schätzungen zum Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland. Dabei wird zwar zwischen inländischen und ausländischen, nicht jedoch zwischen illegal und legal aufhältigen Schwarzarbeitern unterschieden (Enste/Schneider 2005; vgl. Kap. 5). Vogel (2002: 74f.) verweist in diesem Zusammen-

hang auf die Möglichkeit, auf Grundlage von Arbeitsplatzkontrollen, die nach dem Zufallsprinzip durchgeführt werden, branchenspezifische Schätzungen der Größenordnung illegaler Beschäftigungsverhältnisse illegal aufhältiger Migranten vorzunehmen (vgl. Kap. 2.2).

Tabelle 4: Straf- und Bußgeldverfahren gegen illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer

Jahr	Verwarnungen und Geldbußen	Strafanzeigen (Abgabe an die Staatsanwaltschaft)
2000	17.445	5.165
2001	12.591	5.411
2002	12.881	6.611
2003	11.052	6.355

Quelle: Bundesanstalt/-agentur für Arbeit, Statistik der Straf- und Bußgeldverfahren der Jahre 2000 – 2003.

2.1.5 Erhebungen von Hilfseinrichtungen

Anhaltspunkte für die Entwicklung der Zahl illegaler Aufenthalte und für die Lebenslagen illegal aufhältiger Migranten finden sich in Untersuchungen, die von kirchlichen Wohlfahrtsverbänden durchgeführt wurden, beispielsweise vom deutschen Caritas-Verband (1995)[40] und von der Evangelischen Kirche und dem Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland und in Westfalen (2002).[41] Während die Befragung der Diakonischen Werke auf eigene Beratungsstellen beschränkt war, richtete sich die Befragung des

40 Im Jahr 1995 wurden durch den deutschen Caritas-Verband ca. 1.000 Sozialberatungsstellen für Flüchtlinge und ausländische Arbeitnehmer, Bahnhofsmissionen, Obdachloseneinrichtungen, Schwangerenkonfliktberatungsstellen sowie auf ausländerrechtliche Fragen spezialisierte Rechtsanwälte und einige andere Stellen angeschrieben. 310 der befragten Einrichtungen aus neun Bundesländern schickten den Fragebogen ausgefüllt zurück (Schäfers 1995: 37).

41 Im Rahmen des Projekts „Illegalität" des Diakonischen Werks wurden zwischen November 2001 und Mai 2002 insgesamt 141 kirchlich-diakonische Beratungsstellen in NRW mit dem Arbeitsschwerpunkt Migration mittels eines standardisierten Fragebogens befragt. 96 Stellen (68%) meldeten sich zurück (Sextro 2003: 7f.).

deutschen Caritas-Verbandes auch an nicht-kirchliche Träger. Die Befragungen erhellen einen kleinen Ausschnitt der Hilfen für illegal aufhältige Migranten durch Wohlfahrtsverbände und andere Organisationen. Da insbesondere illegal aufhältige Migranten in Notlagen kirchliche Beratungsstellen und andere nicht-staatliche Hilfseinrichtungen besonders stark frequentieren, ist die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse in Bezug auf die Gesamtheit der illegal aufhältigen Migranten in Deutschland eingeschränkt (Elwert 2002: 8).

Beide Befragungen ergaben, dass der überwiegende Teil der angesprochenen Beratungsstellen bereits Kontakt zu illegal aufhältigen Migranten hatte. Im Zuge der Caritas-Umfrage stellte sich heraus, dass über zwei Drittel der antwortenden Beratungsstellen regelmäßig und in großer Zahl von illegal aufhältigen Ausländern um Hilfe gebeten wurden. Die meisten befragten Stellen wurden erst seit den 1990er Jahren, insbesondere nach der Änderung des Asylgrundrechts im Jahr 1993, mit dem Problem der Illegalität konfrontiert bzw. seitdem haben die damit verbundenen Hilfsanfragen deutlich zugenommen (Schäfers 1995: 37). Konkrete Zahlen, die für eine Größenschätzung Verwendung finden könnten, ergaben sich aus diesen Umfragen nicht.

2.1.6 Weitere Datenquellen

Statistik über die Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer

Mit in Kraft treten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 wurde für unerlaubt eingereiste Ausländer, die keinen Asylantrag gestellt haben, nach § 15a AufenthG ein System vorläufiger Unterbringung und Verteilung auf die Bundesländer eingerichtet („VilA"). Betroffen von diesem Verteilungssystem sind Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, die durch die Kontrollbehörden im Land aufgegriffen wurden und bei denen nicht eindeutig bestimmt werden kann, über welche Grenze sie eingereist sind, wie lange sie bereits im Land leben und die aus unterschiedlichen Gründen nicht in

ihr Herkunftsland zurückgeschoben werden können.[42] Eine Statistik zur Verteilung dieser Personengruppe auf die Bundesländer und zu deren Herkunftsländern wird durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführt. Im Zeitraum Januar bis einschließlich August 2005 wurden insgesamt 796 Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus auf die Bundesländer verteilt. Das mit Abstand wichtigste Herkunftsland war Serbien-Montenegro (175 Personen). Auf Grund der mit den Aufgriffen der Kontrollbehörden verbundenen Hellfeld-/Dunkelfeld-Problematik bieten die in dieser Statistik enthaltenen Zahlen keinen Ansatzpunkt für eine Abschätzung der Größenordnung des Bestands illegal aufhältiger Migranten in Deutschland.

Teilnehmer an dem Rückkehrprogramm REAG

Ein Zugang zum Programm REAG[43], durch welches die Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer in ihr Herkunftsland oder in einen Drittstaat finanziell und organisatorisch gefördert wird, besteht für ausreisepflichtige Ausländer, die den Behörden bekannt sind (Cyrus 2004: 74). Illegal aufhältige Migranten können REAG-Mittel in Anspruch nehmen, sofern sie eine Grenzübertrittsbescheinigung besitzen, die von der zuständigen Ausländerbehörde ausgestellt wird (vgl. Kap. 3.3.1). Seit Juli 1999 besteht die Möglichkeit der Beantragung von REAG-Mitteln auch für Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel. Im Jahr 2004 nahmen 312 (2003: 128 Personen) illegal aufhältige Personen und 112 (2003: 152 Personen) Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution REAG-Mittel in Anspruch; bei einem Teil der letztgenannten Gruppe handelte es sich um Personen, die sich zuvor illegal in Deutschland aufgehalten hatten.[44]

42 Dies kann an fehlenden Personaldokumenten liegen, an mangelnder Kooperation der Behörden des Herkunftslandes der betreffenden Person oder an der humanitären Lage im Herkunftsland.

43 Es handelt sich bei REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) um ein Rückkehrprogramm, das im Auftrag des Bundesinnenministeriums und der zuständigen Länderministerien von der IOM durchgeführt wird (vgl. Kap. 3.3.1).

44 Die Zahlen wurden von der Zweigstelle der Internationalen Organisation für Migration in Bonn zur Verfügung gestellt.

2.2 Schätzungen der Größenordnung der illegal aufhältigen Bevölkerung

Es ist auf Grundlage der verfügbaren statistischen Daten nicht möglich, die Anzahl illegal aufhältiger Migranten in Deutschland exakt zu bestimmen. Hierfür müsste gewährleistet sein, dass sowohl die Flussgrößen der Zu- und Abgänge in die/aus der Illegalität in einem bestimmten Zeitraum bekannt sind als auch der Bevölkerungsbestand zum Ausgangszeitpunkt (Lederer 2004a: 183). Wie in Kap. 2.1 dargestellt, sind Zu- und Abgänge in die Illegalität nur eingeschränkt quantifizierbar. Hinzu kommt die grundsätzliche Problematik, von kontrollbasierten statistischen Daten auf den Bestand illegal aufhältiger Migranten schließen zu wollen: So verbleiben Menschen, die ohne Papiere oder mit ge-/verfälschten Papieren durch die Bundespolizei aufgegriffen werden, in der Regel nicht im Land, sondern werden über die Grenze zurückgeschoben. Auch Aufgriffe illegal aufhältiger Migranten durch die Polizei im Inland haben aufenthaltsbeendende Maßnahmen zur Folge. Deshalb kann bezüglich der aufgegriffenen illegal aufhältigen Migranten nur eingeschränkt von einem Bevölkerungsbestand gesprochen werden (Lederer 2004a: 213).

Um zu einer Schätzung der Größenordnung des Bestands illegal aufhältiger Migranten zu gelangen, verweist Vogel (2002) als eine Möglichkeit auf das sog. „Multiplikatorenprinzip“. Die Voraussetzung dafür ist, dass die gesuchte Größe - in diesem Fall die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland - in einem festen Verhältnis zu einer gemessenen Größe steht. Das Problem, die Größenordnung der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland abzuschätzen, verschiebt sich somit auf die Ermittlung des Multiplikators (Vogel 2002: 70). Ein Ansatzpunkt, um den Bestand der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland mit Hilfe des Multiplikatorenprinzips zu ermitteln, könnten amtliche Daten aus Kontrollen im Inland sein. Dies ist jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich: Um eine Schätzung auf Grundlage von

PKS-Zahlen vorzunehmen, müsste gewährleistet sein, dass illegal und legal aufhältige Migranten mit der gleichen Wahrscheinlichkeit eine Straftat begehen. Auch die Wahrscheinlichkeit, dabei von der Polizei als tatverdächtig registriert zu werden, dürfte sich für beide Gruppen nicht unterscheiden (Vogel 1999: 174f.). Davon kann vermutlich nicht ausgegangen werden, da illegal aufhältige Migranten durch möglichst unauffälliges und gesetzeskonformes Verhalten versuchen, jede Aufmerksamkeit zu vermeiden, um Polizeikontrollen zu entgehen (Stobbe 2004: 94). Nach Einschätzung von Vogel (2002: 74f.) gibt es stichhaltige Argumente auch gegen eine Anwendung des Multiplikatorenprinzips auf statistische Daten, die bei den Arbeitsplatzkontrollen erhoben wurden, da es sich bei dieser Statistik zum einen um eine Fallstatistik handelt und zum anderen Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität nicht erkennbar sind. Eine solche Schätzung würde außerdem Personen vernachlässigen, die zwar ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, aber keiner Berufstätigkeit nachgehen (z. B. Studierende oder nachgezogene Familienangehörige). Allerdings bietet sich ein Ansatzpunkt für branchenspezifische Schätzungen der Anzahl illegal beschäftigter Migranten. Derzeit finden Arbeitsplatzkontrollen auch auf Grund von Hinweisen statt, in denen u.a. die Sprache oder „fremdes“ Aussehen der Arbeiter als Anhaltspunkte für illegale Beschäftigung genannt werden. Es handelt sich also bei den kontrollierten Arbeitsstätten keinesfalls um eine repräsentative Auswahl von Arbeitsstätten einer bestimmten Branche. Vogel (2002) schlägt daher vor, Arbeitsplatzkontrollen durch die Zollämter innerhalb einer bestimmten Branche nach dem Zufallsprinzip vorzunehmen. Das dabei ermittelte Verhältnis von Arbeitnehmern ohne Aufenthaltsstatus zu allen kontrollierten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten könnte für eine Hochrechnung auf die Zahl der in dieser Branche tätigen illegal aufhältigen Migranten genutzt werden.

Trotz der Schwierigkeiten, die Größenordnung des Bestands illegaler Migranten in Deutschland zu bestimmen, werden in der Öffentlichkeit immer wieder Zahlen genannt. Aktuell ist oft von etwa

einer Million „Illegaler“ 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 von 500.000 bis einer Million illegaler Migranten aus, da die Bürger der am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetretenen Staaten zumindest aufenthaltsrechtlich legalisiert wurden. Lederer (2004) schätzt dagegen auf Basis der Zahl nichtdeutscher illegaler Tatverdächtiger in der Polizeilichen Kriminalstatistik, dass der Mindestbestand an Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität seit Mitte der 1990er Jahre konstant circa 100.000 beträgt. Um zu einer solchen Schätzung zu gelangen, müssen die durch die Bundespolizei festgestellten unerlaubten Einreisen von der Gesamtzahl der aufgegriffenen illegalen Tatverdächtigen subtrahiert werden, da der illegale Grenzübertritt doppelt registriert wird, sowohl in der PKS als auch in der Statistik der unerlaubten Einreisen der Bundespolizei. An den Grenzen Aufgegriffene gelangen nicht auf das Bundesgebiet, sondern werden in der Regel sofort in das Nachbarland zurückgeschoben (Sachverständigenrat 2004: 59).[45] Für das Jahr 2003 ergibt sich mit 96.197 illegal aufhältigen Tatverdächtigen insgesamt und 19.138 festgestellten unerlaubten Einreisen ein Wert von 77.059 im Inland aufgegriffenen illegalen Tatverdächtigen.

Einigkeit scheint dahingehend zu bestehen, dass es bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre vermutlich einen kontinuierlichen Anstieg der Zahl der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland gab. Seitdem ist ein Stillstand oder sogar ein Rückgang des Phänomens auf hohem Niveau wahrscheinlich (Lederer 2004a; Schönwälder et al. 2004).

45 Einschränkend zu diesem Vorgehen merkt Lederer (2004) an, dass bei einer solchen Berechnung unterstellt wird, dass die fallbasierte Grenzaufgriffsstatistik wie die PKS eine personenbezogene Statistik ist. Bei einer Subtraktion der festgestellten unerlaubten Einreisen von den illegalen Tatverdächtigen wird die Zahl der im Inland aufgegriffenen illegalen Tatverdächtigen deshalb unterschätzt (vgl. Lederer 2004, 213).

2.3 Zusammensetzung der illegal aufhältigen Bevölkerung

2.3.1 Nationale Zusammensetzung

Zunächst ist festzustellen, dass ein Zusammenhang zwischen der Zusammensetzung der illegalen Migranten nach Herkunftsländern bzw. Staatsangehörigkeit und der legalen Migration wahrscheinlich ist: Bereits in Deutschland lebende Familienangehörige, Freunde und Landsleute können zu „Brückenköpfen" und ersten Anlaufstellen für illegale Zuwanderer werden. Dennoch kann man nicht davon ausgehen, dass sich die Strukturen der legalen Zuwandererbevölkerung bei der illegal aufhältigen Bevölkerung eins zu eins widerspiegeln. Einen erheblichen Einfluss auf die Zusammensetzung der illegal aufhältigen Migranten nach Staatsangehörigkeit üben die nach Herkunftsländern differenzierten Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen aus. So sind z. B. Angehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten freizügigkeitsberechtigt und mit dem Zuwanderungsgesetz ab 1. Januar 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 erscheinen dementsprechend eher bei den im Zuge von Kontrollen im Inland aufgegriffenen illegal aufhältigen Migranten. Umgekehrt sind Angehörige visumpflichtiger Staaten wie China oder der Russischen 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: 19-23) hinsichtlich der Herkunft illegaler Migranten zu folgenden Feststellungen:

Die quantitativ größte Gruppe bilden visumfrei oder mit erschlichenen Visa eingereiste Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa, die häufig zwischen Deutschland und dem Herkunftsland pendeln. Vor dem 1. Mai 2004 galt dies beispielsweise für polnische, tschechische und litauische Staatsangehörige, für die sich jedoch teilweise die Rahmenbedingungen durch den EU-Beitritt ihrer Herkunftsländer geändert haben (siehe oben). Sie benötigen keinen Aufenthaltstitel mehr, auf Grund der Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit jedoch weiterhin eine Arbeitserlaubnis.

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 Förderation, Ukraine, Vietnam). Hier erfolgt die Zuwanderung zu in Deutschland lebenden Familien oder ethnischen Gruppen, die Anschlussmöglichkeiten bieten.

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 (2004a: 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 (vgl. Gómez Schlaikier 2005).[46]

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

2.3.2 Alters- und Geschlechtszusammensetzung

Bei der Altersstruktur der illegal aufhältigen Bevölkerung liegt der Schwerpunkt nach Angaben von Cyrus 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" (Cyrus 2004: 27). Dass die Zahl von Kindern in der Illegalität möglicherweise anwächst, lässt sich auch aus einem anderen Phänomen schließen: Einrichtungen, die sich um die medizinische Versorgung von illegalen Migranten kümmern, berichten über eine steigende Bedeutung von Schwangerschaften in ihrer Arbeit (vgl. Kap. 4.1.4).

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

2.3.3 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, die bis 2004 EU-Außengrenzen hatten, naturgemäß höhere Zahlen hatten, da auch 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 illegal Aufhältigen ist davon auszugehen, dass sie vor allem in den Großstädten anzutreffen sind, da dort am ehesten Anschlussmöglichkeiten an den Arbeits- und Wohnungsmarkt bestehen. Auch das Vorhandensein legaler Migranten aus dem gleichen Herkunftsland oder der gleichen Ethnie spielt eine Rolle, da diese Unterstützungsleistungen bereitstellen können. 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 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.
- Vor dem 1. Mai 2004 waren Menschen ohne Aufenthaltstitel aus Polen in ganz Deutschland zu finden, wobei auf Grund der Siedlungsgeschichte ein Schwerpunkt in Berlin und in Nordrhein-Westfalen zu vermuten ist. Auch illegal aufhältige Migranten aus der Türkei sind tendenziell in den gleichen Regionen zu finden wie ihre legal ansässigen Landsleute.
- Illegale Migranten aus Lateinamerika sind ebenfalls in allen größeren Städten zu finden.

3 Staatliche Ansätze zum Umgang mit Illegalität

3.1 Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Migration

Aufgrund seiner Souveränität kontrolliert der Staat den Zugang zu und den Aufenthalt auf seinem Territorium. Illegaler Grenzübertritt und illegaler Aufenthalt stellen Rechtsbrüche dar, die der Staat, um die Rechtsordnung zu wahren, nicht tolerieren kann (Sachverständigenrat 2004: 110, 352). Daher bedeutet illegale Migration eine Herausforderung, der sich der Staat mit Maßnahmen der Kontrolle entgegenstellt. In einer zunehmend vernetzten Welt und insbesondere in der Europäischen Union, die den internationalen Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital stärken will und dafür die Grenzen öffnet, wird es jedoch zunehmend schwerer, Illegalität mit rein nationalen Ansätzen zu bekämpfen. Daher werden diese Ansätze mit auf europäischer Ebene harmonisierten Maßnahmen und Instrumenten verbunden (Europäische Kommission 2003). Eine Eindämmung von illegaler Migration ist zwar möglich, nicht jedoch ihre vollständige Verhinderung. Neben kaum zu tragenden Kosten (Entorf 2002) stehen der vollständigen Verhinderung in einem liberal-demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaat auch humanitäre und menschenrechtliche Verpflichtungen sowie die Intervention von Interessengruppen entgegen (Sachverständigenrat 2004: 355; Cornelius/Tsuda 2004; Halfmann/Bommes 1998; Freeman 1994). Aber selbst bei weitgehender Schaffung legaler Zuwanderungswege würde ein gewisses Ausmaß an illegaler Migration aus verschiedenen Gründen weiterhin bestehen (Sachverständigenrat 2004: 350, 352).

Das deutsche System der Migrationskontrolle funktioniert sowohl durch externe Kontrollen (z. B. über das Visa-System und die Außengrenzkontrollen) als auch durch ein System von internen Kontrollen mittels Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen. Da sich der illegale

Aufenthalt eben diesen Steuerungsmechanismen zu entziehen sucht, kommen in Deutschland weitere Kontrollmechanismen im Innern zum Tragen. Diese werden ergänzt durch ein System von Registrierung und Überprüfung verschiedener Institutionen, das über die Meldepflicht und den Zugriff auf Daten einschließlich des Ausländerzentralregisters durch verschiedene Institutionen Ausländer leichter kontrollierbar macht (Hailbronner et al. 1998: 204). Erleichtert wird dies durch die Tatsache, dass die persönliche Identifizierung in Deutschland als „normal" gilt und weitgehend sozial akzeptiert ist (Vogel 2001).

3.1.1 Auswirkungen der geographischen Lage

Deutschland befindet sich in Europa in einer zentralen Lage. Es grenzt an neun EU-Mitgliedstaaten sowie die Schweiz und besitzt Seegrenzen an Nord- und Ostsee. In den letzten Jahren hat ein qualitativer Wandel der deutschen Grenzsituation stattgefunden, da die östlichen Grenzen zu Polen und der Tschechischen Republik seit Mai 2004 keine EU-Außengrenzen mehr darstellen. Alle deutschen Grenzen sind gekennzeichnet durch starke Reisebewegungen. Die Hauptwege illegaler Einreise sind vor allem die offiziellen Grenzübergänge, sofern es sich um den Missbrauch der visumfreien Einreise, die Einreise mit gefälschten oder manipulierten Dokumenten oder die Einreise mit einem durch falsche Angaben erschlichenen Visum handelt.

Die stärkste öffentliche Wahrnehmung, wenngleich von quantitativ geringerer Bedeutung, ist die Einreise ohne die notwendigen Dokumente jenseits der offiziellen Grenzübergänge (Cyrus 2004: 15f.). Hierbei handelt es sich neben der unerlaubten individuellen Einreise häufig um Schleusungen. Dabei sind die Wege aufgrund der wechselnden Lage nicht genau bekannt, aber es lassen sich einige allgemeine Feststellungen treffen. Tangiert sind sämtliche Grenzen, das heißt sowohl die Ostgrenzen (bis April 2004 EU-Außengrenzen) als auch die übrigen europäischen Binnengrenzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Deutschland durch die zentrale Lage in starkem

Maße Transitland für Schleusungen ist. An den (damaligen) EU-Außengrenzen gab es zwischen 2001 und 2003 eine Verlagerung der Einschleusungen und unerlaubten Einreisen von der tschechischen hin zur polnischen Grenze. Bei unerlaubten Einreisen und Schleusungen über die Schengengrenzen stellte bei rückläufiger Tendenz der Aufgriffe vor allem die Grenze zu Österreich einen Schwerpunkt dar. Aber auch die Grenzen zu Belgien, den Niederlanden und Frankreich waren betroffen. Daneben gab es Fälle der Flughafenschleusung über die internationalen Flughäfen (v.a. Frankfurt am Main), wie die steigenden Aufgriffszahlen belegen. In geringem Umfang fand die illegale Einwanderung auch über die Seegrenzen statt, wobei die Ostsee im Mittelpunkt stand (Cantzler 2004: 21-24; Bundesministerium des Innern 2002a: 2-5; 2003a: 1-3; 2004b: 1-4; vgl. Kap. 2.1).

3.1.2 Kontrolle durch Visapolitik

Bürger der EU-Staaten benötigen zur Einreise in die Bundesrepublik Deutschland kein Visum, während alle übrigen Bürger aus Drittstaaten grundsätzlich der Visumpflicht unterliegen. Die Entscheidung über die Visumpflicht bei Kurzaufenthalten bis zu drei Monaten zu Besuchs- oder touristischen Zwecken obliegt dem Rat der Europäischen Union[47], während über längerfristige Aufenthalte die Mitgliedstaaten selbst bestimmen. Von den Drittstaaten sind nach Beschluss des Rates gegenwärtig 38 Staaten von der Pflicht für das dreimonatige Visum (Schengenvisum), das den Zugang zu allen Schengen-Staaten eröffnet, ausgenommen („Positivliste"). Als Folge der europäischen Verordnungen haben sich für Deutschland in den letzten Jahren einige Änderungen ergeben. So wurde die Visumpflicht für bulgarische und rumänische Staatsbürger aufgehoben (2001 bzw. 2002), während sie für kolumbianische und ecuadorianische Staatsbürger eingeführt wurde (2001 bzw. 2003).[48]

47 EG-Vertrag (2001) Artikel 62 Nr. 2 Buchstabe b Ziffer i.

48 Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsbürger beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsange-

Nach der Regelung im Aufenthaltsgesetz (§ 71 Abs. 2 AufenthG) sind die Botschaften und Generalkonsulate der Bundesrepublik Deutschland für die Erteilung der Visa verantwortlich. Damit stellen die Auslandsvertretungen eine Kontrollinstanz gegen illegale Migration im Vorfeld dar. Die Kontrolle richtet sich gegen diejenigen, die versuchen, mit falschen Angaben die Erteilung des Visums zu erschleichen. In diesem Fall wird das Visum zweckentfremdet, da es z. B. für touristische Zwecke beantragt wird, obwohl eigentlich eine Arbeitsaufnahme geplant ist.[49] Illegale Migration versucht damit gleichsam unsichtbar zu werden, indem sie sich im legalen Migrationsgeschehen versteckt („embedded migration") (Alt 2004a: 312f.).

Drittstaatsangehörige, die mit einem Visum legal einreisen und sich dann über die Gültigkeitsdauer des Visums hinaus in Deutschland aufhalten oder ohne Arbeitserlaubnis eine Arbeit aufnehmen, können nicht ohne weiteres erfasst werden. Da keine Ausreisekontrollen vorgenommen werden, ist nicht festzustellen, ob sie wieder ausgereist sind. Um hier und im Fall der Einreise mit einem gefälschten Visum eine bessere Handhabe bei Kontrollen zu bekommen, wurde 2002 mit dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus das AZR-Gesetz geändert. Damit wurde unter anderem die Visadatei zu einer Visaentscheidungsdatei ausgebaut. Wurden bisher nur die Angaben zu Anträgen gespeichert, werden jetzt auch solche zu Visaerteilung und Visaversagung erfasst (§ 29 AZRG) (Schmahl 2004: 218). Darüber hinaus hat das Terrorismusbekämpfungsgesetz auch die Speicherung identitätssichernder (u.a. biometrischer) Merkmale erweitert (jetzt § 49 Abs. 2 AufenthG). So werden in Deutschland seit 2003 Visa mit integriertem Lichtbild ausgestellt. Bei den Drittstaatsangehörigen, die von der Visumpflicht befreit sind, ist durch den weitestgehenden Verzicht auf Einreisestempel an den Grenzen

hörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 81/1 vom 21. März 2001). Geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2414/2001 des Rates vom 7. Dezember 2001 (ABl. L 327 vom 12. Dezember 2001, S. 1f.) und Verordnung (EG) Nr. 453/2003 vom 6. März 2003 (ABl. L 69 vom 13. März 2003, S. 10f.).

49 Vgl. Fußnote 5.

allerdings häufig nicht mehr festzustellen, wie lange sie sich tatsächlich im Land aufhalten (Cyrus 2004: 18; Vogel 2000: 401).

3.1.3 Einreisekontrollen an den Grenzen und im Binnenland

Durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen im Zuge der europäischen Integration hat sich in Europa eine grundlegende Veränderung der Kontrollpraxis und damit des Vorgehens gegen illegale Einwanderung ergeben. Zum einen wurden die Kontrollen harmonisiert und an die Außengrenzen verlagert, wo sie in das Vorfeld der Grenzen der EU hinaus reichen. Dabei werden die umliegenden Drittstaaten in die Kontrollen mit einbezogen (s.u.) oder bereits die Ausreise in den Herkunftsländern, z. B. an Flughäfen, kontrolliert (Samers 2004). Zum anderen werden Kontrollen im Binnenland durchgeführt und zunehmend private Akteure wie das Personal von Fluggesellschaften in die Kontrollen der Einreiseberechtigung mit einbezogen. Durch diese Verlagerung der Kontrollen gelingt es dem Staat, seine Effektivität zu steigern (Guiraudon 2002; 2001).

Deutschland führt Außengrenzkontrollen an den Grenzen zu Polen und der Tschechischen Republik (vgl. Kap. 3.1.1.), der Schweiz sowie an den See- und Flughäfen durch.[50] Die Kontrollen sollen die verschiedenen Formen der unerlaubten oder missbräuchlichen Einreise (vgl. Kap.1.1) verhindern. Im Fall der visumfreien Einreise und der Einreise mit einem Visum hat die Grenzpolizei die Möglichkeit, bei einem begründeten Verdacht, dass die Einreise nicht dem angegebenen Zweck dient, den Ausländer zurückzuweisen (§ 15 Abs. 2 AufenthG). Aufgrund des hohen Reiseverkehrsaufkommens und des politischen Interesses an einer reibungslosen Kommunikation mit den östlichen

50 Die neuen Beitrittsstaaten haben zum 1. Mai 2004 den Schengen-Besitzstand eingeführt. Die Personenkontrollen an den Grenzen zu Polen und der Tschechischen Republik werden allerdings erst dann entfallen, wenn der Rat der Innen- und Justizminister beschließt, dass die beiden Staaten sämtliche Schengen-Standards, vor allem bzgl. Außengrenzsicherung und eines funktionierenden Schengener Informationssystems (SIS), erfüllen. Die Schweiz hat am 5. Juni 2005 in einer Volksabstimmung dem Beitritt zum Schengener Abkommen zugestimmt. 2007 sollen die Personenkontrollen an den Grenzen der EU zur Schweiz wegfallen.

Nachbarstaaten können die hierzu notwendigen Kontrollen jedoch zwangsläufig nur stichprobenartig erfolgen. Verschärfungen der Kontrollen können bei der visumfreien Einreise nur eingeschränkt wirken. So sollen beispielsweise polnische Staatsangehörige, die vom Bundesgrenzschutz (BGS) (vor dem 1. Mai 2004) wegen des Verdachts der Aufnahme einer illegalen Beschäftigung zurückgewiesen worden waren, einfach den nächsten Grenzübergang genutzt haben (Cyrus 2004: 17).

Entsprechendes gilt für den zahlenmäßig minder relevanten Fall der illegalen Einreise mit gefälschten oder manipulierten Dokumenten. Hierzu zählen zum Beispiel gestohlene Visumformulare, gefälschte Pässe vorzugsweise von Staaten der Europäischen Union oder Dokumente, die von in Deutschland lebenden Verwandten überlassen worden sind. Um dem im Rahmen des Möglichen abzuhelfen, werden die Methoden der Dokumentenprüfung europaweit verbessert (Sachverständigenrat 2004: 355; Cyrus 2004: 15-17). Dazu zählt die Einbeziehung von Lichtbildern und (in absehbarer Zukunft) biometrischen Daten in die Visa- und Passunterlagen sowie die Vernetzung mit nationalen und europäischen Datenbanken wie dem SIS (s.u.).

Im Rahmen des Vorgehens gegen illegalen Grenzübertritt und Schleusungskriminalität haben hier, wie in den übrigen europäischen Staaten, seit den 1990er Jahren hohe Investitionen in den Grenzschutz und die Ausweitung des Personals des Bundesgrenzschutzes stattgefunden. Zum einen wurden die technischen Überwachungsmittel verbessert, so dass Infrarotgeräte, Nachtsichtgeräte, Wärmebildgeräte und CO_2-Spürgeräte zum Einsatz kamen (Minthe 2002b: 20; Dietrich 1998: 17). Zum anderen rekrutierte der Bundesgrenzschutz zu Beginn der 1990er Jahre in den östlichen Bundesländern über 1.200 Grenzunterstützungskräfte aus der lokalen Bevölkerung, die zum Ende des Jahrzehnts in reguläre Beschäftigungsverhältnisse übernommen wurden (Dietrich 1998: 12f.). Insgesamt wurden vom Bundesgrenzschutz an den Außengrenzen zwischen 1999 und 2003 ca. 13.000 Beamte und Angestellte eingesetzt (Bundesministerium des Innern 2002a: 21; 2004b: 22).

Das Bundesgrenzschutzgesetz wurde in den letzten Jahren mehrfach novelliert. So wurde u.a. ein 30 km tiefer Korridor hinter der Grenze als gefährdete Zone ausgewiesen, in dem der Bundesgrenzschutz die Möglichkeit erhielt, Identitätskontrollen auch ohne Anlass und konkrete Verdachtsmomente durchzuführen. Zu den Kompetenzen gehören ebenfalls das Betreten von verdächtigen Häusern ohne richterliche Ermächtigung, die verdeckte Foto- und Videoüberwachung sowie der Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln und von V-Leuten (Dietrich 1998: 18). Auch kann der Bundesgrenzschutz lagebildabhängige[51] und verdachtsunabhängige Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen durchführen. Diese Kontrollen setzen sich im Binnenland fort. Voraussetzung ist hier allerdings die formal begründete Annahme, dass eine zu kontrollierende Person vor kurzem eine Außengrenze überschritten hat. Damit fallen dem Bundesgrenzschutz im Binnenland auch Kontrollkompetenzen auf den Transitwegen, Bahnhöfen und Flughäfen zu. Zudem wurden die Kompetenzen des Bundesgrenzschutzes durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz von 2002 auch dahingehend erweitert, dass bei Kontrollen Personen nicht nur angehalten und befragt, sondern dass auch deren Ausweispapiere kontrolliert und abgeglichen werden können.

Jenseits des grenznahen Gebiets, der Transitstrecken und Bahnhöfe werden die verdachtsunabhängigen Personenkontrollen von den Polizeien der Länder im Zuge ihrer Ermittlungstätigkeiten durchgeführt. Dabei ist die Polizei grundsätzlich verpflichtet, bei Identitätsprüfungen auch den Aufenthaltsstatus zu prüfen. In einigen Bundesländern wie z. B. in Berlin ergeben sich zudem auf der Basis des allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) Kontrollkompetenzen in speziellen Sicherheitszonen. Auch sind die Kompetenzen der Polizeien im Zuge des Terrorismusbekämpfungsgesetzes

51 Lagebildabhängig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Personen kontrolliert werden, die nach Aussehen und Verhalten Migranten sein könnten und die Reisewege nutzen, welche nach Erkenntnissen der Behörden auch von Schleusern genutzt werden (Stobbe 2004: 92).

von 2002 dahingehend erweitert worden, dass diese anlassunabhängige Kontrollen im Zuge von Rasterfahndungen durchführen können (Stobbe 2004: 92; Alt 2003a: 446).

Die Bewertung der Kontrollen ist uneinheitlich. Sie sind verglichen mit anderen Staaten sehr viel umfassender; dennoch wird ihnen von einigen Autoren eine eher symbolische Relevanz zugeschrieben (Vogel 2003a: 177). Eine Beurteilung, inwiefern die ausgebauten Kontrollen gemessen an ihren Zielsetzungen effektiv sind, ist nicht einfach (Schönwälder et al. 2004: 72). Einerseits ergibt sich aus den Erfahrungsberichten der Sicherheitsorgane, dass infolge der verschärften Kontrollen die Aufgriffe und damit die ermittelten Verstöße zurück gingen (Bundesministerium des Innern 2002a; 2003a; 2004b). Andererseits zeigen sich unbeabsichtigte Nebenfolgen. Je schwieriger sich die Möglichkeiten der Einreise gestalten, desto eher wenden sich Betroffene an Schleuser. Bei steigender Nachfrage steigen die Preise für die Schleusungen, damit die Gewinne und folglich die Attraktivität dieses Kriminalitätsbereichs. Da für die Schleuser aber ebenfalls das Risiko der Entdeckung gewachsen ist, neigen sie zu einer erhöhten Gewaltbereitschaft gegenüber den Kontrollorganen, aber auch gegenüber den Migranten selbst (Sachverständigenrat 2004: 355; Neske et al. 2004: 62; Cantzler 2004: 31; Zimmermann 2003: 182-188; Schatzer 2000: 43). Seitens des Bundesinnenministeriums wurde darauf hingewiesen, dass auch mit der Perfektionierung der Grenzsicherung illegale Migration nicht gänzlich verhindert werden kann (Sonntag-Wolgast 2000: 29). Die historische Erfahrung zeigt, dass es illegale Migration bis zu einem gewissen Grad immer geben wird und dass die Versuchung dazu mit den Zugangsrestriktionen korreliert (Bade/Bommes 2004: 35; Bade 2001: 69).

3.1.4 Verwaltungskoordinierung und Informationssysteme

Die Bekämpfung von illegaler Einreise und Schleuserkriminalität erfolgt in enger behörden- und ressortübergreifender Zusammen-

arbeit. Neben dem Ausbau der Grenzsicherung gehört dazu auch die Zusammenführung der verfügbaren Informationen aller betreffenden Behörden und Einrichtungen des Bundes und der Länder im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten (BMI/BMJ 2001: 337; Sonntag-Wolgast 2000: 22).

Aus dieser Zusammenführung der behördenbezogenen Erkenntnisse und der Gesamtschau der Informationen wird jeweils spezifischer Handlungsbedarf abgeleitet. So arbeiten alle wichtigen Behörden (Bundespolizei, BKA, BAMF, BND, Zoll bzw. Finanzkontrolle Schwarzarbeit etc.) in Arbeitsgemeinschaften und fallweisen Projekten zusammen. Darüber hinaus kommt anlassbezogen ein Arbeitskreis Illegale Migration/Schleusungskriminalität zum Informationsaustausch zusammen. Beim Bundeskriminalamt wurde 2004 das „Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität" (GASS) als neue Kooperationsform zwischen Bundespolizei und Bundeskriminalamt eingerichtet, das ebenfalls auf der Grundlage von Projekten arbeitet.[52] Bereits 1996 wurden anlassbezogene gemeinsame Ermittlungsgruppen geschaffen, in denen die Bundespolizei, die Polizei und Staatsanwaltschaften kooperieren. 2001 befassten sich 17 von 27 Ermittlungsgruppen mit der Bekämpfung der Schleusungskriminalität (Bundesministerium des Innern 2002a: 5). Es finden konzertierte Einsätze statt, in die auch der Zoll, Ausländerbehörden und die Landeskriminalämter involviert sind. So gehen beispielsweise in den östlichen Bundesländern die Bundespolizei und die Landespolizeien gemeinsam auf Streife (Minthe 2002b: 20; Dietrich 1998: 22). Weiterhin werden vor Ort auch kommunale Körperschaften (z. B. Verkehrsämter, Ordnungsämter) und teilweise Unternehmen (z. B. Taxifahrer) mit in die Maßnahmen einbezogen (Dietrich 1998: 23; 2005: 67).[53] Für die

52 Das GASS wurde zum 1. November 2004 eingerichtet. Es führt die Zentralstellenfunktionen von BKA und Bundespolizei betreffend Schleusungskriminalität zusammen. Ressortübergreifend wird mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zusammengearbeitet.

53 In den 1990er Jahren hatte der BGS in den Grenzregionen zu Polen und der Tschechischen Republik auch Bürgertelefone eingerichtet (Dietrich 1998: 19).

Ermittlungen im Vorfeld der deutschen Grenzen erstellt der Bundesnachrichtendienst (BND) Lagebilder zur Sammlung von Informationen über Schlepperbanden, deren Organisationsstrukturen, Namen und genutzte Routen (Zimmermann 2003: 193-197; Hanning 2000: 12). An mehreren deutschen Großflughäfen ist eine deutsch-niederländische Arbeitsgruppe VerdiE (Verhinderung der illegalen Einreise) tätig, in der Mitarbeiter verschiedener Dienststellen sowie von Flughafenbetreibern und Luftfahrtunternehmen beratend zur Seite stehen (Bundesministerium des Innern 2002a: 4).

Mit Blick auf die am 1. Mai 2005 eingerichtete Europäische Grenzschutzagentur wurde bereits Ende 2002 begonnen, in Berlin das „Zentrum Landgrenzen" als dezentrale Stelle aufzubauen (Bundesministerium des Innern 2004b: 4f.).

Die Zusammenführung der Informationen geschieht des Weiteren über Informationssysteme. Von den auf europäischer Ebene angesiedelten Systemen ist zuerst das Schengener Informationssystem SIS zu nennen. Weiterhin ist seit dem 15. Januar 2003 das System EURODAC in Betrieb, das der Erfassung und dem Vergleich von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und unerlaubt eingereisten Drittstaatsangehörigen dient. Dort werden alle Asylantragsteller und illegal eingereisten Drittstaatsangehörige über 14 Jahre erfasst. Die Erfassung dient dazu, die in diesem Verfahren Aufgegriffenen in die Mitgliedstaaten abzuschieben, in denen sie zuerst Asyl beantragt haben.[54] Gegenwärtig wird auf europäischer Ebene an einem SIS II gearbeitet sowie einem zusätzlichen Visa-Informationssystem (VIS) (Bundesministerium des Innern 2002a: 14). Über das BKA besteht die Anbindung an Europol und Interpol.

54 Diese Maßgabe wurde 2002 mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz in das Ausländergesetz übernommen (vgl. Kap. 1). Die Daten von Asylbewerbern werden zehn Jahre, die von illegal über eine Dublingrenze eingereisten illegal aufhältigen Drittausländern zwei Jahre lang gespeichert. Die Zahl der Aufgriffsfälle, also aufgegriffene, illegal aufhältige Ausländer, die keinen Asylantrag in Deutschland stellen, aber in einem anderen Mitgliedstaat ein Asylverfahren anhängig oder negativ beschieden bekommen haben, ist seit Einführung Anfang 2003 stetig gestiegen (2004: 2.394 Fälle).

Auf deutscher Ebene führt die Bundespolizei verschiedene Dateien zu Erleichterung der Ermittlungstätigkeiten wie zum Beispiel den Grenzaktennachweis (GAN). Von der ehemaligen Bayerischen Grenzpolizei wurde ein Fahrzeugidentifizierungs- und Auswertungssystem (FINAS) entwickelt, das vom Bayerischen Landeskriminalamt geführt wird und bundesweit zur Verfügung steht. Die 1993 geschaffene Falldatei Schleuser und Geschleuste (FDS) ist mittlerweile durch die Datei INPOL-Fall DOMESCH (Informationssystem der Polizei-Falldatei Dokumente, Menschenhandel, Schleusung) ersetzt worden. Es handelt sich um eine Verbundanwendung, die beim BKA angesiedelt ist und von den Polizeien des Bundes und der Länder bestückt wird (Dietrich 1998: 18; Cantzler 2004: 51f.). Als nationales Gegenstück zu EURODAC führt das BKA ein automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS), in das unter anderem auch die Fingerabdrücke aller Asylbewerber sowie der unerlaubt eingereisten Personen aufgenommen werden. Mit dem ersten Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz wurde zum 1. Oktober 2005 eine Fundpapierdatenbank eingeführt, die beim Bundesverwaltungsamt geführt wird. Erfasst werden in Deutschland aufgefundene, von ausländischen öffentlichen Stellen ausgestellte Identifikationspapiere von Staatsangehörigen visumpflichtiger Drittstaaten, die der Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit eines Ausländers und der Ermöglichung der Durchführung einer späteren Rückführung dienen können (§§ 49a, 49b AufenthG). Beim Bundesverwaltungsamt bzw. seit 2005 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird das Ausländerzentralregister geführt. Auf dieses haben die Ausländerbehörden, die Bundespolizei, das BKA und die Landespolizeien Zugriff. Dort werden von den Ausländerbehörden die Angaben zu allen in Deutschland gemeldeten bzw. im Zuge von Ermittlungsaktivitäten zur Fahndung ausgeschriebenen, aufgegriffenen und abgeschobenen Ausländern erfasst. Der Katalog der dort zu speichernden Daten ist sukzessive erweitert worden, so 2002 um Angaben zu Visaerteilung und Visaversagung (s.o.). Das BAMF selbst erlangt im Rahmen der Asylverfahren eine Vielzahl von Informationen über Wanderungsbewegungen, Reiserouten, Schleuseraktivitäten und Visamissbrauch, die für das

Vorgehen gegen illegale Einwanderung auf verschiedene Weise nutzbar gemacht werden. So erstellt das BAMF seit 1995 gemeinsam mit der Grenzschutzdirektion, dem BKA und dem Bayerischen Landeskriminalamt herkunftsländerbezogene Berichte zu Wanderungsbewegungen. Die Erkenntnisse aus den Asylanhörungen, zum Teil durch spezialisierte Reisewegsbeauftragte, werden seit 1998 in einer anonymisierten Datei erfasst und stehen auf Anfrage allen beteiligten nationalen und internationalen Behörden zur Verfügung.

3.1.5 Bi- oder multilaterale Abkommen und Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern

Zum staatlichen Bekämpfungskonzept von illegaler Migration gehören neben dem Ausbau der Grenzsicherung und Kooperation aller nationalen Behörden auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie die Vorverlagerung.

Bilaterale Abkommen über die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit bestehen zum einen mit den Schengen-Staaten (Dänemark, Niederlande, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich). Mit Polen als Drittstaat (bis April 2004) existierte ein Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzschutzbehörden von 1995, das Anfang 2002 durch eine neues Abkommen mit erweiterten Möglichkeiten der Kooperation ersetzt wurde (in Kraft getreten 2003). Mit der Tschechischen Republik wurde ein entsprechendes Abkommen 2000 unterzeichnet. Ein weiteres Abkommen existiert mit der Schweiz (Bundesministerium des Innern 2002a: 15f.; 2003a: 12; 2004b: 16). Im Mai 2005 schloss Deutschland mit den Niederlanden, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich und Spanien einen Vertrag über die grenzüberschreitende Vertiefung der Zusammenarbeit, der im Bereich der Bekämpfung illegaler Migration den Einsatz von Dokumentenberatern und die gegenseitige Unterstützung bei Rückführungen vorsieht.

An den Grenzen besteht eine intensive Kooperation der Bundespolizei mit dem Grenzschutz der Nachbarländer. So werden mit dem

polnischen Grenzschutz gemeinsame Streifen oder Grenzüberflüge durchgeführt und es existieren gemeinsame Dienststellen in Pomellen, Frankfurt/Oder und Görlitz, in die auch Polizei und Zoll mit eingebunden sind. Ähnliches wurde mit der tschechischen Seite vereinbart. Daneben gibt es diverse Vereinbarungen der Länderpolizeien mit den Nachbarländern, u.a. zu gemeinsamen Fahndungsübungen, zum Erfahrungs- und zum Informationsaustausch (Hansen 2002: 85f.; Bundesministerium des Innern 2002a: 11f.; 2003a: 7-9; 2004b: 10-13, 16).

Im Rahmen der Vorverlagerungsstrategie werden unter anderem grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte und Dokumentenberater an Flughäfen in Herkunfts- und Transitländern entsandt. So befanden sich beispielsweise 2003 deutsche Verbindungsbeamte des BGS, des BKA und des Zolls in den Schengenstaaten und in elf weiteren Ländern. Dazu kamen über fünfzig zeitlich befristet eingesetzte Dokumentenberater an diversen migrationsrelevanten Drittlandflughäfen bzw. Straßenübergängen in der Ukraine (Bundesministerium des Innern 2004: 4, 9, 22). Die grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten dienen dem schnellen und zeitnahen Informationsaustausch, während die Dokumentenberater vor allem das vor Ort befindliche Personal schulen. Ergänzt wird die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern durch technische und finanzielle Unterstützung der dortigen Behörden, die deren Fähigkeit und Bereitschaft zur wirkungsvollen Eindämmung illegaler Migration und zur Erfüllung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen (siehe Kap 3.3.) stärken (Sachverständigenrat 2004: 355; Vogel 2003: 399). Darüber hinaus unterhält auch das BAMF Verbindungspersonal in den Rechts- und Konsularabteilungen ausgewählter deutscher Auslandsvertretungen.[55] Ein Teil seiner Tätigkeit dient der Gewinnung von zielgerichteten und zeitnahen Informationen über Ursachen und Wege von Migrationen, die für die Eindämmung illegaler Migrationen nützlich sein können. Daneben hat das BAMF Liaison-

55 Es handelt sich um die Vertretungen im Iran, in der Türkei, im Kosovo, in der Russischen Föderation und in der Demokratischen Republik Kongo.

beamte an die Asyl- und Einwanderungsdienststellen in Frankreich, Großbritannien, Italien und den Niederlanden entsandt, die im wesentlichen bei der Klärung und Durchführung von Überstellungen nach dem Dublin-Verfahren[56] mitwirken.

3.2 Maßnahmen zur Kontrolle im Landesinnern

Da aufenthaltsrechtliche Illegalität am Häufigsten nach einer legalen oder scheinlegalen Einreise entsteht, wird Personenkontrollen im Inland eine entscheidende Rolle beigemessen. Zum einen handelt es sich um die verdachtsunabhängigen Kontrollen durch die Polizei. Bei diesen kann die Polizei neben den oben erwähnten Daten (vgl. Kap. 3.1.4) auch auf eigene Fahndungshilfen zurückgreifen (INPOL, vgl. § 11 BKAG), in welche die Ausländerbehörden Angaben zu Ausländern einspeisen, die nicht freiwillig ihrer Ausreisepflicht nachgekommen sind und deren Aufenthalt im Bundesgebiet unbekannt ist (§ 50 Abs. 7 AufenthG, § 66 AsylVfG) (Welte 2002: 57). Solche Kontrollen sind in der Diskussion um Migration, Kriminalität und innere Sicherheit zum Teil umstritten, weil die Gefahr besteht, dass in ihnen eine diskriminierende Behandlung gesehen wird. Der Grund liegt in der selektiven Auswahl der Kontrollierten nach dem Merkmal des „ausländischen" Aussehens. Das Problem einer möglichen Diskriminierung nimmt zu, da in steigender Zahl Deutsche oder EU-Bürger nicht akzentfrei deutsch sprechen oder kein mitteleuropäisches Aussehen haben (Sachverständigenrat 2004: 355; Cyrus/Vogel 2002: 266; Welte 2002: 56).

In sehr viel stärkerem Maß als die verdachtsunabhängigen Kontrollen durch die Polizei sind die internen Kontrollen für Deutschland charakteristisch, die am Arbeitsmarkt und an öffentlichen

56 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist („Dublin II") (ABl. L 50 vom 25. Februar 2003, S. 1-10).

Leistungen ansetzen (Vogel 2000: 391). Praktisch an jedem Ort, an dem Migranten mit staatlichen Behörden in Kontakt treten, wird ihr Aufenthaltsstatus kontrolliert. Das Ziel ist der Aufgriff undokumentierter Migranten und ihre Abschiebung. Dadurch soll gewährleistet werden, dass sie keine staatlichen Leistungen erhalten und keine irreguläre Beschäftigung ausüben. Nach dieser Logik wird der Aufenthalt so erschwert, dass die Betroffenen das Land freiwillig verlassen und keine Sozialleistungen erhalten, für die sie keine Beiträge entrichtet haben (Stobbe 2004: 90, 97; Schönwälder et al. 2004: 72). Dabei ist aber zu bedenken, dass ein erheblicher Teil dieser Kontrollen sich nicht in erster Linie gegen illegal Aufhältige richtet, sondern allgemeinen Kontrollen zur Durchsetzung von rechtlichen Normen und Schutzbestimmungen dient (vgl. Kap. 3.2.1.2).

Die internen Kontrollen lassen sich unterscheiden in direkte oder zielgerichtete Kontrollen, wie sie zum Beispiel an Arbeitsstätten vorkommen, und in indirekte Kontrollen, bei denen das Ergebnis „zufällig" als Folge von Übermittlungspflichten und Datenabgleich zustande kommt. Bei den Kontrollen am Arbeitsmarkt liegt eine Kombination beider Typen vor, während andere Bereiche (wohlfahrtsstaatliche Leistungen, Bildung) ganz überwiegend von indirekter Kontrolle geprägt sind.

3.2.1 Kontrollen am Arbeitsmarkt

3.2.1.1 Abgrenzung illegaler Ausländerbeschäftigung

Illegale Beschäftigung oder auch Schattenwirtschaft wird grundsätzlich als sozialschädlich betrachtet, weil sie Arbeitsplätze vernichtet und zu Einnahmeverlusten der Sozialkassen führt (Bundesregierung 2000: 28; 2005: 35). Die daran beteiligten Akteure (Arbeitgeber, Auftraggeber, Arbeitnehmer, Dienstleister, Handwerker und Kunden) gelten als Straftäter, denen Sanktionen drohen (Cyrus 2004: 67). Illegale Ausländerbeschäftigung wird seitens der Bundesregierung und der Tarifparteien als eine wesentliche Belastung für den deutschen Arbeitsmarkt betrachtet, da so inländische Arbeit-

nehmer durch Dumping-Löhne vom Arbeitsmarkt verdrängt und Firmen im Wettbewerb benachteiligt werden (Bundesregierung 2000: 45; 2005: 10). Sie liegt vor, wenn vor der Aufnahme der Beschäftigung keine Arbeitserlaubnis nach §§ 284ff. SGB III eingeholt worden ist. Damit kann illegale Ausländerbeschäftigung neben illegal aufhältigen Ausländern auch solche betreffen, die einen legalen Aufenthaltsstatus besitzen. Ebenso wird ein visumfreier Aufenthalt durch die Aufnahme einer illegalen Beschäftigung rechtswidrig (Cyrus 2004: 29; Bundesregierung 2000: 28f.).

3.2.1.2 Grundlegende Kontrollmechanismen

Die Kontrollen am Arbeitsmarkt finden auf mehreren Ebenen statt, deren zusammenfassende Klammer der Datenaustausch ist. Eine quasi-legale Beschäftigung wie in den USA ist in Deutschland nicht möglich, denn der Arbeitgeber ist grundsätzlich verpflichtet, bei der Einstellung eines Arbeitnehmers nach der Sozialversicherungskarte und der Lohnsteuerkarte zu fragen. Liegt keine Sozialversicherungskarte vor, kann diese vom Arbeitgeber beantragt werden. Sie wird vom Versicherungsträger ohne Rückfrage bei der Ausländerbehörde ausgestellt. Eine gefälschte Sozialversicherungsnummer (oder die einer anderen erwerbstätigen Person) würde durch den Datenabgleich auffallen, den die Krankenkasse vornimmt. Diese würde dann die örtliche Stelle der Bundesagentur für Arbeit informieren, die sich wiederum an den Arbeitgeber wendet. Die Lohnsteuerkarte wird vom Einwohnermeldeamt ausgestellt, das vorher jedoch bei der Ausländerbehörde nachfragt, ob (laut Ausländerzentralregister) ein entsprechender Aufenthaltstitel mit Arbeitsgenehmigung vorliegt.[57] Daraus folgt, dass eine angemeldete Beschäftigung eines illegal aufhältigen Ausländers in Deutschland nicht möglich ist. Entsprechend ist die illegale Tätigkeit von Migranten lediglich durch Kontrollen an den Arbeitsstätten zu entdecken. Es sollte aber darauf hingewiesen werden, dass sich diese Kontrollen nicht nur gegen die illegal

57 Vor Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes erfolgte die Nachfrage bei der Bundesagentur für Arbeit, die eine Arbeitsgenehmigungsdatei führte (Vogel 2001: 332-334).

Beschäftigten richten, sondern auch in starkem Maße auf die Verfolgung ihrer Arbeitgeber ausgerichtet sind (Cyrus/Vogel 2002: 268).

Die Kontrollen an den Arbeitsstätten, auch Außenprüfungen genannt, wurden lange von den Arbeitsämtern und den Hauptzollämtern durchgeführt. In Ballungszentren hatten die Arbeitsämter spezielle Sonderprüfgruppen gebildet, die seit 2000 jedoch wieder in die normale Arbeitsverwaltung eingegliedert worden sind (Hofherr 1999: 16-18; Cyrus/Vogel 2002: 259; Bundesregierung 2005: 43). Seit Januar 2004 obliegt diese Aufgabe allein dem Zoll unter Federführung der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln, wobei jeweils weitere Behörden unterstützend tätig werden.[58] Die beiden Ämter und die Unterstützungsbehörden hatten bzw. haben das Recht, Grundstücke und Geschäftsräume der Arbeitgeber während der Geschäftszeiten zu betreten und dort Lohn-, Melde- oder vergleichbare Unterlagen zu prüfen. Wenn Arbeitnehmer bei Dritten eingesetzt werden, können die Prüfungsbehörden auch dort prüfen. Sie sind auch berechtigt, die Personalien der beschäftigten Personen zu prüfen (bisher § 305 SGB III, für den Zoll jetzt §§ 3, 4 SchwarzArbG 2004). Seit 1998 haben die Beamten der Hauptzollämter die Rechte und Pflichten der Beamten des Polizeidienstes, wenn sich bei ihren Prüfungen der Verdacht einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit ergibt (Bundesregierung 2000: 40). Das stellt insofern eine Erleichterung dar, als die Arbeitsinspektoren vorher die Polizei ggf. noch während ihrer Überprüfungen hinzuholen mussten, wenn sich entsprechende Verdachtsmomente ergaben (Vogel 2001: 338).[59]

58 Die Bundesanstalt für Arbeit erhielt durch Art. 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) vom 15. Dezember 1981 erstmals den ausdrücklichen Auftrag, illegale Beschäftigung zu bekämpfen. Aus dem danach geltenden SGB III ergab sich der ausdrückliche Auftrag nicht mehr. Die Zuständigkeit folgte aber aus der damaligen Fassung der §§ 304ff. und 405 SGB III. Mit dem Gesetz zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und in anderen Gesetzen (18. Dezember 1992) wurde der Bundesanstalt zudem die Befugnis eingeräumt, auch ohne konkreten Anfangsverdacht Außenprüfungen in Betrieben durchzuführen (Hofherr 1999: 14-16).

59 Auf die Einzelheiten solcher Außenprüfungen soll hier nicht eingegangen werden, siehe dazu Cyrus/Vogel 2002. Kritisch auch Vogel 2003b.

Ausgelöst werden solche Außenprüfungen durch eigene Ermittlungen der Arbeits- und Hauptzollämter, Erkenntnisse anderer Behörden (Polizei, Finanzverwaltung, Sozialversicherungsträger, Staatsanwaltschaft, Ausländerbehörden etc.) oder Hinweise aus der Öffentlichkeit (konkurrierende Unternehmen, Nachbarn, Gewerkschaften, regulär Beschäftigte) (Stobbe 2004: 101; Cyrus/Vogel 2002). Ergibt sich bei der Außenprüfung der illegale Status eines Arbeitnehmers nicht bereits durch die Dokumentenprüfung, so kann dieser in der Folge über eine Abfrage des Ausländerzentralregisters ermittelt werden (§ 18 AZRG). Bei ausländischen Arbeitnehmern, die eine Arbeitsgenehmigung besitzen (z. B. im Fall illegaler Arbeitnehmerüberlassung oder Werkvertragsarbeitnehmern), erfolgt der Abgleich zwischen Gehaltsmeldungen der Unternehmen und den Beitragsmeldungen bei den Sozialversicherungsträgern. Nutzen illegale ausländische Arbeitnehmer jedoch gefälschte EU-Pässe wird die Identifizierung schwieriger, da das AZR bei EU-Bürgern aus den 15 alten Mitgliedstaaten keine Angaben zur Arbeitserlaubnis enthält.[60] Wird angenommen, dass es sich um einen Asylbewerber handelt, kann der Abgleich mit der Fingerabdruck-Datei AFIS beim BKA Aufschluss bringen. Anderenfalls bleibt nur eine intensive Dokumentenanalyse oder die zeitintensive Rückfrage bei den entsprechenden EU-Staaten (Vogel 2001: 340; Stobbe 2004: 95). Eine zentrale Prüfungs- und Ermittlungsdatenbank wird mittlerweile bei der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit geführt (§ 16 SchwarzArbG 2004).

Der Datenaustausch und die Kooperationsverpflichtungen der verschiedenen Behörden sind die zentralen Bestandteile des deutschen Systems zu Verhinderung illegaler Beschäftigung. Nach Vogel (2001: 340-342) ist das System geprägt durch Fragmentierung und organisatorische Dezentralisierung (als Folge des deutschen Föderalismus) auf der einen Seite und Kooperation und zentrale Datenbanken auf der anderen Seite. Mit Fragmentierung war die organisatorische Struktur gemeint, in der viele öffentliche Kompetenzen an verschiedene

60 Allerdings sind die Bürger der neuen EU-Beitrittsstaaten erfasst, für die auf dem Arbeitsmarkt eine Übergangsfrist gilt (§ 284 SGB III).

intermediäre Organisationen delegiert waren (z. B. Sozialversicherungen, BA). Die Datenbanken (örtliche Ausländerregister, AZR, AFIS, Beschäftigtenstatistik etc.) wurden daher entwickelt, um die Folgen von Dezentralisierung und Fragmentierung zu kompensieren. Mit der Konzentration der Aufgaben beim Zoll sowie der Einführung des „one-stop-governments" bei den Ausländerbehörden durch das Zuwanderungsgesetz ist diese Dezentralisierung deutlich reduziert worden.

Aufgrund der relativ hohen Zahl der Kontrollen sowie der intensiven Kooperation und datentechnischen Verbindungen ist die Kontrolldichte auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Vergleich zu anderen Industriestaaten als hoch anzusehen. Allerdings gilt dies nicht für alle Sektoren. Anders als bei Baustellen, die wegen ihrer Sichtbarkeit einen Schwerpunkt der Kontrollen darstellen, stehen Kontrollen in privaten Haushalten, in denen ebenfalls in erheblichem Umfang Personen illegal beschäftigt werden, einige Gründe entgegen: 1) Der grundgesetzlich garantierte Schutz des Wohnraums, 2) die aus Sicht der Kontrolleure geringe Effizienz, weil sich pro Einsatz nur sehr wenige illegale Arbeitnehmer ermitteln lassen, 3) der komplizierte Nachweis, ob tatsächlich ein irreguläres Beschäftigungsverhältnis vorliegt oder lediglich „Nachbarschaftshilfe", 4) die geringe Sichtbarkeit dieser Arbeit hinter verschlossenen Türen (Stobbe 2004: 103; Cyrus 2004: 31f.).[61] Einige Autoren führen an, dass die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung nicht immer ganz widerspruchsfrei stattgefunden habe, da beispielsweise in gewissen Konstellationen, z. B. beim Ausbau der Hauptstadt Berlin in den 1990er Jahren, solche Beschäftigungsverhältnisse zumindest billigend in Kauf genommen worden seien (Stobbe 2004: 97). Eine systematische Untersuchung, inwieweit die jeweiligen behördlichen Organisationsstrukturen sich auf die Effektivität ausgewirkt haben und inwieweit der Mitteleinsatz im Verhältnis zu den Ergebnissen steht, ist bisher nicht vorgenommen worden (Schönwälder et al. 2004: 39, 72).

61 Mit der Kompetenzverlagerung auf den Zoll 2004 sollten auch die Haushalte von diesem stärker kontrolliert werden können. Proteste aus allen Parteien verhinderten aber eine Veränderung der Gesetzeslage (Stobbe 2004: 103).

3.2.1.3 Maßnahmen zur Beschneidung der Nachfrage nach illegaler Arbeit

Die Maßnahmen zur Beschneidung der Nachfrage nach illegaler Arbeit setzen vor allem bei einer Verschärfung der Kontrollen und einer Erhöhung der Strafmaße an, die mit den entsprechenden Delikten verbunden sind. Zudem haben sich auch Veränderungen der Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt ergeben, die sich reduzierend auf illegale Beschäftigung ausgewirkt haben (vgl. Kap. 3.4.4).[62]

Es ist zwar deutlich, dass gesellschaftliche Nachfrage den Hintergrund für Schattenwirtschaft darstellt und sie nicht vollständig unterbunden werden kann (vgl. Kap. 5), aber dennoch wird versucht, sie soweit wie möglich zu beschneiden. Die ursprüngliche Basis für das staatliche Vorgehen war das Ende 1981 verabschiedete Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Die von der Bundesregierung verfolgte Strategie besteht darin, sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer abzuschrecken. So soll mit Strafandrohung und -durchsetzung die illegale Beschäftigung für die Arbeitgeber zu einem unkalkulierbaren Risiko werden, das die gesteigerten Ertragschancen nicht aufwiegen. Unter anderem werden unrechtmäßige Gewinne staatlicherseits abgeschöpft und es können harte wirtschaftliche Folgen eintreten wie der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen (Bundesregierung 2000). 2004 wurden die mittlerweile im SGB III befindlichen Strafbestimmungen zum Teil in das neue Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 (SchwarzArbG 2004) überführt.

Der gegenwärtige Strafrahmen (siehe §§ 10, 11 SchwarzArbG 2004; § 404 SGB III)[63] sieht vor, dass Arbeitgeber, die Ausländer ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel beschäftigen und dies

62 Eine Analyse entsprechender Maßnahmen, die auf Landesebene bzw. auf kommunaler Ebene getroffen werden, kann aus zeitlichen und räumlichen Gründen an dieser Stelle nicht geleistet werden.

63 Zur Entwicklung des Strafrahmens seit 1981 (Hofherr 1999: 14-16).

zu deutlich ungünstigeren Bedingungen als bei deutschen Arbeitnehmern, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe belegt werden. In besonders schweren Fällen sind mindestens sechs Monate und maximal fünf Jahre Freiheitsstrafe zu verhängen. Jenseits der ungünstigeren Beschäftigungsbedingungen werden den Arbeitgebern bei vorsätzlicher Beschäftigung in größerem Umfang (von mehr als fünf Ausländern) oder beharrlicher Wiederholung Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr angedroht, bei grobem Eigennutz bis zu drei Jahren. Die Geldstrafe kann in all diesen Fällen bis zu 500.000 Euro betragen. Analoge Strafrahmen sind für Arbeitgeber auch im für das Bauwesen geltenden Arbeitnehmerentsendegesetz sowie im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgelegt (§ 5 AEntG; §§ 15, 15a, 16 AÜG). Um auch dem Fall der Verschleierung durch das Einschalten von Subunternehmern zu begegnen, besteht zudem eine Hauptunternehmerhaftung. Die Arbeitgeberorientierung wird daran deutlich, dass die Strafe für den ausländischen Arbeitnehmer deutlich geringer liegt, da die Geldbuße für das Arbeiten ohne Arbeitsgenehmigung 5.000 Euro beträgt. Bei beharrlicher Wiederholung ist allerdings auch hier eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr möglich.

Die Bundesregierung hat bereits 2000 darauf hingewiesen, dass die Bußgelder eine Höhe erreicht hätten, die Arbeitgeber empfindlich treffen würden, erkennbar an der Zahl steigender Einsprüche gegen entsprechende Bescheide. Sie wies allerdings auch auf das Problem der Durchsetzung hin, weil Gerichte dazu neigten, Einsprüchen nachzukommen und die Bußgeldhöhen herabsetzten (Bundesregierung 2000: 42). Das dahinter liegende Problem sei nicht die Frage, ob der Bußgeld- und Strafrahmen ausreichend hoch sei, sondern wie das Delikt nachgewiesen werden könne. Es liegen in der Regel nur selten ausreichende Beweismittel vor. So sind illegal beschäftigte Ausländer meist nicht bereit, gegen ihre Arbeitgeber auszusagen. Zudem ist in den letzten Jahren immer häufiger ein fein aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken von Arbeitgebern und illegal beschäftigten Ausländern zu beobachten gewesen. Häufig sind

bereits vor der Verhaftung Aussagen für den Fall der Verhaftung abgesprochen, soweit die Arbeitnehmer überhaupt irgendetwas über die Hintergründe ihrer Beschäftigung wissen. Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass den Staatsanwaltschaften die Meldungen des Zolls (früher der Arbeitsverwaltungen) oftmals erst dann zur Kenntnis gelangen, wenn die zuständige Ausländerbehörde bei illegal aufhältigen Ausländern bereits die Abschiebung veranlasst hat. Damit stehen diese Ausländer anders als solche, die mit Aufenthaltstitel, aber ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigt waren, nicht mehr als Zeugen zur Verfügung. Als Folge davon gehen die Staatsanwaltschaften den Weg, eine Verurteilung über Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht, das Asylverfahrensrecht, das Steuer- oder das Urkundenrecht zu erreichen. Liegen entsprechende Verdachtsmomente vor, eröffnen bereits die Ermittlungsbehörden Verfahren wegen Einschleusung von Ausländern und organisierter Kriminalität gegen Werkvertragsunternehmer und Auftraggeber (Bundesregierung 2000: 33, 43; 2005: 39; Cyrus/Vogel 2002: 268; Cyrus 2004: 29; Worthmann/Zühlke-Robinet 2003: 110-112).

Verschiedentlich ist angemerkt worden (OECD 1999: 244; Martin/Miller 2000; Martin 2004b), dass Sanktionen gegen Arbeitgeber nur von sehr eingeschränkter Wirkung seien. Das läge daran, dass die illegale Beschäftigung von Ausländern komparative Kostenvorteile bringe (vgl. Kap. 5) und die Kontrolle durch komplizierte Sub- und Subsubunternehmerstrukturen immer schwieriger werde. Eine deutlich nachvollziehbare Ergebnisanalyse der bisherigen Maßnahmen liegt diesen Einschätzungen jedoch nicht zu Grunde (Schönwälder et al. 2004: 72f.).[64]

Um zu einer verbesserten Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu kommen, haben das Bundesministerium der Finanzen und die Tarifparteien des Baugewerbes 2004 ein erstes bundesweites branchenbezogenes Aktionsbündnis geschlossen.

64 Zu weiteren Maßnahmen in Form der Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten siehe Kap. 3.4.3.

Die Ziele liegen u.a. in der Schaffung eines Bewusstseins für die negativen Folgen illegaler Beschäftigung, der Förderung fairen Wettbewerbs und einer Einhaltung der Mindestlöhne. Dazu sollen neben der Information der Öffentlichkeit auch der Informationsfluss zwischen den Verbänden und der FKS verbessert und auch auf regionaler Ebene solche Bündnisse eingeführt werden (Bundesregierung 2005: 10f.)

3.2.2 Interne Kontrollen durch Übermittlungspflichten

Diese Art von Kontrollen stellt einen weiteren zentralen Bestandteil des deutschen Kontrollsystems zur Aufdeckung illegal aufhältiger Ausländer dar. Im Kern handelt es sich um einen Ausfluss der normalen Gegenprüfungen im allgemeinen Verwaltungshandeln, der für die Zwecke der Binnenkontrolle angepasst worden ist. Das System beruht vor allem auf der Übermittlungsvorschrift des § 87 AufenthG (früher § 76 AuslG). Demnach haben (nur) öffentliche Stellen die Pflicht, den Ausländerbehörden auf Ersuchen relevante Informationen (nach § 86 Satz 1 AufenthG) wie den tatsächlichen oder gewöhnlichen Aufenthalt mitzuteilen (§ 87 Abs. 1 AufenthG). Wenn die Behörden allerdings von dem Aufenthalt eines Ausländers Kenntnis erlangen, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist (Duldung), sind sie verpflichtet, die zuständige Ausländerbehörde unverzüglich zu unterrichten (§ 87 Abs. 2 AufenthG). Die Meldung kann auch an die Polizei erfolgen, die dann die Ausländerbehörde informiert. Zu den entsprechenden Stellen gehören nach den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz (Nr. 76.2.1.1) neben der Polizei die Schulen, Hochschulen, Arbeitsämter, Jugend- und Sozialämter.[65] Als Folge davon müssen illegal aufhältige Migranten davon ausgehen, dass ihr illegaler Aufenthalt bei jedem Kontakt mit einer öffentlichen Stelle aufgedeckt werden kann und ihnen

65 Die bisher nur vorläufigen Anwendungshinweise zum Aufenthaltsgesetz lauten entsprechend (Nr. 87.2.1.1).

Verhaftung und Abschiebung drohen. In besonderer Weise macht sich dies beim Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, zu Bildung und zu Wohnraum bemerkbar (s.a. Eheschließung Kap. 1.4.2).[66]

3.2.2.1 Kontrollen beim Zugang zu sozialen Diensten

In diesem Bereich spielen die Übermittlungspflichten eine besondere Rolle bei der Inanspruchnahme von Leistungen des öffentlichen Gesundheitswesens. So haben illegal aufhältige Ausländer, sofern sie die Kosten einer Behandlung in einem Krankenhaus nicht selbst aufbringen können, nach dem Asylbewerberleistungsgesetz einen Anspruch auf Kostenübernahme (§ 4 i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 5 und 6 AsylbLG, vgl. auch Kap. 3.4.2.1).[67] In solchen Fällen wird beim Sozialamt vorab ein Antrag auf Kostenerstattung gestellt. In Fällen, in denen die Behandlung sofort erfolgen muss, kann dieser Antrag auch nachgeholt werden. Nach dem Rechtsgutachten von Fodor (2001: 173-178) unterliegen die Verwaltungen der (öffentlichen) Krankenhäuser der Übermittlungspflicht nur eingeschränkt, weil die Ermittlung des Aufenthaltsstatus des Patienten nicht zur „Erfüllung ihrer Aufgaben" (§ 86 Satz 1 AufenthG) notwendig ist. Die Sozialämter müssen den Aufenthaltsstatus ermitteln und das Ergebnis an die Ausländerbehörde weiterleiten.

Die hinter dieser Art von interner Kontrolle stehende Zielsetzung ist zum einen, illegal Aufhältige von Leistungen auszuschließen, für

66 An dieser Stelle wird lediglich auf den Kontrollmechanismus eingegangen. Zu den weiteren Folgen siehe unten Kap. 3.4.2 und 3.4.3.

67 Eine Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenversicherung wird regelmäßig nicht der Fall sein, weil dafür ein Aufenthaltstitel vorliegen muss, der mindestens einen mittelfristigen Aufenthalt sichert. Ein Touristenvisum reicht für eine Anmeldung nicht aus. Die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Unfallversicherung fällt ebenfalls aus, denn die der Berufsgenossenschaft vorliegenden Daten werden von den Arbeitsämtern bzw. dem Zoll im Rahmen des Datenaustauschs zur Ermittlung von Illegalen genutzt. Lediglich illegale Beschäftigte, die häusliche Dienstleistungen verrichten (Kinder-, Alten-, Krankenbetreuung, Reinigungshilfen, Haushälterinnen und Gärtner), können über den Haushaltsvorstand mit einer pauschalisierten Versicherung ohne Nennung des Namens unfallversichert sein. Im Fall der ärztlichen Behandlung muss dann zwar der Name genannt werden, doch unterliegt dieser nicht der Übermittlungspflicht (Stobbe 2004: 117-119).

die sie innerhalb der Solidargemeinschaft keine Beiträge eingezahlt haben. Zum anderen geht es darum, die entsprechenden Personen aufzufinden und sie auszuweisen (Stobbe 2004: 116). Ob durch diese faktische Versperrung des Zugangs zu sozialen Leistungen ein Abschreckungseffekt auf illegal aufhältige Migranten ausgeht, ist durch den Mangel an belastbaren Informationen unklar (Schönwälder et al. 2004: 73; eher zweifelnd Cornelius/Tsuda 2004: 42).

3.2.2.2 Kontrollen beim Zugang zu Bildung

Einige Länder wie Bayern sehen eine Schulpflicht auch für Kinder ohne einen gesicherten Aufenthaltsstatus vor, während andere Länder diese in ihren Landesschulgesetzen davon ausgeschlossen haben und die Aufnahme letztlich den Schulen freistellen. Sollen solche Kinder an öffentlichen Schulen angemeldet werden, greift der Kontrollmechanismus nach § 87 Abs. 2 AufenthG. Erlangen die Schulen oder Schulämter bei der Anmeldung Kenntnis von dem nicht vorhandenen Aufenthaltstitel sind sie verpflichtet, dies den Ausländerbehörden mitzuteilen. Dabei wird in einigen Ländern (z. B. Berlin) klargestellt, dass die Übermittlungspflicht nur für diejenigen gilt, die über die Aufnahme entscheiden. Kommt der illegale Aufenthaltsstatus beispielsweise einem Lehrer erst später zur Kenntnis, fällt er nicht unter die Übermittlungspflicht (Cyrus 2004: 63). Ein diesbezügliches Rechtsgutachten (Fodor 2001: 208-212) vertritt allerdings die Auffassung, dass auch Schulleiter vor allem „edukativ-pädagogisch" tätig seien und die Aufenthaltsermittlung nicht zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sei. Sie würden von einem illegalen Aufenthalt lediglich bei Gelegenheit ihrer Aufgabenwahrnehmung Kenntnis erlangen, was als Grundlage für die Übermittlungspflicht nicht ausreiche.[68] Sollten die Schulen sich einer solchen Auffassung anschließen, müssen sie bei einer Aufnahme der Kin-

68 Das entspricht der Interpretation in den Vorläufigen Anwendungshinweisen zum Aufenthaltsgesetz (Nr. 87.1.2 und 87.2.0.3). Betreffend die Übermittlungspflicht der Schulbehörde Storr et al. 2005: § 87 AufenthG Rn 3 u. 8; Rausch 2005. Der aufenthaltsrechtliche Status kann beispielsweise bei der Wartefrist von Asylbewerbern für den Schulzugang relevant sein, weshalb eine Ermittlung doch zu den Aufgaben der Behörde gehöre.

der jedoch noch weitere strafrechtliche Aspekte bedenken (Stobbe 2004: 133f.; vgl. Kap. 3.4.2.2).

3.2.2.3 Kontrollen beim Zugang zu Wohnraum

Will ein unrechtmäßig aufhältiger Ausländer eine Wohnung anmieten, wird die Kontrolle durch die Übermittlungspflicht mit der in Deutschland geltenden Meldepflicht verknüpft. Vermieter sind gesetzlich verpflichtet, mit den Meldebehörden bei der Durchsetzung der Meldepflicht zu kooperieren. Sie haben dafür zu sorgen, dass sich der Mieter anmeldet, was sie sich in der Regel durch die Vorlage eine Meldebescheinigung bestätigen lassen. Der Kontrollmechanismus über den Vermieter greift jedoch nicht, wenn dieser mit oder ohne Wissen um den Aufenthaltsstatus des Mieters auf die Vorlage einer Meldebescheinigung verzichtet. Die Meldepflicht besteht laut dem Melderechtsrahmengesetz für die gesamte Wohnbevölkerung. Die Meldung muss beim örtlichen Einwohnermeldeamt unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus erfolgen. Die gemeldete Adresse wird dann in die Personalpapiere eingetragen. Bei der Meldung werden personenbezogene Daten erhoben, die bei Ausländern entsprechend an die Ausländerbehörde weitergemeldet werden. Insofern dürfte es kaum vorkommen, dass es einem illegal Aufhältigen gelingt, sich folgenlos zu melden (Stobbe 2004: 126; Cremer 1998: 54; Schönwälder et al. 2004: 62). Bei Personen, die vormals einen gültigen Aufenthaltstitel gehabt haben, bietet die Meldepflicht zudem den Ansatzpunkt, nach dem Ablauf der Gültigkeit des Titels an der angegebenen Adresse nachzuprüfen, ob die betreffende Person der Ausreisepflicht nachgekommen ist (Münz et al. 2001: 86).

3.3 Maßnahmen im Bereich der freiwilligen und zwangsweisen Rückkehr

Im Bereich der Rückkehr kann unterschieden werden zwischen freiwilliger Rückkehr und zwangsweiser Rückführung, die auf der Basis

von Programmen bzw. bilateralen Verträgen durchgeführt werden (aber auch ohne diese möglich sind). Zur zwangsweisen Rückführung zählen Abschiebungen und Zurückschiebungen. Die Beschäftigung der Europäischen Kommission mit der Frage der Rückkehr illegal aufhältiger Migranten (Europäische Kommission 2002) macht deutlich, dass das Thema Rückkehr und Wiedereingliederung von Migranten künftig grundsätzlich an Bedeutung gewinnen wird (Entenmann 2002: 2), wobei besonders Deutschland in diesem Zusammenhang mehrere Vorschläge zur Rückführungspolitik unterbreitet hat (Europäische Kommission 2003: 8-10; 2004: 10f.).

Die Politik freiwilliger Rückkehr, die in Deutschland hinsichtlich der Verfahren gesetzlich nicht geregelt ist[69], bedeutet einen neuen migrationspolitischen Ansatz. Es gab Vorläufer in allgemeinerer Form, die sich an Arbeitsmigranten wandten (in Deutschland 1983), doch nun stellen vor allem abgewiesene Asylbewerber und illegal aufhältige Migranten die Zielgruppe dar. Diese Politik erweist sich damit als eine Alternative zur zwangsweisen Rückkehr (Abschiebung) (Mahnig/Giger 2000: 23; als Prävention gesehen bei Niederberger/Wichmann 2004). Auf nationaler Ebene ging der Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001: 150-159) auf diese Fragen erstmals ausführlich ein und forderte eine stärkere Förderung und klarere Organisation von Rückkehr und Rückführung.

3.3.1 Freiwillige Rückkehr

Freiwillige Ausreise beendet aufenthaltsrechtliche Illegalität. Inwiefern angesichts der Alternative Abschiebung eine Freiwilligkeit der Rückkehr vorliegt, wird von internationalen und nationalen Organisationen jeweils anders definiert. Deutschland und die IOM bejahen

69 Nach § 75 Nr. 7 AufenthG ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für die Gewährung der Auszahlung der für die freiwillige Rückkehr bewilligten Mittel zuständig. Zudem bildet der Bundeshaushaltsplan eine gewisse gesetzliche Grundlage, der die Haushaltsmittel für die freiwillige Rückkehr (REAG/GARP) vorsieht. Vgl. Kap. 3.3.1.

eine solche Position (vgl. Entenmann 2002: 11f.).[70] Dieses Prinzip liegt der im Gesetz verankerten Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG) zugrunde. Ein Recht auf Unterstützung der freiwilligen Rückkehr gibt es aber trotz der Verpflichtung zur freiwilligen Ausreise nicht. Allerdings wurde in das neue Aufenthaltsgesetz die Bestimmung aufgenommen, dass in Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, die von den Ländern eingerichtet werden können, Betreuung und Beratung angeboten werden sollen, um die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu fördern (§ 61 Abs. 2 AufenthG).

Seit 1979 gibt es in Deutschland das Rückkehrprogramm REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany), das im Auftrag des Bundesinnenministeriums sowie der zuständigen Länderministerien von der IOM durchgeführt wird (Hemingway/Beckers 2003). Es handelt sich um ein humanitäres Hilfsprogramm für Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerber und Flüchtlinge, die auf die Weiterführung ihres Asylverfahrens verzichten. Es wurde als Reaktion auf eine steigende Zahl von Asylbewerbern ins Leben gerufen und soll die freiwillige Rückkehr oder die Weiterwanderung in ein Drittland von Personen ermöglichen, die eigentlich nicht zurückkehren möchten. Auf diese Weise können kostspielige, aufwändige und ggf. politisch umstrittene Abschiebungen vermieden werden (Mahnig/Giger 2000: 25).

Voraussetzung für die Teilnahme am Programm REAG ist einerseits „Mittellosigkeit", das heißt dass eine Anspruchsberechtigung für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder nach dem Bundessozialhilfegesetz bzw. dem Kinder- und Jugendhilfegesetz vorliegen muss. Weiterhin müssen die Antragsteller versichern, innerhalb der nächsten drei Monate auf Dauer aus der Bundesrepublik auszureisen. Ferner dürfen sie keine anderweitigen Hilfen erhalten haben (ausgenommen sind Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel) und sie dürfen nicht rechtskräftig aus der Bundes-

70 Nach Ansicht des UNHCR wäre Freiwilligkeit nur gegeben, wenn sich die Person aus freien Stücken zur Rückkehr entschließt. Bzgl. zumutbarer freiwilliger Ausreise Heinold 2003.

republik ausgewiesen sein. Ausgeschlossen sind ebenfalls Personen mit einer vollziehbaren Abschiebungsanordnung, um zu verhindern, dass sie bis zum letzten Moment warten, um dann erst einen Antrag zu stellen. Wollen aufenthaltsrechtlich Illegale von diesem Programm Gebrauch machen, müssen sie vorher mit der Ausländerbehörde in Kontakt treten und sich eine Grenzübertrittsbescheinigung ausstellen lassen. Da deren Ausstellung jedoch im Ermessen der Ausländerbehörde liegt, dürfte dieser Personenkreis von dem Angebot in der Regel wenig Gebrauch machen (Sachverständigenrat 2004: 356; Cyrus 2004: 74; IOM 2004: 155; vgl. Kap. 2). Über das Programm werden die Kosten der Rückreise und ein Pauschalbetrag pro ausreisendem Erwachsenen von 100 Euro und 50 Euro für jedes Kind bis zum vollendeten 12. Lebensjahr gezahlt.[71]

Daneben existiert seit 1989 auch das Programm GARP (Government Assisted Repatriation Programme) für Personen aus migrationspolitisch besonders bedeutsamen Herkunftsstaaten, denen eine Art Starthilfe gezahlt wird. Welche Länder hierunter fallen, wird jeweils nach aktuellen politischen Entwicklungen und verfügbaren Haushaltsmitteln festgelegt. Je nach Herkunftsgruppe werden pro Familie maximal 600 bis 1.500 Euro vergeben (Stand Januar 2005). Dieses Programm steht illegal Aufhältigen jedoch nicht offen.

Von dem Programm REAG sind 1979-2003 ca. 546.000 Personen erfasst worden, womit es eines der erfolgreichsten Programme in Europa ist (IOM 2004: 154). Als Folge des Balkankonflikts konzentrierten sich die Förderungen zwischen 1999 und 2001 auf die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens. Seit 2002 ist jedoch die weltweite Förderung wieder aufgenommen worden. Das ging einher mit einer organisatorischen Neuaufstellung, wobei die Verantwortlichkeit vom Familienministerium an das Innenministerium überging. Das Programm wurde zusammen mit verschiedenen

71 Die Rückreise kann per Flugzeug, Bahn oder Bus bzw. per Auto erfolgen, in letzterem Fall wird eine Benzinkostenpauschale (205 Euro, Stand Januar 2005) gezahlt.

Spezialprogrammen[72] erweitert und vereinheitlicht. Seitdem haben auch illegal aufhältige Personen und Opfer von Menschenhandel die Möglichkeit daran teilzunehmen.

Mit dem neuen Aufenthaltsgesetz wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vom Bundesministerium des Innern als verantwortliche Behörde zur Gewährung der Zahlungen bestimmt (§ 75 Nr. 7). Im Zusammenhang damit wurde dort eine Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) eingerichtet, um Interessierte umfassender als vorher informieren zu können (Moritz 2003). In Ergänzung zum REAG bieten einige Bundesländer, Kreise und Städte zusätzliche finanzielle Hilfen, zum Beispiel Berlin und Hamburg (IOM 2004: 154-158; Entenmann 2002: 18).

3.3.2 Zwangsweise Rückkehr

Auch wenn die Bundesregierung die Rückkehrprogramme als eine gute Möglichkeit der Migrationssteuerung betrachtet, trägt sie gleichzeitig Sorge, die den Bundesländern obliegende Durchsetzung der Ausreisepflicht zu unterstützen. Um die Durchführung der Abschiebungen zu erleichtern, wird an einer mit den Herkunftsländern abgestimmten Rücknahmepolitik mit entsprechenden Abkommen gearbeitet (Mahnig/Giger 2000: 25).

Rückübernahmeabkommen gibt es seit den 1950er Jahren. Sie werden auf Gegenseitigkeit abgeschlossen und erleichtern durch Regelung der technischen Einzelheiten die Überstellung von Ausländern und deren Übernahme. Sie regeln weiterhin die formlose Überstellung sowie die förmliche Übernahme zur Durchbeförderung von ausreisepflichtigen Personen, die nicht Staatsangehörige der Vertragspartner sind (Drittstaatsangehörige und Staatenlose) (Sieveking 1999: 104f.). Neben den völkerrechtlichen Verträgen werden mit einigen

72 Unterstützungsprogramme für Kranke und Alte, finanzielle und medizinische Unterstützungsmöglichkeiten im Heimatland, Ausbildungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen, die auch die lokale Bevölkerung im Heimatland umfassen können (IOM 2004: 154).

Staaten in bestimmten Fällen auch lediglich Verfahrensabsprachen unterhalb der Ebene förmlicher Rückübernahmeabkommen geschlossen. Innerhalb der EU nimmt Deutschland eine Vorreiterrolle bei der Unterzeichnung von Rücknahmeabkommen mit den Ursprungs- und Transitländern irregulärer Migranten ein. Gegenwärtig sind 28 Rücknahmeabkommen auf bilateraler Basis und zwei der EU in Kraft. Dazu kommen drei Durchbeförderungsabkommen. Von diesen Abkommen sind insgesamt 10 erst seit 2000 unterzeichnet worden (Niederberger/Wichmann 2004: 69; Noll 1997: 431-445).[73]

Damit sind jedoch nicht alle Rückführungsprobleme gelöst. Die Innenministerkonferenz hat im Jahr 2000 hierbei auftretende Probleme aufgelistet: Mangelnde Kooperation der Betroffenen, die Identität und Herkunft nicht preisgeben; Zerstörung von Personaldokumenten und Angabe von Zugehörigkeit zu Staaten, in die nicht abgeschoben werden kann; gewaltsamer Widerstand, so dass sich Flugkapitäne weigern, die Beförderung vorzunehmen; mangelnde Kooperation der Herkunftsländer, indem sie keine Reisedokumente ausstellen bzw. nicht anerkennen. Damit zumindest die in den Verträgen niedergelegten Rücknahmepflichten von den Vertragspartnern auch eingehalten werden, behält sich die Bundesregierung daher vor, bei unberechtigter Weigerung dieses Verhalten mit der Kürzung finanzieller Hilfen zu sanktionieren. Weitere Maßnahmen bestehen in der Nutzung kleinerer Charterflüge und der Organisation von Sammelflügen auf europäischer Ebene durch die Bundespolizei[74], Sammelvorführungen bei Botschaften, um Reisedokumente zu erlangen, die Einrichtung von Ausreisezentren (§ 61 AufenthG) sowie die Verbesserung der Kommunikation mit den deutschen Auslandsvertretungen (IOM 2004; 152f.; s.a. Niederberger/Wichmann 2004: 70).

73 Stand Dezember 2004, vgl. die aktuelle Liste unter http://www.bmi.bund.de.

74 Entscheidung des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten (ABl. 2004 L 261/28).

3.4 Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Situation von illegal aufhältigen Migranten und Lösungsansätze

3.4.1 Legalisierungskampagnen

Das deutsche Ausländerrecht sieht keine allgemeinen Regelungen für Legalisierungskampagnen (auch Regularisierung genannt) vor, wie sie z. B. in den südeuropäischen Staaten wiederkehrend stattfinden. In der Regel wird argumentiert, dass der illegale Aufenthalt nicht auch noch mittelfristig belohnt werden sollte. Außerdem würden entsprechende Maßnahmen die steuernde Wirkung der Migrationspolitik unterlaufen. Grundsätzlich wird auf die rechtspolitische Kultur in Deutschland verwiesen, in der das Legalitätsprinzip über dem Opportunitätsprinzip stehe und somit Amnestien selten erwogen werden, wenngleich es solche beispielsweise im Steuerrecht durchaus gegeben habe (Sachverständigenrat 2004: 358-360). Schönwälder verweist hier auf die kaum bekannte Tatsache, dass vor Jahrzehnten unter der Regierung Brandt eine solche umfassende Legalisierung ernsthaft in Betracht gezogen worden ist (Schönwälder 2001: 502). Sie folgert, dass die Barrieren der rechtspolitischen Kultur daher nicht unüberwindlich sein müssen (Schönwälder et al. 2004: 73).

Fragen stellen sich hinsichtlich der Wirkungsweise solcher Maßnahmen. Unbestritten ist, dass mit Legalisierungskampagnen die Lebenssituation von illegal Aufhältigen verbessert wird. Neben einem solchen humanitären Beweggrund können sie ebenfalls eine pragmatische Umgangsweise zur Reduzierung illegaler Beschäftigung am Arbeitsmarkt darstellen (Sachverständigenrat 2004: 358f.). In diesem Fall müssten jedoch die Arbeitsmarktzugänge und damit Maßnahmen gegen Schwarzarbeit als Ganzes, nicht nur beschränkt auf ausländische illegale Arbeitnehmer, erwogen werden (OECD 2000: 66). Ob das Ziel, mit Legalisierungen längerfristig eine Reduzierung illegaler Zuwanderung zu erreichen, überhaupt realistisch

ist, wird angesichts der Erfahrungen anderer Staaten, bei denen sich in Erwartung weiterer Legalisierungskampagnen Sog-Effekte eingestellt haben, hierzulande bezweifelt (Schönwälder et al. 2004: 75).

In Deutschland ist die Frage von Legalisierungen - anders als in südeuropäischen Staaten - weniger mit Blick auf den Arbeitsmarkt (Kreienbrink 2004: 248-257) als mit Blick auf abgelehnte Asylbewerber, die nicht abgeschoben werden konnten, diskutiert worden. Auch wenn in diesen Fällen die Duldung faktisch den Aufenthalt regularisiert, stellt sie keine Legalisierung dar, selbst wenn sie im Zusammenhang mit der nach altem Recht (§ 30 AuslG) möglichen Aufenthaltsbefugnis als eine Vorstufe angesehen werden konnte. Theoretisch hätte diese nach acht Jahren in eine sichere Aufenthaltsgenehmigung übergehen können (§ 35 AuslG), doch wurde in der Praxis eher mit den so genannten „Kettenduldungen" gearbeitet (Hailbronner 2000: 251-253; zur aktuellen Rechtslage vgl. Kap. 1.4.5). Aus humanitären Gründen wurden aber unter bestimmten Bedingungen so genannte „Altfall- und Bleiberechtsregelungen" durchgeführt. Laut Bundesministerium des Innern sind im Einvernehmen mit den Ländern zwischen 1991 und 2000 insgesamt zehn solcher Regelungen getroffen worden. Sie waren jeweils auf bestimmte zahlenmäßig eng begrenzte Nationalitäten oder Statusgruppen beschränkt und regelmäßig mit Auflagen verbunden. Die Antragsteller durften nicht straffällig geworden sein und durften keine öffentlichen Leistungen zum Unterhalt beziehen (Cyrus 2004: 74f.; Hailbronner 2000: 254-263).[75] Entgegen der Meinung von Cyrus (2004: 75) unterschieden sich diese Maßnahmen aber ungeachtet der Beschränkung auf bestimmte Nationalitäten deutlich von den Kampagnen in anderen Ländern, da die Antragsteller in Deutschland eine Duldung besitzen und damit den Behörden bekannt sein mussten.

75 Eine systematische Auswertung dieser Aktionen hat bisher nicht stattgefunden.

3.4.2 Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Leistungen für illegal aufhältige Migranten

3.4.2.1 Zugang zu sozialen Diensten und zur Gesundheitsversorgung

Auf bestimmte öffentliche Leistungen besteht unabhängig vom Aufenthaltsstatus ein Anspruch, d.h. illegal aufhältige Migranten haben in gewissem Umfang soziale Rechte (Fodor 2001). Dies betrifft den Rechtsanspruch auf Fürsorge in Notfällen, der prinzipiell nicht auf deutsche Staatsangehörige beschränkt ist (Schönwälder et al. 2004: 41). So haben illegal aufhältige Migranten Anspruch auf die im Vergleich zum regulären Versicherungsschutz eingeschränkte medizinische Versorgung nach § 1 Abs. 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes.[76] Zur Übernahme der Kosten der in den §§ 3 und 4 AsylbLG bestimmten Leistungen sind die zuständigen Sozialämter verpflichtet (vgl. Cyrus 2004: 56). Grundsätzlich kann auch Sozialhilfe beantragt werden, wobei eine Anspruchsberechtigung im Einzelfall geprüft werden muss (Schönwälder et al. 2004: 41). Dies setzt eine Aufdeckung des illegalen Aufenthalts bei den zuständigen Sozialämtern voraus. Rentenversicherungsansprüche und Ansprüche auf Kinder- und Erziehungsgeld können von illegal aufhältigen Migranten nicht erworben werden, da diese auf Beitragszahlungen beruhen und damit einen legalen Aufenthalt in Deutschland voraussetzen (Röseler/Vogel 1993: 26). Weiterhin gilt der Unfallversicherungsschutz am Arbeitsplatz auch für illegal Beschäftigte unabhängig von deren Aufenthaltsstatus, was insbesondere im Baugewerbe Bedeutung hat. Dabei hängt die Versicherungsleistung nicht von einer individuellen Beitragszahlung ab, sondern ausschließlich vom

76 Dies umfasst so genannte Grundleistungen nach § 3 AsylbLG und Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt nach § 4 AsylbLG. Die Gesundheitsversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist gegenüber dem regulären Krankenversicherungsschutz durch einen reduzierten Leistungsanspruch gekennzeichnet: Behandlungen werden lediglich bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen durchgeführt. Dagegen sind beispielsweise Behandlungen bei chronischen Erkrankungen nicht in den Leistungen des AsylbLG inbegriffen. Es ist umstritten, ob auch die Behandlung chronischer Erkrankungen vom AsylbLG abgedeckt wird (Müller 2004: 65).

Vorliegen eines Arbeitsunfalls bzw. einer Berufskrankheit (Röseler/Vogel 1992: 25). Nach dem am 1. August 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.

Auf die tatsächliche Inanspruchnahme der genannten Rechte wird aus Sorge vor Aufdeckung des illegalen Aufenthalts durch Übermittlungspflichten nach § 87 AufenthG meistens verzichtet (vgl. Kap. 3.2.2). Fodor (2001: 178) gelangt jedoch in einem Rechtsgutachten im Auftrag des Erzbischöflichen Ordinariats Berlin zu der Einschätzung, dass ausschließlich öffentliche Stellen übermittlungspflichtig sind, und dies auch nur, wenn sie die Information über den Aufenthaltsstatus eines Ausländers zur „Erfüllung ihrer Aufgaben" benötigen. Dies gilt weder für frei praktizierende Ärzte noch für öffentliche Krankenhäuser, da in beiden Fällen die Aufgabenerfüllung vordringlich in der Behandlung einer erkrankten Person liegt (vgl. auch Alscher et al. 2001: 31). Allerdings wirken sich auch die Vorschriften des § 96 AufenthG aus, die ein Risiko der Strafbarkeit für diejenigen Personen begründen, die humanitäre Hilfe für illegal aufhältige Migranten leisten (Sextro 2003: 8). Aus § 96 AufenthG leitet sich die Strafbarkeit für diejenigen Personen ab, die einen Ausländer zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt anstiften oder ihn dabei unterstützen. Diese als „Einschleusung" bezeichneten Handlungen stellen Teilnahmehandlungen dar, die von der Strafbarkeit der Haupttat abhängen (Neske et al. 2004: 12). Zur Frage, ob sich beispielsweise Ärzte, die illegal aufhältige Menschen behandeln, strafbar machen können, stellt Fodor (2001: 179) fest, dass diese nicht als „Anstifter" nach § 96 Abs. 1 AufenthG in Frage kommen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn sie ihre Patienten dazu veranlassen würden, sich ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland aufzuhalten. Allerdings ist eine Strafbarkeit der ärztlichen Hilfeleistung für illegal aufhältige Patienten nach § 96 Abs. 1 auch nicht auszuschließen. Die entschei-

denden Kriterien zur Bestimmung der Strafbarkeit nach § 96 Abs. 1 sind,

- ob ein Ausländer seinen weiteren (illegalen) Aufenthalt von der medizinischen Behandlung abhängig macht;
- ob der Arzt „dafür" einen Vermögensvorteil erhält (§ 96 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG); dabei kommt eine Bezahlung der medizinischen Behandlung nicht in Betracht – die Bezahlung müsste eigens zur Förderung des nicht rechtmäßigen Aufenthalts erfolgen (Fodor 2001: 180);
- ob der Arzt „wiederholt und zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt" (§ 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG).

Fodor (2001: 181) gelangt zu der Einschätzung, dass die Strafbarkeit ärztlicher Hilfeleistungen für illegal aufhältige Migranten in Abhängigkeit vom jeweiligen Einzelfall entschieden werden muss. Nach Ansicht von Kirchen und Unterstützerverbänden könnte die ausdrückliche Übernahme der Kann-Bestimmung zur Straffreistellung bei humanitärer Hilfe aus der europäischen „Beihilferichtlinie" von 2002 hier für größere Rechtssicherheit sorgen (vgl. Kap. 1.3.2).

Die dargestellten Risiken für Anbieter sozialer Dienste bei der Gesundheitsversorgung illegal aufhältiger Migranten berühren einige Fragen, die nicht einfach zu lösen sind. Das Dilemma liegt im Verhältnis des Souveränitätsrechts des Staates, des Menschenrechts auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit und der Frage der Verteilung der Kosten für eine erfolgte Behandlung (Cyrus 2004: 47). Medizinische Dienstleister, die illegal aufhältige Migranten behandeln, setzen sich der Gefahr straf- oder dienstrechtlicher Konsequenzen aus. Gleichzeitig besteht für Ärztinnen und Ärzte die Verpflichtung, in ihrer Berufsausübung ihrem Gewissen, den Geboten der ärztlichen Ethik und der Menschlichkeit zu folgen (Bundesärztekammer 2004). Hinzu kommt, dass Fälle von unterlassener Hilfeleistung zu strafrechtlichen Konsequenzen führen können (Groß 2005: 12). Aus der Sicht der medizinischen Dienstleister stellt sich aber

auch die Frage der notwendigen Kostenübernahme, an die wiederum die Übermittlungspflichten anknüpfen, sofern die Sozialämter eingeschaltet werden (vgl. Kap. 4.1). Als einzige staatliche Stelle bieten die städtischen Gesundheitsämter anonyme Beratungen und Untersuchungen an und übernehmen im Einzelfall auch die Kosten für eine Krankenhausbehandlung. Dies ist jedoch ausschließlich zur Verhütung seuchenrelevanter Krankheiten möglich, wie z. B. von Tuberkulose, HIV oder Hepatitis, und nur in solchen Fällen, in denen der Betroffene nicht krankenversichert ist oder die entstehenden Kosten nicht selbst tragen kann (Groß 2005: 16).

3.4.2.2 Zugang zu Bildungseinrichtungen

Zur Organisation eines Schulbesuchs von Kindern ohne legalen Aufenthaltsstatus liegen nur wenige gesicherte Erkenntnisse vor; dies betrifft auch die Anzahl der betroffenen Kinder und Jugendlichen (Schönwälder et al. 2004: 66f.).[77] Fodor (2001: 182) zufolge besteht bezüglich der Frage, ob illegal aufhältige Kinder eine Schule besuchen dürfen bzw. müssen oder nicht, unter Eltern, Schulleitern und Schulbehörden erhebliche Rechtsunsicherheit. Da das Bildungswesen in den Kompetenzbereich der Länder fällt, gibt es keine bundeseinheitliche Regelung. Während alle Bundesländer Kindern und Jugendlichen das Recht auf Schulbesuch einräumen, nehmen einige Länder illegal aufhältige Kinder sowie Kinder von Asylbewerbern und Kriegsflüchtlingen unter bestimmten Voraussetzungen aus der allgemeinen Schulpflicht aus (Stobbe 2004: 133). Dabei wird die Schulpflicht entweder an den Ort der Wohnung oder Hauptwohnung oder den „gewöhnlichen Aufenthalt" eines Ausländers geknüpft. Zur Bestimmung eines gewöhnlichen Aufenthalts, die je nach Bundesland unterschiedlich erfolgt, werden neben der bishe-

77 Im Rahmen einer qualitativen Untersuchung zu illegal aufhältigen Menschen in München führte Anderson (2003) Gespräche mit Personen, die Kontakt mit illegal aufhältigen Migranten haben. Von diesen Gesprächspartnern wurde geschätzt, dass in der Stadt München etliche hundert Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus leben (Anderson 2003: 12, 74).

rigen Aufenthaltsdauer[78] auch die positive Prognose der künftigen Verweildauer, der Aufenthaltsstatus und der Grad der Verfestigung des Aufenthalts durch gesellschaftliche, familiäre und berufliche Bindungen herangezogen. Nach Einschätzung von Rausch (2005) ist die Anknüpfung des gewöhnlichen Aufenthalts an eine positive Prognose der künftigen Verweildauer für illegal aufhältige Familien problematisch, da die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung des illegalen Aufenthalts nicht bestimmt werden kann.

In internationalen Menschenrechtsinstrumenten wird bezüglich des Rechts auf den Besuch einer Schule und der Schulpflicht zwischen dem Besuch einer Grundschule und dem Besuch weiterführender Schulen unterschieden. Artikel 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) und Artikel 28 der Konvention über die Rechte des Kindes (KRK) sehen eine Verpflichtung aller Kinder zum Besuch einer unentgeltlich zugänglichen Grundschule und ein Recht auf den Besuch weiterführender Schulen vor. Die im IPwskR verankerten Rechte wurden bisher allerdings nicht als individuell einklagbar, sondern als Staatenverpflichtungen mit progressivem Charakter eingeordnet (Rausch 2005).[79] Dies gilt auch für die KRK, bei deren Unterzeichnung die Bundesregierung darüber hinaus eine Erklärung abgab, dass bezüglich der darin festgelegten Rechte und Pflichten zwischen Deutschen und Ausländern sowie zwischen Personen mit und ohne Aufenthaltstitel unterschieden werden kann (Alscher u.a. 2001: 44, vgl. Kap. 1.2). Die Unterscheidung von Schulrecht und Schulpflicht ist von praktischer Bedeutung, da ein Schulrecht ohne Schulpflicht zur Folge hat, dass es der Verantwortung einzelner Schulen überlassen bleibt, illegal aufhältige Kinder und Jugendliche aufzunehmen (Stobbe 2004: 133).

78 In der Regel wird von einer Mindestaufenthaltsdauer von einigen Monaten ausgegangen (Rausch 2005).

79 Diese verpflichten den Vertragsstaat, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung (dieser) Rechte zu erreichen“ (Artikel 2 Abs. 1 IPwskR).

Die Inanspruchnahme des Rechts auf den Besuch einer Schule kann zur Offenlegung des illegalen Aufenthalts eines Kindes und dessen Eltern führen (Schönwälder et al. 2004: 66). Um dieses Risiko zu vermeiden, werden illegal aufhältige Kinder in der Regel von ihren Eltern nicht eingeschult (Cyrus 2004: 63). Die Einschätzungen darüber, ob öffentliche Schulen den Übermittlungspflichten des § 87 Abs. 1 und 2 AufenthG unterliegen, sind von Stadt zu Stadt sowie von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich, was eine uneinheitliche Übermittlungspraxis zur Folge hat (Schönwälder et al. 2004: 66f.). Während das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen Schulämter und Schulen als solche öffentliche Stellen einstuft, die auf Grund der Bestimmungen des § 87 Abs. 2 AufenthG den fehlenden Aufenthaltstitel eines Kindes „aktiv" an die zuständige Ausländerbehörde übermitteln müssen, vertritt beispielsweise die Stadt Freiburg die Auffassung, dass der Aufenthaltsstatus eines Kindes keine Information sei, die von der Schule zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werde. Deshalb unterlägen weder Schulleiter noch Schulämter einer Übermittlungspflicht (Uihlein 2003). Diese Rechtsauffassung wird von Fodor (2001: 208-212) gestützt (vgl. Kap. 3.2.2.3). Dagegen ist die Strafbarkeit eines Schulleiters, der ein Kind ohne Aufenthaltstitel an seiner Schule aufnimmt und dies auch weiß, nicht ausgeschlossen. Die entscheidende Frage zur Bestimmung der Strafbarkeit nach § 96 AufenthG ist, ob der weitere Aufenthalt des Kindes ohne Aufenthaltstitel von der Möglichkeit seines Schulbesuchs abhängig gemacht wird und ob wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern gehandelt wird – z. B. wenn mehrere Geschwister eingeschult werden (Fodor 2001: 213f.). Neben der unterschiedlichen Relevanz der Übermittlungspflichten und dem Risiko der Strafbarkeit für die Schulleitung wird die Organisation eines Schulbesuchs illegal aufhältiger Kinder und Jugendlicher auch durch das Fehlen eines Unfallversicherungsschutzes erschwert (Rausch 2005). Rausch geht in ihrer Einschätzung so weit, die Tatsache, dass der Schulbesuch für illegal aufhältige Kinder faktisch nicht möglich ist, als eine Verletzung des Grundrechts auf elementare Schulbildung anzusehen. Damit sei der verfassungsrechtlichen Ga-

rantie auf ein menschenwürdiges Leben nicht ausreichend Rechnung getragen.

3.4.2.3 Kommunale Strategien

Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass nach einer Sensibilisierung für das Thema „Illegalität" auf kommunaler Basis zumindest eine „mentale Bereitschaft" besteht, Handlungsspielräume auszunutzen. Zu diesem Prozess haben insbesondere Initiativen der Städte Freiburg und München beigetragen. Als wichtigen Impuls für die Münchner Diskussion nennt Anderson (2005: 184) die Öffentlichkeitsarbeit von Basisgruppen, Medizinern und Ehrenamtlichen, die auf prekäre Lebenslagen illegal aufhältiger Migranten in der Stadt aufmerksam machten. Dabei zeigte sich, dass die Erkenntnisse über die Lebenslagen illegal aufhältiger Migranten spärlich waren. Dies veranlasste den Gemeinderat der Stadt München im Mai 2003 dazu, einen Auftrag für eine Studie zu aufenthaltsrechtlicher Illegalität in der bayerischen Landeshauptstadt zu vergeben. Weiterhin war damit das Ziel verbunden, kommunale Handlungs- und Ermessensspielräume im Umgang mit illegal aufhältigen Migranten zu prüfen. Die aus der Studie hervorgegangenen Empfehlungen konzentrieren sich auf die Handlungsfelder „Gesundheitsversorgung", „Schule", „Arbeit und Beschäftigung", „Polizei", „Ausländerbehörde, Standes- und Flüchtlingsamt" und „Wege aus der Illegalität"; die Umsetzung erfolgt durch Kooperation der städtischen Referate und diverser weiterer kommunalpolitischer Akteure (Anderson 2003: 98ff.). Hilfreich war in diesem Zusammenhang, dass der Stadtrat die Referate der Stadtverwaltung dazu verpflichtete, die Empfehlungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten umzusetzen. Ein zentraler Punkt ist die Prüfung, ob auf kommunaler Ebene ein Fonds zur Finanzierung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung von Personen ohne Krankenversicherung eingerichtet werden kann. Nach Einschätzung von Anderson (2005) hat die Auseinandersetzung mit „aufenthaltsrechtlicher Illegalität" und der Umstand, dass es sich dabei um einen von der Kommune mitgetragenen Prozess handelt, zu einer größeren Offenheit im Umgang mit illegal aufhältigen Migranten

in der Stadt geführt. Dies zeigt sich beispielsweise an einer stärkeren Rückendeckung für Ärzte, die illegal aufhältige Migranten behandeln, durch die Münchner Ärztekammer.

Auch in der Stadt Freiburg im Breisgau werden derzeit gezielt kommunale Handlungsspielräume im Umgang mit illegal aufhältigen Migranten ermittelt. Den Anstoß für diesen Prozess gab ein im April 2003 durchgeführtes „Hearing" der Stadt Freiburg zu illegal aufhältigen Ausländern in der Stadt und im Umland. Dabei standen die mit der Einschulung von Kindern, der gesundheitlichen Versorgung und der Unterbringung in Notsituationen verbundenen Problemlagen aufenthaltsrechtlicher Illegalität im Vordergrund. Das Freiburger und Münchner Beispiel hat zu einer Auseinandersetzung mit den in der Stadt lebenden illegal aufhältigen Migranten in anderen Städten beigetragen. Derzeit werden in der Stadt Darmstadt im Auftrag der Stadtverordnetenversammlung durch das Interkulturelle Büro der Stadt Handlungsempfehlungen für den Umgang mit illegal aufhältigen Migranten im Rahmen der gesetzlichen Regelungen erarbeitet. Fragen der medizinischen Versorgung und des Schulbesuchs illegal aufhältiger Kinder und Jugendlicher stehen dabei im Mittelpunkt.[80] Bezugnehmend auf die Münchner Situation bezeichnet Anderson (2005: 193) die Bereitschaft der Ordnungsbehörde, Sozialarbeiter und Berater aktiver zu unterstützen und für die Verbreitung von zuverlässigen Informationen - im Einzelfall auf anonymer Basis - zu sorgen, als einen qualitativ neuen Schritt.

3.4.3 Zugänge zum Arbeitsmarkt

Für illegal aufhältige Migranten besteht keine Möglichkeit, in Deutschland einer regulären, lohnsteuerpflichtigen Beschäftigung nachzugehen (vgl. Kap. 3.2.1.2). Somit sind illegale Migranten zur

80 Informationen zu derzeitigen Entwicklungen der kommunalen Auseinandersetzung mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität konnten durch Gespräche mit Herrn Stein von der Stadtverwaltung Freiburg und Herrn Otman, dem Leiter des Interkulturellen Büros der Stadt Darmstadt, im Juli/August 2005 gewonnen werden. Siehe zudem für Bonn von Schlichting 2003: 44-46.

Sicherung ihres Lebensunterhalts auf eine Tätigkeit in der Schattenwirtschaft festgelegt – d.h. auf denjenigen Bereich, in dem weder Steuern noch Sozialabgaben bezahlt werden (Röseler/Vogel 1993: 24).

Die Übergänge zwischen regulären, zeitlich befristeten Arbeitsmöglichkeiten für ausländische Staatsangehörige und illegalen Formen der Beschäftigung können fließend sein. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Entlohnung unterhalb des deutschen Tariflohnes erfolgt oder wenn arbeitsrechtliche Bestimmungen verletzt werden. Regelverstöße wurden in Bezug auf die Beschäftigung von Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmern festgestellt (Bundesregierung 2000, 2005), etwa durch eine Weiterbeschäftigung vormals legaler temporärer Arbeitskräfte nach Ende ihrer genehmigten Tätigkeit oder durch die Ausübung einer anderen als der erlaubten Tätigkeit (Schönwälder et al. 2004: 51). Erleichtert werden kann ein illegaler Arbeitsaufenthalt dadurch, dass durch ein vorangegangenes legales Arbeitsverhältnis potenzielle Arbeitgeber bekannt sind und somit Anschlussmöglichkeiten an den Arbeitsmarkt bestehen (Lederer/Nickel 1997: 28). Andererseits kann die Schaffung zeitlich befristeter Arbeitsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige zu einer Legalisierung vormals illegaler Beschäftigungsverhältnisse führen.

Bereits kurz nach Erlass des Anwerbestopps im Jahr 1973 wurden verschiedene Formen der zeitlich begrenzten Arbeitsmigration nach Deutschland eingeführt. Der Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer wurde damit teilweise gelockert. Zunächst galt ein Ausnahmekatalog für die Einreise und den Aufenthalt ausländischer Arbeitnehmer, der im Jahr 1991 durch die sog. „Anwerbestoppausnahmeverordnung“ (ASAV) und die Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV) bzw. zum 1. Januar 2005 mit in Kraft treten des Zuwanderungsgesetzes durch die Beschäftigungsverordnung abgelöst wurde. Dies umfasste in den 1990er Jahren die Einführung verschiedener (projektgebundener) Programme im Bauwesen, Saisonarbeiterprogramme in der Landwirtschaft, im Bauwesen und im Gastgewerbe, Arbeitnehmer-Pendelprogramme mit Polen und

der Tschechischen Republik im grenznahen Bereich (bis 50 km), verschiedene Ausbildungsprogramme für Osteuropäer sowie ein Programm für jugoslawische Krankenschwestern (Martin 2004a: 239f.; Alt/Cyrus 2002: 151). Die derzeit quantitativ bedeutsamsten Formen der zeitlich befristeten Zuwanderung von Arbeitskräften nach Deutschland sind die Zuwanderung von Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmern. Die Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeiten für Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer wurden mittels bilateraler Verträge mit einigen mittel- und osteuropäischen Staaten und – im Falle der Werkvertragsarbeitnehmer – mit der Türkei geschaffen. Zum Teil wurde mit der Unterzeichnung dieser Verträge das Ziel verfolgt, Engpässe auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland abzumildern. Gleichzeitig konnte durch die Schaffung der Möglichkeit zur Saisonarbeit z. B. die illegale Beschäftigung in Deutschland für Polen (vor 2004) deutlich weniger attraktiv gemacht werden (Schönwälder et al. 2004: 51; Dietz 2004: 111).

Für den Bereich der Beschäftigung in Haushalten sind ebenfalls zeitweise Möglichkeiten eröffnet worden (Rerrich 2002). So wurde Ende 2001 die Anwerbestoppausnahmeverordnung bis zum 31. Dezember 2002 dahingehend ergänzt, dass Haushaltshilfen aus mehreren der damaligen EU-Beitrittsländer für bis zu drei Jahre eingestellt werden konnten. Da diese Kräfte auch für die so genannte „ergänzende Pflege" im Haushalt eingesetzt werden sollten, war in diesem Zusammenhang auch von „Green Cards" für die (50.000 geschätzten) nicht sozialversicherten ausländischen Pflegekräfte die Rede. Aufgrund der EU-Erweiterung wurde dieses Programm jedoch nicht verlängert. Eine weitere Maßnahme, um den Anreiz für die Beschäftigung von illegal aufhältigen Migranten zu verringern, ist die Möglichkeit für Arbeitgeber, die Aufwendungen für Hausangestellte steuerlich geltend zu machen. Dadurch, dass ein Abzug von der Einkommenssteuerschuld eingeräumt wird (§ 35 a EstG), soll der Kostenunterschied zwischen regulärer und irregulärer Beschäftigung verringert werden. Trotz dieser Maßnahmen zur Verringerung des Anreizes wird davon ausgegangen, dass weiterhin ein

erheblicher Anteil der Haushaltshilfen illegal arbeitet. Ausschlaggebend sind geringere Entlohnung und weiterhin bestehende Hürden bei der regulären Beschäftigung (Stobbe 2004: 99).

Für die Staatsangehörigen derjenigen Staaten, die am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten sind, gilt eine Übergangszeit von zunächst zwei Jahren, in welcher der Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland eingeschränkt ist. In diesem Zeitraum ist für die Arbeitsaufnahme in Deutschland eine Arbeitsgenehmigung-EU nach § 284 SBG III erforderlich (Bundesagentur für Arbeit 2005: 20). Die Erbringung von Dienstleistungen auf Grund der gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeit ist in allen Wirtschaftsbereichen seit 1. Mai 2004 auch für die Angehörigen der neuen Beitrittsstaaten uneingeschränkt möglich. Übergänge zu illegalen Formen der Beschäftigung können sich ergeben, wenn Personen in Gestalt von „Selbständigen" tatsächlich als Arbeitnehmer tätig sind. Dies gilt analog auch bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen des Baugewerbes einschließlich verwandter Wirtschaftszweige.

4 Lebenssituation und Beschäftigungsverhältnisse illegal aufhältiger Migranten

Handlungsspielräume illegal aufhältiger Migranten werden von internen Kontrollen strukturiert, die beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zu öffentlichen Leistungen ansetzen (Brochmann 1999: 22). Um den Alltag in der Illegalität meistern zu können, sind Migranten deshalb in besonderem Maße auf Unterstützung im Aufnahmeland angewiesen, die über soziale Netzwerke vermittelt werden kann. Netzwerke können als Ergebnis historischer Migrationsbeziehungen zwischen der Herkunftsregion und dem Aufnahmeland bereits bestehen oder sie können im Zuge des illegalen Aufenthalts im Aufnahmeland geknüpft werden, wofür Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in Deutschland ein Beispiel sind (Stobbe 2004: 41). Migranten, deren Aufenthalt nach einem vorherigen legalen Verbleib illegal wird oder die sich bereits zu einem früheren Zeitpunkt in Deutschland aufgehalten haben, sind deshalb gegenüber Neuankömmlingen ohne Landeskenntnisse und soziale Kontakte im Vorteil (Anderson 2003: 30).

Die Unterstützung illegal aufhältiger Migranten im Land kann verschiedene Formen annehmen. Cyrus (2004: 28f.) unterscheidet zwischen komplementärer, kommerzieller und kriminell-ausbeuterischer Unterstützung illegal aufhältiger Migranten. Komplementäre Unterstützung, die nicht mit dem finanziellen Vorteil einer der Parteien verbunden ist und auf Gegenseitigkeit beruht, kommt insbesondere Familienangehörigen und Mitgliedern der eigenen ethnischen, politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gruppe zugute. Diese kann in kommerzielle Formen der Unterstützung übergehen, z. B. bei der gewerblichen Vermittlung von Wohnraum oder dem Verleih illegal aufhältiger Arbeitnehmer. Kriminell-ausbeuterische Formen von „Unterstützung“ liegen vor, wenn etwa Absprachen nicht eingehalten werden oder wenn der Lohn für

geleistete Arbeit hinterzogen wird. Die Übergänge zwischen unentgeltlichen und kommerziellen Formen der Unterstützung können fließend sein; entsprechend wird die Funktion sozialer Netzwerke für die Lebenssituation illegal aufhältiger Migranten ambivalent beurteilt (Anderson 2003: 31; Stobbe 2004: 43). Teilweise bestehen Anknüpfungspunkte zwischen persönlichen Unterstützungs-Netzwerken und institutionalisierten Nichtregierungsorganisationen, welche Dienste für illegal aufhältige Migranten anbieten. Ein Beispiel hierfür sind die in zahlreichen Städten vertretenen Büros für medizinische Flüchtlingshilfe, die illegal aufhältige Migranten teils über persönliche Netzwerke an einen Arzt vermitteln.

Neben sozialen Netzwerken und Angeboten von Unterstützerorganisationen bestimmen individuelle Ressourcen den Handlungsspielraum illegal aufhältiger Migranten. Schönwälder et al. (2004: 61) weisen entsprechend darauf hin, dass es irreführend sein könnte, Menschen in der Illegalität vor allem als Opfer wahrzunehmen: „In diesem Fall könnte es dazu führen, dass unterschätzt wird, dass Migranten auch Akteure sein können, die mit Phantasie und Anpassungsfähigkeit aktiv Gelegenheiten zur Verbesserung ihrer Lebenslage ausschöpfen."

4.1 Lebenssituation illegal aufhältiger Migranten

4.1.1 Auswirkungen der Kontrollen

Infolge interner Kontrollen sind Zugangsmöglichkeiten zu gesellschaftlichen Ressourcen trotz zum Teil bestehender Rechtsansprüche faktisch stark reduziert (vgl. Kap. 3.4.2.1, 3.4.2.2). Obgleich illegal aufhältige Migranten nicht per se Menschen in Not sein müssen, besteht deshalb ein erhöhtes Risiko, in Notlagen zu geraten (Cyrus 2004: 34, Schönwälder et al. 2004: 69, Gómez Schlaikier 2005: 97).

Weiterhin führt die Angst vor Statusaufdeckung und daraus resultierender ausländerrechtlicher Konsequenzen im Rahmen polizei-

licher Kontrollen oder beim Kontakt mit öffentlichen Stellen dazu, dass illegal aufhältige Migranten versuchen, sich im Alltag unauffällig zu verhalten. Dies betrifft sowohl das eigene Verhalten und Erscheinungsbild als auch den Aufenthalt an Orten, an denen Polizeikontrollen befürchtet werden. So gaben einige der im Rahmen einer qualitativen Untersuchung in München befragten Gesprächspartner an, zentrale Plätze in der Stadt zu meiden und die eigene Wohnung nur für den Weg zur Arbeit zu verlassen (Anderson 2003: 40f.). Der Aufenthaltsstatus von Personen, die sich auf Grund ihrer Hautfarbe oder ihres Akzents von der Mehrheit der Bevölkerung unterscheiden, wird mit einer höheren Wahrscheinlichkeit im Rahmen verdachtsunabhängiger Kontrollen durch die Polizei überprüft (vgl. Kap. 3.2). Die Kontrollwahrscheinlichkeit hängt zudem vom Alter einer Person und der bisherigen Aufenthaltsdauer im Land, von der Kenntnis der örtlichen Gepflogenheiten und damit verbunden der Fähigkeit ab, sich angepasst zu verhalten. Stobbe (2004: 48) weist darauf hin, dass illegal aufhältige Migranten im schulpflichtigen Alter von internen Kontrollen im Bildungsbereich betroffen sind, während dies für ältere Migrantinnen und Migranten stärker für den Gesundheitsbereich gilt. Folglich können die mittleren Altersgruppen unauffälliger leben.

Das Ausmaß, in dem illegal aufhältige Migranten Entdeckung fürchten, kann vom Hintergrund der Migranten, der Situation im Herkunftsland und von dessen Entfernung zu Deutschland abhängen. So müssen Flüchtlinge, deren illegaler Aufenthalt entdeckt wird, im Falle einer Abschiebung in das Herkunftsland unter Umständen gravierendere Konsequenzen befürchten als illegal aufhältige Migranten aus osteuropäischen Staaten, die in ihrem Herkunftsland keiner Bedrohung ausgesetzt sind und denen eine (Wieder-)Einreise nach Deutschland vergleichsweise einfach möglich ist (Schönwälder et al. 2004: 61).

4.1.2 Familiäre Lagen

Verwandtschaftliche Netzwerke im Aufnahmeland tragen zum Zustandekommen und zur Aufrechterhaltung des illegalen Aufenthalts bei. Sie können die Migrationsentscheidung weiterer Personen positiv beeinflussen und somit einen Ansatzpunkt für Kettenmigration bilden. So schildert Gómez Schlaikier (2005: 97) die Herausbildung eines Netzwerks ecuadorianischer Hausangestellter in Hamburg als Folge der individuellen Migrationsentscheidung einer Pionierin, in deren Schlepptau weitere Verwandte nach Hamburg zogen. Die daraus resultierende Situation wird als ein „in der Fremde einrichten" beschrieben: Die Furcht vor Kontrollen und der Offenlegung des fehlenden Aufenthaltstitels sowie Unterstützungsbedarf in Notlagen, beim Arztbesuch, bei der Arbeitssuche oder bei der Einschulung und Betreuung von Kindern führen zu einem Rückzug in Herkunftsgemeinschaften und in verwandtschaftliche Netzwerke. Dies geht in Einzelfällen so weit, dass illegaler Familiennachzug zum Zweck der Kinderbetreuung erfolgt, was zu einer weiteren Verfestigung des Netzwerks beiträgt.

Von einigen Autoren wird auf die besonderen Schwierigkeiten hingewiesen, die mit einem illegalen Aufenthalt mit Kindern verbunden sind (vgl. Alt 1999: 215-221, Anderson 2003: 73-77, Stobbe 2004: 135f.). Dies betrifft neben den nachfolgend behandelten Problemfeldern die Betreuung der Kinder während der Arbeit, die Sicherung des Lebensunterhalts der Familie, den Spracherwerb und Kontakt zu anderen Kindern. Diese Schwierigkeiten werden zum Teil durch Unterstützung im Bekannten- und Verwandtenkreis abgemildert. Daher werden Kinder oft in der Obhut von Angehörigen im Herkunftsland gelassen. Problematisch bleibt die Situation bei Familien oder allein Erziehenden, wenn keine Möglichkeit besteht, das Kind ins Herkunftsland zu bringen oder es dort angemessen betreuen zu lassen (Cyrus 2004: 27; von Schlichting 2003: 82f.). Alt (2003a: 216-221) stellt zusammenfassend fest, dass sich nur vier Gruppen illegal aufhältiger Migranten darauf einlassen, mit Kindern undo-

kumentiert in Deutschland zu leben: „Overstayer", die nicht damit gerechnet haben, dass ihr Aufenthalt illegal wird, Migranten, die z. B. auf Grund ihrer Fluchtgeschichte eine langfristige Aufenthaltsperspektive haben, illegal aufhältige Migranten mit Verwandten in Deutschland, die einen festen Aufenthaltsstatus haben, und schließlich Eltern von Kindern im Säuglingsalter.

Zu erwähnen sind Diskrepanzen zwischen den deutschen Regelungen des Familiennachzugs und den Wünschen von Migrantenfamilien, die aufgrund anderer Familienkonzepte ein Potenzial für illegale Migration begründen können.[81]

4.1.3 Schulbesuch

Aufgrund der uneinheitlichen Beurteilung der Frage, inwieweit Schulen übermittlungspflichtig sind, bleibt die Aufnahme illegal aufhältiger Kinder in vielen Fällen der Verantwortung der einzelnen Schule überlassen. Diese entscheidet, inwieweit sie die Übermittlungspflicht für relevant erachtet und das Risiko der Strafbarkeit wegen Beihilfe eingeht (vgl. Kap. 3.2.2.2 und 3.4.2.2). Problematisch ist für aufnahmebereite Schulen weiterhin die Frage des Versicherungsschutzes illegal aufhältiger Kinder bzw. die Verantwortung bei Unfällen sowie die ungeklärte Kostenträgerschaft bei Lernmitteln und Freizeitveranstaltungen. Alt (2003a: 216f.) weist auf Unterschiede zwischen den von ihm gewählten Untersuchungsräumen Leipzig und München hin: Während in München etablierte Netzwerke und

81 Dass das Thema Familienzusammenführung für illegal aufhältige Migranten in Deutschland relevant ist, geht aus dem Ergebnis einer Caritasumfrage hervor, die im Jahr 1995 unter Beratungsstellen für Flüchtlinge und ausländische Arbeitnehmer und anderen Hilfseinrichtungen durchgeführt wurde: Unter den 210 befragten Stellen, die Kontakt mit illegal aufhältigen Migranten hatten, berichteten 87 Stellen, dass sie von der Zielgruppe in Fragen der Familienzusammenführung sowie in Fragen des Schulbesuchs von Kindern aufgesucht wurden (Schäfers 1995: 38). Erkenntnisse aus solchen Studien können jedoch mit einem methodischen Problem behaftet sein, da in vielen Fällen illegal Aufhältige bspw. nur dann mit entsprechenden Organisationen in Kontakt treten, wenn sie Hilfe benötigen. Eventuell wird so nur einseitig ein Teil eines vielschichtigeren Phänomens deutlich, das entgegen der Wahrnehmung auch „problemlose" Aspekte aufweisen kann (Elwert 2002: 8).

Hilfsorganisationen angesiedelt sind, die einen Platz an einem Kindergarten oder einer Schule vermitteln können, bestehen in Leipzig nur wenige Kontakte zwischen illegal aufhältigen Migranten und der seit längerem dort lebenden ausländischen Bevölkerung und ansässigen Hilfsorganisationen. Dies wird mit dem relativ neuen Phänomen aufenthaltsrechtlicher Illegalität in Leipzig begründet.

Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass sich das Problem von Bildung und Erziehung illegal aufhältiger Kinder mit zunehmendem Alter verschärft. Während die Erziehung und Betreuung von Kindern im Elementarbereich durch einen (privaten) Kindergartenplatz oder innerhalb des persönlichen Netzwerks in der Regel organisiert werden können, stehen Eltern mit Kindern, die das Schulalter erreicht haben, vor der Frage, ob sie das Risiko einer Einschulung an einer öffentlichen Schule eingehen oder bei entsprechenden finanziellen Mitteln ihr Kind an einer privaten Schule einschulen (Anderson 2003: 75). In der Regel werden Kinder zu Hause gelassen, wo teilweise ein privater Unterricht organisiert werden kann. Nach Einschätzung von Anderson (2003: 75) und Alscher et al. (2001: 45) dürfte der Übertritt eines Kindes ohne Aufenthaltstitel an eine weiterführende Schule auf Grund der damit verbundenen Anmeldevorschriften praktisch nicht möglich sein. Bei einem Schulbesuch stellt sich aus Sicht der illegal aufhältigen Schüler auch die Frage der Dokumentation ihrer Leistungen, etwa wenn ein Schulbesuch möglich ist, aber kein Abschlusszeugnis ausgestellt werden kann, was sich negativ auf die weitere schulische Laufbahn des Kindes auswirkt.

4.1.4 Gesundheitliche Situation

Zum Zusammenhang zwischen Migration, Gesundheit und Krankheit ist festgestellt worden, dass es sich bei offenbar gesundheitsschädlichen Migrationseffekten häufig um Artefakte handelt; real sind dagegen Risikokonstellationen, die mit den aktuellen Lebensbedingungen von Migranten im Aufnahmeland einhergehen (Wiedl/Marschalck 2001: 17). Für illegal aufhältige Migranten sind

gesundheitliche Risiken in deren Arbeits- und Wohnbedingungen und deren unsicherer Aufenthaltsperspektive erkennbar. Die Erwerbstätigkeit illegal aufhältiger Migranten ist durch ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit bezüglich der Art der Beschäftigung und der Arbeitszeiten gekennzeichnet und kann körperlich belastend oder gefährlich sein, da Bestimmungen des Arbeitsschutzes in der Regel nicht durchgesetzt werden können (vgl. Kap. 4.2). Hofer (1993) und Anderson (2003) berichten von Fällen, in denen illegal aufhältige Migranten aus Furcht vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes trotz Krankheit arbeiteten, so dass Erkrankungen verdrängt oder verschleppt wurden. Hinzu kommen oft beengte Wohnverhältnisse, die nur wenige Erholungsmöglichkeiten und kaum Privatsphäre bieten. Gesundheitliche Risiken ergeben sich auch aus dem Druck, sich in der Öffentlichkeit unauffällig und angepasst zu verhalten, um Kontrollen zu vermeiden. Die damit verbundene Belastung kann zu psychosomatischen Störungen führen. Obgleich es sich bei illegal aufhältigen Migranten überwiegend um jüngere und damit gesündere Personen im erwerbsfähigen Alter handelt, ist der illegale Aufenthalt aus den genannten Gründen mit einem erhöhten Krankheitsrisiko verbunden. Erschwerend kommt der fehlende Krankenversicherungsschutz illegal aufhältiger Migranten hinzu, der zur Folge hat, dass vorsorgende Untersuchungen in vielen Fällen unterbleiben (Anderson 2003: 40f.; Hofer 1993: 118; Münz et al. 2001: 83).

Aus Sorge vor einer Offenlegung des fehlenden Aufenthaltstitels werden von illegal aufhältigen Migranten in Krankheits- und Notfällen eher die folgenden Optionen wahrgenommen: Bei leichteren Beschwerden wird versucht, diese durch Selbstbehandlung oder Rückgriff auf traditionelle Medizin in den Griff zu bekommen. In einigen Fällen kann eine muttersprachliche Behandlung über einen Arzt im persönlichen Netzwerk organisiert werden. Eine weitere Option liegt darin, sich die Krankenversicherungskarte einer bekannten, legal aufhältigen Person „auszuleihen“. Bei Pendelmigranten, die im Herkunftsland eine Krankenversicherung abgeschlossen haben, kann die Situation im Krankheitsfall insofern

entschärft werden, als eine ambulante oder stationäre ärztliche Behandlung im Herkunftsland erfolgen kann. Illegal aufhältige Migranten aus weiter entfernten Staaten, die keinen Kontakt zu Medizinern über ihr Netzwerk haben, sind dagegen auf die Vermittlung von Unterstützerorganisationen angewiesen (Stobbe 2004: 122).[82]

Die medizinische Versorgung nahezu der gesamten Bevölkerung ist in Deutschland über das öffentliche Gesundheitswesen organisiert. Es gibt deshalb kaum alternative Strukturen und Einrichtungen, in denen illegal aufhältige Migranten und andere nicht-versicherte Patienten eine Behandlung erhalten können (Stobbe 2004). Eine Ausnahme bilden die in vielen Städten vertretenen Büros für medizinische Flüchtlingshilfe. Diese wurden nach Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes 1993 eingerichtet, das für Asylbewerber und Flüchtlinge einen reduzierten Leistungsanspruch auf medizinische Versorgung festschreibt. Das Angebot der Büros richtet sich über diese Zielgruppe hinaus an Personen ohne Krankenversicherung. So vermitteln sie Migranten an Ärzte und zu Krankenhäusern, die bereit sind, ihnen günstig oder umsonst zu helfen (Alscher et al. 2001: 36; Alt 2003a: 159; Anderson 2003: 34-37; Fodor 2001: 180). Ein Beispiel für ein Netzwerk von kirchlicher Seite ist die im Februar 2001 gegründete „Malteser Migranten Medizin" des Malteser Hilfsdienstes e. V. in Berlin und Köln (Malteser Hilfsdienst e. V. 2004; Franz 2004). Zielsetzung der genannten Initiativen ist es, nicht ausschließlich „Ersatzmedizin" zu bieten. Vielmehr soll den Betroffenen über die Netzwerke von beteiligten Ärztinnen und Ärzten eine ausreichende Behandlung zuteil werden (Müller 2004: 70). Letztlich handelt es sich dabei aber nach Einschätzung von Gavranidou und Lindert (2003: 146) um Notlösungen, die den fehlenden Zugang zum staatlichen Gesundheitswesen auf Dauer nicht kompensieren können. Die Kapazitäten der nichtstaatlichen Netzwerke geraten

82 Alscher et al. (2001: 36) berichten, dass Angebote nichtstaatlicher Organisationen, die sich unter anderem auch an illegal aufhältige Migranten richten, diesen nicht immer bekannt sind bzw. in einigen Fällen aus Angst vor Entdeckung und Abschiebung nicht in Anspruch genommen werden.

an ihre Grenzen, beispielsweise wenn es um die kostspielige zahnärztliche Behandlung, die fachärztliche Weiterbehandlung oder die stationäre Behandlung geht, die bei Infektionen, chronischen oder psychischen Erkrankungen erforderlich sein kann (Monzel 1999, 37f.; Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit" 2001: 8). Daraus resultiert die Gefahr, Krankheiten und Verletzungen zu spät zu behandeln, was ein Risiko sowohl für den Betroffenen als auch für die Allgemeinheit darstellt, z. B. durch die Übertragung ansteckender Krankheiten (Münz et al. 2001: 83-85). Die Sicherung sozialer Mindeststandards für illegal aufhältige Migranten und die Suche nach Lösungen für deren medizinische Versorgung wird daher von den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden als eine vordringliche Aufgabe der Politik angesehen (z. B. Deutsche Bischofskonferenz 2001: 51f.).

4.1.5 Wohnverhältnisse

Als Folge der mit der Anmietung von Wohnraum verbundenen Meldepflicht können illegal aufhältige Migranten in der Regel nicht als Hauptmieter in Erscheinung treten (vgl. Kap. 3.2.2.3). Eine Wohnungssuche über reguläre Wege, beispielsweise über einen Makler oder über Zeitungsannoncen, ist für sie keine realistische Option. Hinzu kommt, dass illegal aufhältige Migranten selbst dann, wenn ein stabiles Beschäftigungsverhältnis besteht, dem Vermieter keine Verdienstbescheinigung ihres Arbeitgebers vorweisen können. Sie sind deshalb – so die Ergebnisse empirischer Studien – auf Nischen des Wohnungsmarktes angewiesen; die Wohnverhältnisse sind teilweise durch Überbelegung und überhöhte Mieten gekennzeichnet. Dabei besteht eine starke Anfälligkeit für Willkür durch Vermieter, da keine Möglichkeit besteht, ohne Offenlegung des ausländerrechtlichen Status bei mietrechtlichen Streitigkeiten vor Gericht zu gehen (Anderson 2003; Münz et al. 2001: 86; Stobbe 2004: 127).

Zu den Nischen, die illegal aufhältigen Migranten auf dem Wohnungsmarkt offen stehen, gehört das Zusammenleben mit Verwandten mit regulärem Aufenthaltsstatus sowie das Wohnen zur

Untermiete oder in Wohngemeinschaften. Dabei tritt eine Person mit regulärem Aufenthaltsstatus als Hauptmieter auf und teilt die anfallenden Kosten mit den weiteren illegal aufhältigen Mitbewohnern. Münz et al. (2001) berichten von Fällen der «Strohmiete», in denen eine Wohnung durch legal aufhältige Freunde oder Bekannte überlassen wurde. Auch Flüchtlings- und Obdachlosenunterkünfte bieten in einigen Fällen einen zumindest temporären Unterschlupf. In Bezug auf Neuankömmlinge stellt Anderson (2003: 30-33) fest, dass diese bei Verwandten, Bekannten oder Landsleuten unterkommen, dass ihre Situation jedoch durch häufige Umzüge und ein „Weiterreichen" im Bekanntenkreis gekennzeichnet ist. Dabei können einseitige AbhängigkeitsverhäItnisse entstehen, die in einer Situation zunehmender Überforderung münden, z. B. wenn ein Gast mangels Alternativen das Gastrecht in der Wohnung eines Bekannten ausreizt. In Einzelfällen gelingt es, mittels gefälschter Personaldokumente eine Wohnung anzumieten und auf diesem Wege Zugang zu qualitativ ausreichendem Wohnraum zu erhalten.

Teilweise stellen Arbeitgeber Wohnraum oder eine Übernachtungsmöglichkeit für illegal aufhältige Beschäftigte. Dies gilt beispielsweise für Haushaltshilfen, die mit im Haushalt ihrer Arbeitgeber wohnen. Diese Form des Wohnens ist mit dem Risiko verbunden, bei Verlust des Arbeitsplatzes automatisch auch die Unterkunft zu verlieren (Münz et al. 2001: 87).

4.1.6 Politische Partizipation

Die Möglichkeit, sich politisch zu engagieren bis hin zur Formierung einer sozialen Bewegung und in diesem Zusammenhang öffentlich in Erscheinung zu treten, ist für illegal aufhältige Migranten auf Grund der damit verbundenen Gefahr von Statusaufdeckung und nachfolgender Abschiebung nicht gegeben. So ist es in Deutschland nicht zur Entwicklung einer Protestbewegung gekommen, die mit den „sans papiers" in Frankreich vergleichbar wäre (Schönwälder et al. 2004: 62). Ausnahmen bilden Migrantenselbstorganisationen,

die sich auf lokaler Ebene für die Rechte illegal aufhältiger Migranten einsetzen. Ein Beispiel ist die Organisation „mujeres sin fronteras“ (Frauen ohne Grenzen) mit Sitz in Hamburg, die sich neben anderen Aufgaben für die Rechte von legal und illegal aufhältigen Migrantinnen und Flüchtlingen aus Lateinamerika einsetzt (Mujeres sin fronteras 2005). Von Seiten der Kirchen und von Nichtregierungsorganisationen wird auf Problemlagen, die mit dem illegalen Aufenthalt in Deutschland verbunden sind, aufmerksam gemacht und es werden Forderungen zur Verbesserung der Lebenssituation illegal aufhältiger Migranten bzw. zur Vermeidung humanitärer Härten an die Politik gerichtet (Deutsche Bischofskonferenz 2001: 7-12).[83]

4.1.7 Kriminalität und aufenthaltsrechtliche Illegalität

In der öffentlichen Diskussion in Deutschland ist eine Verquickung der Themen Kriminalität und illegaler Aufenthalt zu beobachten (Bade 2001). Zunächst ist festzustellen, dass die illegal aufhältige Bevölkerung eine Alters- und Geschlechtsstruktur sowie räumliche Verteilung aufweist, die kriminologischen Erkenntnissen zufolge eine erhöhte Kriminalitätsbelastung nahe legen würde. Frauen, ältere Menschen und die im ländlichen Raum lebende Bevölkerung sind demzufolge weniger kriminell als Männer, die Bevölkerung unter 50 Jahren und die in (groß-)städtischen Ballungsräumen lebende Bevölkerung (Steffen 1992: 22-24; vgl. Kap. 2.3.3).

Ein Vergleich der Kriminalitätsbeteiligung der deutschen und der nichtdeutschen illegal aufhältigen Bevölkerung ist aber aus mehreren Gründen problematisch. Eine zentrale Argumentationslinie in der Diskussion um „Ausländerkriminalität“ ist, dass diesbezügliche Unterschiede insbesondere auf statistisch-methodische Verzerrungsfaktoren zurückgeführt werden können. Diese betreffen die Fragen, welche Teilgruppen in die Bestimmung der Gesamtzahl ei-

83 Vgl. im Anhang die Liste von Institutionen, Einrichtungen, Verbänden und NRO, die sich mit Illegalität beschäftigen.

ner Bevölkerung einfließen, inwieweit Delikte eine Rolle spielen, die ausschließlich von Nichtdeutschen begangen werden können und welche Rolle die unterschiedliche Alters- und Geschlechtsstruktur und die räumliche Verteilung der deutschen und nichtdeutschen Bevölkerung spielten (Steffen 1992: 18-27). In Bezug auf die illegal aufhältige Bevölkerung sind dabei die folgenden Aspekte relevant: Grenzüberschreitende Kriminalität von Personen, die nur vorübergehend zur Begehung einer Straftat nach Deutschland kommen, sollte nicht der illegal aufhältigen Bevölkerung zugerechnet werden (Alt 1999: 307). Ein weiterer Punkt ist die mangelnde Kenntnis über die Gesamtzahl der Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten (vgl. Kap. 2.2). Im Jahr 2003 wurden 96.197 illegal aufhältige Tatverdächtige registriert; dies entspricht einem Anteil von 4,1 % der registrierten Tatverdächtigen insgesamt. Bei einer näheren Aufschlüsselung dieser Tatverdachtsfälle auf einzelne Straftatengruppen zeigt sich, dass neun von zehn illegal aufhältigen Tatverdächtigen aber wegen eines „ausländerspezifischen Delikts", also eines Verstoßes gegen das Ausländer- oder Asylverfahrensgesetz, registriert wurden. Daneben spielen in 8,5 % der Fälle auch Urkundenfälschungen eine Rolle, die ebenfalls im Zusammenhang mit einer illegalen Einreise oder einem illegalen Aufenthalt stehen können (Bundeskriminalamt 2004: 123; Lehne 2005: 176).

Eine Möglichkeit, Anhaltspunkte bezüglich der Kriminalitätsbeteiligung unterschiedlicher Teilgruppen der Bevölkerung zu gewinnen, besteht in der Bildung sog. „Tatverdächtigenbelastungsziffern" (TVBZ)[84], wobei die in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Tatverdächtigen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe in Relation zur Gesamtzahl dieser Bevölkerungsgruppe gesetzt werden. Lehne (2005: 177) legt seinem Vergleich der Kriminalitätsbeteiligung illegal aufhältiger Migranten mit Deutschen eine geschätzte Größenordnung von 500.000 illegal aufhältigen Migranten in Deutschland zugrunde. Urkundenfälschungen sowie Verstöße gegen das Aufent-

84 Anzahl der Tatverdächtigen pro 100.000 Bevölkerungsgruppenmitglieder.

halts- und das Asylverfahrensgesetz werden dabei nicht berücksichtigt, um einen sinnvollen Vergleich illegal aufhältiger und deutscher Tatverdächtiger zu ermöglichen. Im Ergebnis zeigt sich eine recht niedrige TVBZ von 1.079 für illegal aufhältige Migranten gegenüber einer TVBZ von 2.584 für die deutsche Wohnbevölkerung. Dies geht auf die seltene Registrierung illegal aufhältiger Migranten bei den Massendelikten „leichter Diebstahl", insbesondere Ladendiebstahl, und bei den sog. „Rohheitsdelikten" (Körperverletzung, Freiheitsberaubung, Nötigung, Bedrohung) zurück.

Gründe für die seltene Registrierung bei diesen Delikten liegen nach Einschätzung von Lehne (2005: 177) in der Lebenssituation illegal aufhältiger Migranten: „Personen, die sich längerfristig ein Leben in der Illegalität aufgebaut haben und für die eine Überprüfung durch die Polizei, z. B. wegen einer Anzeige wegen Ladendiebstahls oder Körperverletzung, ein existenzielles Risiko darstellt, [werden] im kontrollierbaren Verhaltensbereich kriminalisierbares Verhalten weitgehend unterlassen" (vgl. auch Stobbe 2004: 94). Dagegen wird von Alt (1999: 390) auf die Bedeutung leichten Diebstahls zur Sicherung des Lebensunterhalts in Notfällen hingewiesen. Weitere mögliche Erklärungen sind, dass illegal aufhältige Migranten Situationen meiden, in denen es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kommt, und dass sie sich bei Konflikten im sozialen Umfeld nicht an die Polizei zur Konfliktlösung oder zum Schutz wenden (Lehne 2005: 177). Dies führt zu einer erhöhten Anfälligkeit illegal aufhältiger Migranten für Ausbeutung durch Arbeitgeber oder Vermieter bzw. zur Ausnutzung finanzieller Notlagen durch Einzelpersonen oder kriminelle Organisationen (Alt 1999: 318; Cyrus 2004: 34).

Unabhängig davon geben die genannten Zahlen aber keinen Aufschluss über die tatsächliche Kriminalität, da es keine belastbaren Zahlen darüber gibt, inwiefern bei den registrierten illegal aufhältigen Tatverdächtigen tatsächlich Anklage durch die Staatsanwaltschaft erhoben wurde bzw. ob in einem Gerichtsverfahren auch Schuldsprüche gefällt wurden.

4.2 Beschäftigungsverhältnisse illegal aufhältiger Migranten

Die ökonomische Situation illegal aufhältiger Migranten in Deutschland ist durch Beschäftigungsmöglichkeiten einerseits und rechtliche Barrieren des Zugangs zum Arbeitsmarkt andererseits geprägt (vgl. Cyrus 2004: 12). Wie in Kap. 3.2.1.2 und 3.4.4 dargestellt besteht für sie keine Möglichkeit, in Deutschland einem legalen Beschäftigungsverhältnis nachzugehen. Illegal aufhältige Migranten bestreiten ihren Lebensunterhalt daher häufig durch eine Tätigkeit in der Schattenwirtschaft[85] und arbeiten schwarz (Röseler/Vogel 1993: 24). Vermittelt wird diese Tätigkeit häufig über private Netzwerke oder professionelle - illegale - Arbeitsvermittler (Elwert 2002: 10; von Schlichting 2003: 84-89). Schwarzarbeit ist dadurch gekennzeichnet, dass legale Tätigkeiten (z. B. pflegerische Dienstleistungen, Renovierung) mit erwerbswirtschaftlicher Wertschöpfung (d.h. keine ehrenamtlichen Tätigkeiten) auf eine Art und Weise erbracht werden, die nicht gesetzeskonform ist. Die Illegalität der Leistungserbringung kann beispielsweise in einem Verstoß gegen die Gewerbe- oder Handwerksordnung, der Steuer- oder Abgabenhinterziehung oder des gleichzeitigen Bezugs von Sozialleistungen liegen sowie in der Verletzung arbeitsrechtlicher Normen durch den Arbeitgeber (vgl. Enste/Schneider 2005: 4).

Weitere Optionen, die illegal aufhältigen Migranten zur Sicherung ihres Lebensunterhalts offen stehen, sind die Unterstützung durch Freunde und Verwandte oder Einkünfte durch kriminelle Aktivitäten (Schönwälder et al. 2004: 63).

85 Die Schattenwirtschaft wird hier in Anlehnung an Enste/Schneider (2005) als Synonym für den irregulären Wirtschaftssektor verwendet. Die Schwarzarbeit ist ein Bestandteil der Schattenwirtschaft. Davon zu trennen sind der informelle Sektor, der durch die sog. „Selbstversorgerwirtschaft" gekennzeichnet ist, sowie der kriminelle Sektor, in dem ein illegales Gut oder eine illegale Leistung auf illegale Art und Weise erbracht werden. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn bei der Ausführung oder Erstellung eines Gutes/einer Leistung gegen elementare Menschenrechte verstoßen wird (z. B. Menschenhandel) oder die Gesundheit massiv gefährdet wird (z. B. Drogenhandel) (vgl. Enste/Schneider 2005: 5).

4.2.1 Umfang und Zusammensetzung illegaler Beschäftigungsverhältnisse

Zu Umfang, betroffenen Wirtschaftszweigen, räumlicher Verbreitung sowie zur Größe der Unternehmen, in denen illegal aufhältige Migranten Arbeit finden, liegen keine präzisen Informationen vor (Schönwälder et al. 2004: 47f.; vgl. Kap. 2). Aus qualitativ-empirischen Studien zu illegaler Migration geht hervor, dass Anschlüsse an den Arbeitsmarkt sowohl im gewerblichen als auch im privaten Bereich (z. B. im Haushalt und in der häuslichen Pflege) existieren. Das Spektrum der festgestellten Anschlussmöglichkeiten ist sehr breit: So sind illegal aufhältige Migranten u.a. als Vorarbeiter, Abbrucharbeiter, Poliere und Maurer im Baugewerbe tätig, in der Garten- und Landschaftspflege, der Glas- und Gebäudereinigung, im Bereich von Haushaltsdienstleistungen, Autoreparatur, Landwirtschaft, Gastronomie, Verkaufsassistenz, Zeitungsverkauf und in der Prostitution (Alt 1999: 139; 2003: 118-134). Hinzu kommen Verdienstmöglichkeiten als Selbstständige, beispielsweise durch kommerzielle Wohnungs- und Arbeitsvermittlung, An- und Verkauf von Gebrauchtwagen, Handel mit Sperrmüll, als „Fliegende Händler“ oder als Musiker (Alt 1999: 139). Diese Befunde decken sich weit gehend mit den in den Berichten der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung genannten Wirtschaftszweigen. Dort wird festgestellt, dass nahezu alle Wirtschaftszweige von illegaler Ausländerbeschäftigung betroffen sind (Bundesregierung 2000: 44; 2005: 40f.; Schönwälder et al. 2004: 47f.). Trotz der wenigen verfügbaren statistischen Daten werden als sektorale Schwerpunkte illegaler Ausländerbeschäftigung genannt: Bau- und Baunebengewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe, Industrie- und Gebäudereinigung, Land- und Forstwirtschaft, Nahrungs- und Genussmittelherstellung, Personen- und Güterbeförderung, das metallbe- und verarbeitende Gewerbe sowie Betriebe der Unterhaltungsbranche (Bars, Nachtclubs, Spielhallen). Auch Privathaushalte und Privatbaustellen werden als besonders anfällig für den Einsatz illegal beschäftigter ausländischer Arbeit-

nehmer angesehen. Weiterhin scheint die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer eher in Klein- und Mittelbetrieben als in Großunternehmen üblich zu sein und sie konzentriert sich stärker in den Ballungszentren als im ländlichen Raum.

4.2.2 Beschäftigungsverhältnisse und Qualifikationsanforderungen

Es finden sich Anhaltspunkte dafür, dass die Tätigkeiten, die durch illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer ausgeübt werden, aufgrund geringer Qualifikationsanforderungen durch eine hohe Austauschbarkeit der Beschäftigten gekennzeichnet sind (Bundesregierung 2005: 40). Dies kann mit einem „brain waste" der illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer einhergehen, die für die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten überqualifiziert sind (Cyrus 2004: 37). Typische Merkmale dieser Tätigkeiten sind ein niedriges Qualifikationsniveau, eine körperliche Tätigkeit mit geringer Relevanz deutscher Sprachkenntnisse, zeitliche Begrenzung oder saisonale Beschäftigung sowie eine starke Fluktuation der Arbeitnehmer (Lederer/Nickel 1997: 31).

Aus der Austauschbarkeit illegal beschäftigter ausländischer Arbeitnehmer ergeben sich prekäre Beschäftigungsverhältnisse, da sich die Arbeitnehmer in einer gegenüber dem Arbeitgeber schwachen Verhandlungsposition befinden. Lederer/Nickel (1997: 29) weisen auf Grundlage der Forschungsergebnisse von Hofer (1992, 1993) auf die „strukturell bedingte Erpressbarkeit" illegal aufhältiger Arbeitnehmer hin. Auf Grund ihres fehlenden Aufenthaltstitels und der damit verbundenen Angst vor Statusaufdeckung sind sie kaum in der Lage, sich gegen Betrug oder Unterbezahlung durch Arbeitgeber zu wehren. Illegal aufhältige Migranten sind deshalb dem Risiko ausgesetzt, in ein Arbeitsverhältnis zu geraten, das durch Zwangsarbeit[86] geprägt ist. Cyrus (2005: 56-59) nennt als Merkmale von

86 Der Begriff Zwangsarbeit wird in Art. 2 des Übereinkommens Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation definiert als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung,

Zwangsarbeit unter der Norm liegende (Arbeits-)Bedingungen, die von den betroffenen Arbeitnehmern mangels Alternativen in Kauf genommen werden bzw. zu deren Einhaltung sie auf Grund indirekter/direkter Bedrohungen oder im Extremfall durch Einschränkungen der Bewegungsfreiheit genötigt werden. Es kann sich um einen schrittweisen Prozess handeln, bei dem ein Beschäftigungsverhältnis ab einem bestimmten Punkt in Nötigung oder Zwang umschlägt.

Zu berücksichtigen ist, dass Zwangsarbeit nicht auf die Beschäftigung illegal aufhältiger Migranten beschränkt ist, sondern auch im Rahmen legaler Arbeitsverhältnisse stattfinden kann, beispielsweise durch die Nichtbeachtung von Mindestlohnvorschriften, Arbeitszeitregelungen und sonstiger gesetzlicher Bestimmungen. Solche Konstellationen wurden im Zusammenhang mit zeitlich befristeten Beschäftigungsverhältnissen ausländischer Arbeitnehmer festgestellt, beispielsweise bei der Beschäftigung von Saison- und Werkvertragsarbeitnehmern oder Au pairs (Cyrus 2005: 14f.; vgl. Kap. 3.4.4). Es liegen keine gesicherten Erkenntnisse zum Ausmaß von Zwangsarbeit unter illegal aufhältigen Migranten vor (Schönwälder et al. 2004: 64). Allerdings sollten illegale Beschäftigungsverhältnisse ausländischer Arbeitnehmer nicht generell mit Zwangsarbeit gleichgesetzt werden. Das Spektrum reicht von relativ stabilen Arbeitsbeziehungen, die von Zufriedenheit und beiderseitigem Vorteil der beteiligten Parteien gekennzeichnet sind, bis hin zu den genannten Formen von Ausbeutung und Zwangsarbeit (Cyrus 2005: 14; 2004: 30f.). Elwert (2002) weist in diesem Zusammenhang auf den möglicherweise unterschätzten Typus des „unternehmerischen Illegalen“ hin, der innerhalb gut organisierter Netzwerke auf bestehende stabile Arbeitsplatzangebote reagieren und einer erfolgreichen Erwerbstätigkeit nachgehen kann.

---

die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“ (Internationale Arbeitsorganisation 1930: 1).

5 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen aufenthaltsrechtlicher Illegalität

Belastbare Angaben über die absolute Zahl der illegal aufhältigen Ausländer in Deutschland und über ihre wirtschaftliche Relevanz für Angebot und Nachfrage am deutschen Arbeitsmarkt, für die Lohnhöhe und -struktur sowie für die sonstigen Arbeitsbedingungen (Arbeitszeit, Kündigungsschutz u.ä.) liegen naturgemäß nicht vor (Lederer 2004; Schönwälder et al. 2004). Dies gilt insbesondere für ihre Rolle als informelle Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der sog. Schattenwirtschaft, die zum einen die illegale, vor allem auf Einsparungen von öffentlichen Abgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) und ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Sozialleistungen gerichtete Schwarzarbeit[87] umfasst, zum anderen

87 Mit dem am 1. August 2004 in Kraft getretenen Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung wurden u.a. der Schwarzarbeitsbegriff erstmals klar definiert, Vorschriften aus verschiedenen Gesetzen zusammengeführt, Prüfungsbefugnisse erweitert und bestehende Gesetzeslücken geschlossen. Nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes leistet Schwarzarbeit, „....wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei
1. als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbstständiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,
2. als Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,
3. als Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,
4. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 der Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 der Gewerbeordnung) nicht erworben hat,
5. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung).“
Absatz 3 lautet: „Absatz 2 findet keine Anwendung für nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtete Dienst- oder Werkleistungen, die
1. von Angehörigen im Sinne des § 15 der Abgabenordnung oder Lebenspartnern,
2. aus Gefälligkeit,
3. im Wege der Nachbarschaftshilfe oder
4. im Wege der Selbsthilfe im Sinne des § 36 Abs. 2 und 4 des Zweiten Wohnungs-

weitere irreguläre Tätigkeiten beinhaltet. Auch Kenntnisse über illegal aufhältige Migranten in Deutschland als Konsumenten, Sparer und Investoren sind kaum vorhanden. Für diese Erkenntnisdefizite sind neben der „verdeckten" Natur des Phänomens eine Reihe von Gründen zu nennen:

- Es gibt nicht „die" illegale Beschäftigung von Migranten in der Schattenwirtschaft, sondern vielfältige Bewegungen in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen, sektoralen und regionalen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmärkten in Deutschland; in den neuen Bundesländern dürfte sie – abgesehen von Einzelfällen – insgesamt wegen der unzureichenden Nachfrage und Kaufkraft kaum eine nennenswerte Rolle spielen.
- Die Aufgriffszahlen staatlicher Kontrollbehörden erfassen grundsätzlich nur die entdeckten Personen, also das so genannte Hellfeld der Illegalität (vgl. Kap. 2). 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 wurden. Sie sind aber vielfach nicht auf Deutschland übertragbar, weil sich vor allem 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 illegal aufhältigen Bevölkerung erlauben.

baugesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 1994 (BGBl. I S. 2137) oder als Selbsthilfe im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 des Wohnraumförderungsgesetzes vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076), erbracht werden. Als nicht nachhaltig auf Gewinn gerichtet gilt insbesondere eine Tätigkeit, die gegen geringes Entgelt erbracht wird."

5.1 Zahlen, Fakten, Hintergründe

Die aktuelle Spanne der vorliegenden Schätzungen von illegal in Deutschland – wohl weit überwiegend zu Erwerbszwecken – lebenden Migranten reicht von 100.000 bis zu einer Million Personen. Dies entspricht etwa 0,2 bis 2 % der hiesigen Erwerbspersonen. Diese Prozentsätze und die damit verbundenen potenziellen Beiträge zur hiesigen (informellen) Wertschöpfung verdeutlichen die relativ bescheidene Größenordnung des Phänomens in Deutschland, beispielsweise gegenüber den USA. So wurde in den USA die Zahl der illegalen Immigranten für das Jahr 2000 vom Immigration and Naturalization Service (INS) auf mehr als ca. 6 Mill. Personen geschätzt, was ca. 4 % der Erwerbstätigen zum damaligen Zeitpunkt entsprach. Nach INS-Schätzung kommen pro Jahr 200.000 bis 300.000 Immigranten illegal zur Arbeitsaufnahme in die Vereinigten Staaten, indem sie z. B. per Touristenvisum ein- und nicht wieder ausreisen. So halten sich aktuell schätzungsweise 10 Millionen Personen – zu 80 % aus Mexiko und anderen lateinamerikanischen Staaten – illegal in den Staaten auf und gehen zum notwendigen Lebensunterhalt einer Beschäftigung nach (Passel et al. 2004: 4ff.). Bei der Größe des offiziellen US-Arbeitsmarktes von 150 Millionen Erwerbstätigen (2004) machen die „unauthorized aliens" damit immerhin ca. 7 % der insgesamt verfügbaren Arbeitskräfte gegenüber maximal 2 % in Deutschland aus.

Hierzulande ist die längerfristige Entwicklung dadurch gekennzeichnet, dass es bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre – unter anderem als Folge des Falls des Eisernen Vorhangs durch die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Impulse auf die Arbeitsmärkte im sog. Einigungsboom – einen kontinuierlichen Anstieg der Zahl der Ausländer ohne legalen Aufenthalts- und Erwerbsstatus gab. Seitdem dürfte aber ein Stillstand oder sogar ein Rückgang des Phänomens zu verzeichnen sein (vgl. Kap. 2.2). Die branchenmäßige Entwicklung der von der illegalen Ausländerbeschäftigung hauptsächlich betroffenen Sektoren der deutschen Volkswirtschaft lässt

die Vermutung nicht unplausibel erscheinen, dass eher ein Rückgang als eine Zunahme der Illegalität zu verzeichnen ist.

Die Ergebnisse von Enste/Schneider (2005) zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik seit 2003 zeigen einen Rückgang auf unter 345 Mrd. € bzw. auf unter 16 % in Relation zum Inlandsprodukt als Indikator der amtlich ausgewiesenen und offiziell jährlich erbrachten Wirtschaftsleistung (Tabelle 5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland insgesamt nicht durch illegale Ausländerbeschäftigung bestimmt ist, sondern ganz überwiegend durch inländische Schwarzarbeiter. Der Anteil illegaler Ausländerbeschäftigung an der schattenwirtschaftlichen Wertschöpfung der deutschen Volkswirtschaft wird von Cyrus (2004: 4) aus Angaben von Schneider (2003: 12) mit 13 % errechnet.[88] Dies ist überproportional hoch im Vergleich zur formalen Ausländerbeschäftigung (Arbeitnehmer und Selbständige) in Deutschland, die – ähnlich wie der ausländische Bevölkerungsanteil – ca. 8 % der gesamten Beschäftigung ausmacht, und erscheint auch mit Blick auf die wohl relativ niedrigen und unregelmäßigen Entgelte und Stunden, die „im Schatten" gezahlt bzw. gearbeitet werden [89], etwas zu hoch gegriffen. Angesichts der hohen Unsicherheiten

88 Cyrus errechnet die genannte Relation aus der von Schneider (2003: 12) präsentierten längerfristigen Entwicklung der „Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter" (9,4, Mill. in 2003) und der illegalen ausländischen Beschäftigten (1,2 Mill.). Allerdings wird von Schneider unterstrichen, dass „Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter" eine fiktive Größe sind, die aus den Stunden, die in der Schattenwirtschaft gearbeitet werden, berechnet wird. Die Zahlen der illegal (für Schattenwirtschaftsaktivitäten) beschäftigten Ausländer stellen damit „eine erste Abschätzung" dar. Sie ergeben sich aus den Stunden, die von Ausländern in der Schattenwirtschaft gearbeitet werden.

89 Dies ergibt sich aus der schwierigen 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 1. August 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 [SGB III] erforderlich sind, zu übermitteln, so weit nicht für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass schutzwürdige Interessen des Betroffenen oder anderer Verfahrensbeteiligter an

der informellen Angaben und Schätzungen sollten all diese Angaben ohnehin mit größter Zurückhaltung betrachtet und bewertet werden.

Diese Vorbehalte gelten gerade angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung der für Schwarzarbeit traditionell relevanten und wegen der vielen Arbeitsplätze für Un- und Angelernte prädestinierten Branchen wie das Bau- und Gastgewerbe. Die generelle Entwicklung in diesen Sektoren war indes in den vergangenen Jahren eher verhalten bis rückläufig – vor allem für die besonders für Schwarzarbeit anfällige Bauindustrie nach dem Ausklingen des Einigungsbooms seit Mitte der 1990er Jahre (Tabelle 6). Dies ist - wie in der Bauindustrie und im Handwerk, auf die zusammen 38 % der Schattenwirtschaft entfallen (Bundesfinanzministerium 2005: 73) - in der Vergangenheit der typische Bereich gewesen, in dem eine größere Mitarbeiterzahl standardisierte, leicht erlernbare oder in anderen Ländern vergleichbar ausgeübte Tätigkeiten ausübte und der Personalkostenanteil an den Produktionskosten besonders hoch ist. Mit zunehmender Rationalisierung und Produktivität dieses Sektors und der damit verbundenen Steigerung der Qualifikationsanforderungen, d.h. dem Verzicht auf un- oder angelernte Arbeitskräfte, nimmt seine „Anfälligkeit" für die informelle Ausübung der Tätigkeiten ab.

Nimmt man den genannten Anteil von Cyrus (13 %) trotz aller Vorbehalte gegenüber quantitativen Angaben als groben empirischen Anhaltspunkt dafür, welche Beiträge die illegal aufhältigen Migranten zur informellen Wertschöpfung in Deutschland leisten, kommt man auf jährliche Beträge von rund 45 Mrd. € oder ca. 2 % des Inlandsprodukts. Im Vergleich zu den USA (7 %) spielt sich die illegale

dem Ausschluss der Übermittlung überwiegen." 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.

Beschäftigung von Migranten in Deutschland auf einem wesentlich niedrigeren und seit 2003 tendenziell rückläufigen Niveau ab.

Tabelle 5: Volkswirtschaftliche Bedeutung der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten von illegal aufhältigen Migranten in Deutschland (2000-2005)

	Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen	Schattenwirtschaft		
		insgesamt	darunter: Anteil der illegal aufhältigen Migranten	
Jahr	**Mrd. €**	**Mrd. €**	**Mrd. €**	**in % des BIP**
2000	2.021	322	42	2,1
2001	2.062	330	43	2,1
2002	2.088	350	46	2,2
2003	2.114	370	48	2,3
2004	2.177	356	46	2,1
2005	2.210	346	45	2,0

Quelle: Pressemitteilung des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (IAW): Aktuelle Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft im Jahr 2005 vom 27. Januar 2005, und eigene Berechnungen.

Tabelle 6: Sektorale Entwicklung des Bau- und Gastgewerbes (1999-2003)

	Baugewerbe			Gastgewerbe		
	Umsatz	Wertschöpfung	Erwerbstätige	Umsatz	Wertschöpfung	Erwerbstätige
Jahr	**Mrd. €**	**Mrd. €**	**in 1.000**	**Mrd. €**	**Mrd. €**	**in 1.000**
1999	227,7	100,93	2.850	55,2	23,4	1.642
2000	223,2	97,56	2.761	56,5	23,3	1.706
2001	212,2	92,9	2.587	56,6	23,7	1.743
2002	197,2	89,0	2.428	55,6	23,6	1.773
2003	./.	83,2	2.312	./.	./.	1.793

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes, Konten und Standardtabellen 2004.

5.2 Wirkungen und Implikationen

Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus migrieren vorwiegend aus ökonomischen Motiven, d.h. der Arbeitsmarktanschluss und die entsprechende Situation in Deutschland sind als pull-Faktoren sehr wichtig für sie. Die hier seit dem „Boom"-Jahr 2000 rapide verschlechterte Konjunktur-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage stützt hauptsächlich die Annahme, dass die illegale Beschäftigung wegen gedämpfter „Nachfrage" der Einheimischen (private Haushalte und Unternehmen) tendenziell eher abgenommen hat. Damit haben sich auch ihre möglichen ökonomischen Wirkungen abgeschwächt.

Diese dämpfende Wirkung des aktuellen wirtschaftlichen Umfelds wird auch durch Cyrus (2004: 28) bestätigt. Da Migranten beim illegalen Aufenthalt auf Unterstützung angewiesen sind, könne die illegale Einwanderung nur gelingen, wenn sie von der aufnehmenden Gesellschaft toleriert, nachgefragt und im weitesten Sinne sogar unterstützt werde (vgl. Kap. 4.1). Auch die Unterstützungsfunktion ethnischer sozialer Netzwerke dürfte vermutlich schwächer werden, wenn diese selbst zunehmend mit wirtschaftlichen Problemen, z. B. zunehmender Arbeitslosigkeit und stagnierenden bzw. rückläufigen Einkommen, zu kämpfen haben.

Schwarzarbeit – von Inländern oder Ausländern erbracht – verursacht zweifelsohne spürbare Ausfälle bei den Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen und schadet damit dem Gemeinwesen, weil damit eben der „Preis" für die Inanspruchnahme staatlicher Dienste und Leistungen, z. B. von Sozialleistungen und der öffentlichen Infrastruktur, v.a. im Bildungs-, Gesundheits-, Wohnungs- oder Verkehrsbereich, sowie die Nutzung der öffentlichen Güter (Sicherheit und Ordnung, Rechtssystem u.ä.) nicht bezahlt wird. So fließen aus der illegalen Beschäftigung von Ausländern keine direkten Steuern (im wesentlichen Lohn- und Einkommensteuern) und Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber und ihrer Arbeitnehmer zur gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- sowie Pflegeversicherung. Hinzu kommt noch der erhöhte Kontrollaufwand der Behör-

den, wobei umstritten ist, ob die dafür getätigten Ausgaben als Kosten illegaler Migration angesehen werden können (Schönwälder et al. 2004: iii). Andererseits werden bei der Ausgabe der durch illegal aufhältige Migranten erzielten Einnahmen für Marktgüter und -dienstleistungen in Deutschland indirekte Steuern wie allgemeine Verbrauchssteuern, Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchssteuern gezahlt (z. B. Öko-, Mineralöl-, Tabak-, Branntweinsteuern). Dies trägt zu einer Reduzierung der fiskalischen Verluste für die öffentlichen Haushalte bei (Schönwälder et al. 2004: 58). Wie oben in Tabelle 5 gezeigt, wird die aktuelle Größenordnung der (tendenziell seit 2003) rückläufigen Schattenwirtschaft, unter der die Schwarzarbeit nur einen Teil der informellen Ökonomie in Deutschland ausmacht, im Jahr 2005 auf 346 Mrd. € veranschlagt, was in Relation zum offiziell ausgewiesenen Bruttoinlandsprodukt einer Quote von 15,6 % entspricht. Auf die illegal aufhältigen Migranten entfallen davon nach den Schätzungen von Cyrus wie erwähnt 13 % bzw. 45 Mrd. € (Bundesministerium der Finanzen 2005: 71)

Die damit verbundenen Ausfälle an Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen können mit Hilfe der von der amtlichen Statistik ausgewiesenen volkswirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquote von 40 % des Bruttoinlandsprodukts quantifiziert werden. Dies entspräche in Bezug auf das informell von illegal aufhältigen Migranten erbrachte Produkt ca. 18 Mrd. € an Ausfällen. Sie sind vermutlich wesentlich geringer, wenn man nur auf die Schwarzarbeit der Migranten aus Drittstaaten, d.h. der illegal aufhältigen Zuwanderer, Bezug nimmt.

Im Jahr 2004 hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) Schäden in Höhe von insgesamt 474,4 Mill. € aufgedeckt (Bundesministerium der Finanzen 2005: 73). Ganz überwiegend handelt es sich dabei um hinterzogene Steuern, von Arbeitgebern nicht abgeführte Sozialversicherungsabgaben und von Beschäftigten und Haushalten zu Unrecht bezogene Sozialleistungen. Wie viel darunter auf die Schwarzarbeit und illegal aufhältige Migranten entfällt, ist nicht bekannt. Es ist jedoch eine deutliche Steigerung zu den Vorjahresergebnissen der Zollverwaltung festzustellen, da im Jahr 2003 eine Schadens-

summe von 348 Mill. € gemeldet worden war. Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen wurde diese Schadenssumme in 91.400 Strafverfahren und 51.800 Bußgeldverfahren aufgedeckt. Die Steigerungen hinsichtlich der aufgedeckten Schadenssummen und Strafverfahren resultieren demzufolge aus der ausdrücklichen Schwerpunktsetzung der FKS im Bereich der gewerblichen Schwarzarbeit. Die Zunahmen sind auch das Ergebnis der Tatsache, dass seit dem 1. Januar 2004 die Aufgaben zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, die vorher von der Zollverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit wahrgenommen wurden, allein bei der Zollverwaltung gebündelt werden. Mit einer Strategie aus Prävention und erhöhtem Verfolgungsdruck waren bisher 5.200 Zöllner gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz. Im Laufe des Jahres 2005 werden es nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen ca. 7.000 sein; für diese müssen Personalkosten in Höhe von jährlich ca. 250 Mill. € aufgewendet werden (Bundesregierung 2005: 10).

Die darüber hinaus gehenden ökonomischen Wirkungen illegaler Ausländerbeschäftigung, insbesondere auf die Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen und Löhne der Einheimischen sowie auf den sektoralen Strukturwandel und das Wirtschaftswachstum, sind jedoch für Deutschland kaum empirisch belegt. Nur zu den wirtschaftlichen Effekten der *legalen* Ausländerbeschäftigung in Deutschland liegen empirische Untersuchungen vor, die zeigen, dass die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen auf die Löhne und die Beschäftigung Einheimischer vernachlässigbar gering sind (von Loeffelholz 2001). Selbstverständlich sind diese Resultate nicht 1:1 auf die informelle Wirtschaft unter dem Einfluss von illegal aufhältigen Zuwanderern zu übertragen. Auf der Basis von Studien in anderen Ländern kommen Schönwälder et al. (2004: 47) zur ähnlichen 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 traditionell vor allem im Baugewerbe (s.o.) auf, neuerdings möglicherweise im Transport- und Speditionsgewerbe sowie im Bereich der Schlachthöfe.

Hinzu kommt schließlich, dass die Verfügbarkeit von illegaler Beschäftigung die Notwendigkeit reduziert, im nationalen und internationalen Wettbewerb arbeitssparende Investitionen vorzunehmen und Innovationen voranzutreiben. Dadurch werden der sektorale Strukturwandel in Deutschland und damit die gesamtwirtschaftliche Produktivitäts- und Einkommensentwicklung verlangsamt. Dies verlangsamt letztlich das Wirtschaftswachstum und lässt längerfristig die legale Beschäftigung und den Lebensstandard weniger zunehmen als ohne illegale Beschäftigung.

Schlussfolgerungen

Der politische und rechtliche Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität hat sich im Zeitverlauf gewandelt. Seit Anfang der 1990er Jahre sind auf nationaler Ebene eine Verschärfung von ausländer- und strafrechtlichen Bestimmungen und zunehmende Investitionen in Kontrollen festzustellen. Das deutsche Recht wurde dabei im Bedarfsfall an europäische Rechtsnormen angepasst und geht im Einzelfall über Forderungen der EU hinaus.

Das deutsche System der Migrationskontrolle funktioniert durch externe Kontrollen (z. B. über das Visa-System und die Außengrenzkontrollen) sowie durch ein System von internen Kontrollen mittels Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen. Hinzu kommen Kontrollmechanismen, die über Datenaustausch, Arbeitsplatzüberprüfungen, enge Behördenkooperation und Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen funktionieren. Aufgrund der relativ hohen Zahl der Kontrollen sowie der intensiven Kooperation und datentechnischen Verbindungen ist die Kontrolldichte an den Grenzen und im Land als hoch anzusehen. Eine Evaluation der Kontrollen ist schwierig, da keine Erkenntnisse dazu vorliegen, in welchem Ausmaß unerwünschte Nebeneffekte auftreten. Es kann davon ausgegangen werden, dass zum einen erhöhte Grenzkontrollen eine vermehrte Inanspruchnahme der Leistungen von Schleusern mit sich bringen. Zum anderen ist ein immer feiner aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken von Arbeitgebern und illegal beschäftigten Ausländern zur Deckung illegaler Beschäftigung zu beobachten.

Obgleich in der öffentlichen Diskussion und in den Medien immer wieder Zahlen genannt werden, sind Schätzungen zur Größenordnung der illegal in Deutschland lebenden Bevölkerung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Der derzeitige Kenntnisstand zum Umfang des Phänomens erschwert politische Entscheidungen gegenüber illegal aufhältigen Migranten. Die vorhandenen Datenquellen lassen einen kontinuierlichen Anstieg der Zahl illegal auf-

hältiger Migranten bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre plausibel erscheinen; seitdem ist ein Stillstand oder Rückgang des Phänomens auf hohem Niveau wahrscheinlich. Ein Ansatzpunkt für verbesserte Schätzungen liegt darin, an Stelle einer Gesamt-Größenschätzung eine Schätzung für Teilgruppen der illegal aufhältigen Bevölkerung vorzunehmen.

Ein grundlegendes, mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität verbundenes Dilemma ist, dass auch illegal aufhältige Migranten Rechte haben, welche den Zugang zu öffentlichen Leistungen betreffen, diese aber nicht in Anspruch nehmen, da sie ausländerrechtliche Konsequenzen befürchten müssen. Dies betrifft den Zugang zu sozialen Diensten, zu gesundheitlicher Versorgung, zu Bildung und ihren Rechtsschutz. De facto führt die Nichtinanspruchnahme von öffentlichen Leistungen dazu, dass die Betreuung von illegal Aufhältigen weitgehend nicht-staatlichen Akteuren überlassen bleibt. Gleichzeitig sind illegal aufhältige Migranten stark auf Unterstützung angewiesen, die über ihr persönliches soziales Netzwerk vermittelt wird. Der faktisch eingeschränkte Zugang zu öffentlichen Leistungen kann auf diese Weise nur teilweise kompensiert werden. In Folge kann aufenthaltsrechtliche Illegalität mit prekären Beschäftigungsverhältnissen, einer unzureichenden medizinischen Versorgung, unterdurchschnittlichen Wohnverhältnissen und einer erhöhten Anfälligkeit für Ausbeutung einhergehen. Ein Schulbesuch illegal aufhältiger Kinder ist nicht gewährleistet.

In der Positionierung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure zu diesem Problem wird ein Spannungsfeld zwischen einer menschen- und einer ordnungsrechtlichen Sichtweise deutlich. Erstere leitet Ansprüche aus der universellen Gültigkeit von Menschenrechten ab und wird durch Kirchen, Wohlfahrtsverbände und zivilgesellschaftliche Akteure vertreten. Die ordnungsrechtliche Sichtweise, die insbesondere vom Bundesministerium des Innern und den Innenministerien der Länder vertreten wird, nimmt die staatliche Souveränität als Ausgangspunkt für den Anspruch auf staatliche Rechtssetzung und Durchsetzung des Rechts. Ansätze zur Lösung dieses

Dilemmas finden sich in einem derzeit auf kommunaler Ebene stattfindenden Diskurs, der durch Mitarbeiter kirchlicher und sozialer Einrichtungen initiiert wurde. Dieser ist durch ein pragmatisches Bemühen gekennzeichnet, die mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität verbundenen humanitären Probleme im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung zu verringern.

Abkürzungsverzeichnis

AAV	Arbeitsaufenthalteverordnung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AEntG	Arbeitnehmerentsendegesetz
AFIS	Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem
Art.	Artikel
ASAV	Anwerbestoppausnahmeverordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
Az.	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Ausländerzentralregistergesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BillBG	Gesetz zu Bekämpfung der illegalen Beschäftigung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtsgesetz
BND	Bundesnachrichtendienst
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DDR	Deutsche Demokratische Republik

EG	Europäische Gemeinschaft
e. V.	eingetragener Verein
Ev.	Evangelisch
EstG	Einkommenssteuergesetz
EU	Europäische Union
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
FreizügG/EU	Freizügigkeitsgesetz/EU
GARP	Government Assisted Repatriation Programme
GG	Grundgesetz
i. V. m.	in Verbindung mit
ILO	International Labour Organisation
INPOL	Informationssystem der Polizei
INS	Immigration and Naturalisation Service
IOM	International Organisation of Migration
Kap.	Kapitel
Mill.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NRO	Nichtregierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLG	Oberlandesgericht
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
s.a.	siehe auch
SchwarzarbG 2004	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz 2004
SGB III	Sozialgesetzbuch, Drittes Buch
SIS	Schengener Informationssystem
sog.	so genannt
TVBZ	Tatverdächtigenbelastungsziffer
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken

UNHCR	United Nations High Commissioner on Refugees
VO/EG	Verordnung/EG
z. B.	zum Beispiel
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung
ZuwG	Zuwanderungsgesetz

Literatur

Akın, Semiha (2002): Rechte aus dem Arbeitsverhältnis. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Aufenthalts- und/oder Arbeitserlaubnis, (Mitteilungen zur Migrationspolitik 11), Düsseldorf: DGB Bildungswerk e. V.

Albrecht, Hans-Jörg (2002): Eine kriminologische Einführung zu Menschenschmuggel und Schleuserkriminalität, in: Minthe, Eric (Hg.): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, (Kriminologie und Praxis 37), Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V., 29-53.

Alscher, Stefan/Münz, Rainer/Özcan, Veysel (2001): Illegal anwesende und illegal beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in Berlin. Lebensverhältnisse, Problemlagen, Empfehlungen, (Demographie aktuell, Nr. 17), Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

Alt, Jörg (1999): Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler" Migranten in Leipzig, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.

Alt, Jörg (2001): Die Verantwortung von Staat und Gesellschaft gegenüber ‚illegalen' Migranten, in: ders./Fodor, Ralf (Hg.): Rechtlos? Menschen ohne Papiere, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag, 15-124.

Alt, Jörg (2003a): Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.

Alt, Jörg (2003b): Zusammensetzung der ‚Illegalenpopulation' in Deutschland, Online: http://www.joerg-alt.de/Publikationen/Materialanlagen/05AnteilIllegal.pdf.

Alt, Jörg (2003c): Größenschätzung für Deutschland, Online: http://www.joerg-alt.de/Publikationen/Materialanlagen/04Statistik.doc.

Alt, Jörg (2004a): Illegale Migration: Von Grüner und Blauer Grenze zur „Embedded Migration", in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 24(9), 310-315.

Alt, Jörg (2004b): Auch die Würde des Illegalen ist unantastbar. Interview in Netzeitung, 15. Oktober 2004, Online: http://www.netzeitung.de/voiceofgermany/309236.html.

Alt, Jörg/Cyrus, Norbert (2002): Illegale Migration in Deutschland: Ansätze für eine menschenrechtlich orientierte Migrationspolitik, in: Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hg.): Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus, 141-162.

Anderson, Philipp (2003): Dass Sie uns nicht vergessen. Menschen in der Illegalität in München. Eine empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München, München.

Anderson, Philipp (2005): Ein spannungsgeladenes Feld: Die Wahrung der sozialen Rechte von Menschen in der Illegalität als Aufgabe der Kommune. Das Beispiel München, in: Jünschke, Klaus/Paul, Bettina (Hg.): Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag, 184-199.

Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit" (2001): Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit", Migration und gesundheitliche Versorgung, Bonn.

Asboe, Karin/Eckeberg, Dietrich (2003): Bewertung und politische Schlussfolgerungen aus der Umfrage ‚Illegalität …' – Anforderungen an Kirche und Diakonie sowie an die Politik, in: „Illegal in NRW". Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Fachgespräch der Evangelischen Akademie Mühlheim/Ruhr (epd-Dokumentation 6/2003), Frankfurt a. M.: Gemeinschaftswerk der evangelischen Publizistik, 23-39.

Bade, Klaus J. (2001): Die ‚Festung Europa' und die illegale Migration, in: ders. (Hg.), Integration und Illegalität in Deutschland, Osnabrück: IMIS, 65-75.

Bade, Klaus J./Bommes, Michael (2004): Illegalität: Formen – Wege – Ursachen – Folgen. Ein Beitrag aus Sicht der Wissenschaft, in: Sikora, Joachim/Uihlein, Hermann/Nitsche, Hans (Hg.), Menschen in der Illegalität – Sozialarbeit in Grenzsituationen. 8. Honnefer Migrationstage (2003), Bad Honnef: Katholisches Soziales Institut, 23-41.

Bannenberg, Britta (2003): Straffälligkeit von Ausländern, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 23(11/12), 388-397.

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (1997): Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2001): Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten – im Auftrag der Bundesregierung, Berlin und Bonn.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2005): 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Bonn.

Bojadžijev, Manuela/Mulot, Tobias/Tsianos, Vassilis (2002): Legalisierung statt Integration: Anmerkungen zum Zuwanderungsgesetz, in: Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts 17, 7-14.

Brochmann, Grete/Hammar, Thomas (1999): The Mechanisms of Control, in: dies. (Hg.), Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies, New York/Oxford: Berg, 1-28.

Bührle, Cornelia (1997): Rechtlos in Deutschland. Eine Handreichung und Einladung zum Gespräch über die Lage von Menschen ohne Aufenthaltsrecht, Berlin: Erzbischöfliches Ordinariat Berlin.

Bührle, Cornelia (2004): Illegalität – Aufbereitung einer rechtlichen Analyse, in: Sikora, Joachim/Uihlein, Hermann/Nitsche, Hans (Hg.), Menschen in der Illegalität – Sozialarbeit in Grenzsituationen. 8. Honnefer Migrationstage (2003), Bad Honnef: Katholisches Soziales Institut, 50-63.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Deutschland. Merkblatt 7, Stand Januar 2005, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2004): Migration und Asyl in Zahlen, Nürnberg.

Bundesärztekammer (2004): Berufsordnung für die deutschen Ärztinnen und Ärzte, Online: http://www.bundesaerztekammer.de/30/Berufsordnung/10Mbo/.

Bundeskriminalamt (2000-2005): Polizeiliche Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahre 1999 – 2004, Wiesbaden.

Bundesministerium der Finanzen (2005): Jahresbilanz der Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Schattenwirtschaft geht zurück, in: BMF-Monatbericht 3/2005, 71-73.

Bundesministerium des Innern (2000): Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 1999, Berlin.

Bundesministerium des Innern (2002a): Schengen Erfahrungsbericht 2001 (ohne justitielle Zusammenarbeit), Berlin.

Bundesministerium des Innern (2002b): Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 2000-2001, Berlin.

Bundesministerium des Innern (2003a): Schengen Erfahrungsbericht 2002 (ohne justitielle Zusammenarbeit), Berlin.

Bundesministerium des Innern (2003b): Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 2002, Berlin.

Bundesministerium des Innern (2004a): 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.

Bundesministerium des Innern (2004b): Schengen Erfahrungsbericht 2003 (ohne justitielle Zusammenarbeit), Berlin.

Bundesministerium des Innern (2005): Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik, Berlin.

Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (2001): Erster periodischer Sicherheitsbericht, Berlin.

Bundesnachrichtendienst (2000): Illegale Migration. Konferenzband. Symposium am 28. Oktober 1999 in Pullach, Bonn: Varus-Verlag.

Bundesregierung (2000): Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG -, (Deutscher Bundestag, Drucksache 14/4220), Berlin.

Bundesregierung (2005): Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG -, (Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5934), Berlin.

Cantzler, Constantin (2004): Das Schleusen von Ausländern und seine Strafbarkeit. §§ 92, 92a, 92b AuslG, §§ 84, 84a AsylVfG,

Beschäftigung illegaler Ausländer, Kirchenasyl, Scheinehe, EU-Recht, Reformen, Aachen: Shaker Verlag.

Cholewinski, Ryszard (2000): The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights, in: European Journal of Migration and Law 2, 361-405.

Cornelius, Wayne A./Tsuda, Takeyuki (2004): Controlling Immigration. The Limits of Government Intervention, in: Cornelius, Wayne A./Tsuda, Takeyuki/Martin, Philip L./ Hollifield, James F. (Hg.): Controlling Immigration. A Global Perspective, 2nd ed., Stanford/CA: Stanford University Press, 3-48.

Cremer, Hans-Joachim (1998): Internal Controls and Actual Removals of Deportable Aliens. The Current Legal Situation in the Federal Republic of Germany, in: Hailbronner, Kay/Martin, David/Motomura, Hiroshi (Hg.) (1998): Immigration Controls: The Search for Workable Policies in Germany and the United States, Oxford: Berghahn Books, 45-115.

Cyrus, Norbert (2004): Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Oldenburg, Online: http://www.bamf.de/cln_042/nn_708934/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Expertisen/exp-cyrus-zuwanderungsrat.html.

Cyrus, Norbert (2005): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland, Genf: Internationale Arbeitsorganisation.

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

Deutsche Bischofskonferenz (2001): Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforde-

rung, (Die Deutschen Bischöfe – Kommission für Migrationsfragen 25), Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.

Dienelt, Klaus (2005): Die Titelfiktion des § 81 Abs. 4 AufenthG bei verspäteter Antragstellung, in: Informationsbrief Ausländerrecht 4/2005, 136-139.

Dietrich, Helmut (1998): Feindbild „Illegale". Eine Skizze zu Sozialtechnik und Grenzregime, in: Mittelweg 36, 12(3), 4-25.

Dietrich, Helmut (2005): Schleusertum – Fluchthilfe: Fahndungspraxis und soziale Realität, in: Jünschke, Klaus/Paul, Bettina (Hg.): Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag, 57-74.

Dietz, Barbara (2004): Ein neuer Aspekt der Ost-West-Wanderung: Die Pendelmigration zwischen Polen und Deutschland, in: Migration und Soziale Arbeit 26, 108-117.

Elwert, Georg (2002): Unternehmerische Illegale. Ziele und Organisation eines unterschätzen Typs illegaler Einwanderer, in: IMIS-Beiträge 19, 7-20.

Enste, Dominik H./Schneider, Friedrich (2005): Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung: Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen, Linz: Johann Kepler Universität, Online: http://www.econ.jku.at/Schneider/EnsteSchneider.pdf.

Entenmann, Tina (2002): Reintegration in Deutschland. Politische Entscheidungsträger, Akteure, Programme, Berlin, Online: http://www.reintegration.net/deutschland/index.htm.

Entorf, Hans (2002): Rational Migration Policy Should Tolerate Non-zero Illegal Migration Flows: Lessons from Modeling the Market for Illegal Migration, in: International Migration 40(1), 27-43.

Europäische Kommission (2002): Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM (2002) 175, Brüssel.

Europäische Kommission (2003): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in Thessaloniki – Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Aussengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen, KOM (2003) 323, Brüssel.

Europäische Kommission (2004): Commission Staff Working Paper – Annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents, SEC (2004) 1349, Brüssel.

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

Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (1998): Die Grenze – Flüchtlingsjagd in Schengenland, Hildesheim: Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat.

Franz, Adelheid (2004): Malteser Migranten Medizin, in: Sikora, Joachim/Uihlein, Hermann/Nitsche Hans (Hg.), Menschen in der Illegalität – Sozialarbeit in Grenzsituationen. 8. Honnefer Migrationstage (2003), Bad Honnef: Katholisches Soziales Institut, 100-108.

Freeman, Gary P. (1994): Can Liberal States Control Unwanted Migration?, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Sciencies (AAPSS) 534, 17-30.

Gavranidou, Maria/Lindert, Jutta (2003): Krankheit kennt keine Papiere, in: Bundesweiter Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit (Hg.): Gesunde Integration. Dokumentation der Fachtagung am 20. und 21. Februar 2003 in Berlin, Berlin und Bonn.

Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (Hg.) (2003): „Illegal in NRW". Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Fachgespräch der Evangelischen Akademie Mühlheim/Ruhr (epd-Dokumentation 6/2003), Frankfurt am Main: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik.

Gewerkschaft der Polizei (1999): Polizeiliche Kriminalstatistik. Das verzerrte Bild, in: dies. (Hg.): dp-special zur Ausgabe Deutsche Polizei 5/99.

Gómez Schlaikier, Sigrid María (2005): „Wir sind hier, weil wir uns gegenseitig brauchen" – Eine empirische Untersuchung zu illegal in Hamburg lebenden Ecuadorianerinnen, in: Jünschke, Klaus/Paul, Bettina (Hg.): Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag, 91-99.

Grenzschutzdirektion (2004): Unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität. Jahresbericht 2003, Koblenz.

Griesbeck, Michael (1997): Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung des Asylrechtsmißbrauchs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46, 3-10.

Groß, Jessica (2005): Möglichkeiten und Grenzen der medizinischen Versorgung von Patienten und Patientinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus, Berlin: Flüchtlingsrat Berlin e. V.

Guiraudon, Virginie (2001): Denationalizing Control: Analysing State Responses to Constraints on Migration Control, in: Guiraudon, Virginie/Joppke, Christian (Hg.) (2001): Controlling

a New Migration World, (EUI Studies in Political Economy), London: Routledge, 31-64.

Guiraudon, Virginie (2002): Before the EU border: Remote Control of the "Huddled Masses", in: Groenendijk, Kees/Guild, Elspeth/Minderhoud, Paul (Hg.): In Search of Europe's Borders, London: Kluwer Law International, 191-214.

Hailbronner, Kay (2000): The Regularisation of Illegal Immigrants in Germany, in: de Bruycker, Philippe (Hg.): Les regularizations des étrangers illegaux dans l'Union européenne, Brüssel: Bruylant, 251-271.

Hailbronner, Kay/Martin, David/Motomura, Hiroshi (1998): Immigration admissions and immigration controls, in: dies. (Hg.): Immigration Controls: The Search for Workable Policies in Germany and the United States, Oxford: Berghahn Books, 203-224.

Halfmann, Jost/Bommes, Michael (1998): Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration: Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtsstaates, in: dies. (Hg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, (IMIS-Schriften 6), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 81-101.

Hanning, August (2000): Begrüßung und Eröffnung, in: Bundesnachrichtendienst (Hg.): Illegale Migration. Konferenzband. Symposium am 28. Oktober 1999 in Pullach, Bonn: Varus-Verlag, 8-14.

Hansen, Udo (2002): Grenzpolizeiliche Möglichkeiten bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität unter besonderer Berücksichtigung der anstehenden EU-Osterweiterung, in: Minthe, Eric (Hg.): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, (Kriminologie und Praxis 37), Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V., 79-91.

Heinhold, Hubert (2000): Strafbarkeit des illegalen Aufenthalts, in: Asylmagazin 7-8/2000, Online: http://www.asyl.net/Magazin/mag7-8-2000.htm.

Heinold, Hubert (2003): Unter welchen Umständen ist eine freiwillige Rückkehr für Geduldete möglich und zumutbar?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 23(7), 218-225.

Hemingway, Bernd/Beckers, Hans (2003): Förderung der freiwilligen Rückkehr ausländischer Mitbürger, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hg.), Wanderungsbewegungen, (Schriftenreihe 10), 131-159.

Hillmann, Felicitas (2005): Riders on the Storm: Vietnamese in Germany's Two Migration Systems, in: Spaan, Ernst/Hillmann, Felicitas/van Naerssen, Ton (Hg.): Asian Migrants on European Labour Markets. Patterns and Processes of Labour Market Insertion in the New Europe, London: Routledge.

Hjarnø, Jan (2003): Illegal Immigrants and Developments in Employment in the Labour Market of the EU, Aldershot: Ashgate.

Hofer, Konrad M. (1992): Arbeitsstrich. Unter polnischen Schwarzarbeitern, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.

Hofer, Konrad M. (1993): In einer Welt der Illegalität. Unter SchwarzarbeiterInnen aus Polen, in: Pilgram, Arno (Hg.): Grenzöffnung, Migration, Kriminalität. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie, Baden-Baden: Nomos.

Hofherr, Karin (1999): Die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und ihre arbeitsvertragsrechtlichen Folgen, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Internationale Arbeitsorganisation (1930): Übereinkommen 29. Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit, Genf, Online: http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/gc029.htm.

IOM (2004): Return Migration: Policies and Practices in Europe, Genf: IOM

Jünschke, Klaus/Paul, Bettina (2004): „Nur nicht auffallen" – Menschen in der Illegalität in Deutschland, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 4, 364-372.

Keßler, Stefan (2005): Die Auffassung amnesty internationals zur Anwendung des § 25 AufenthG, in: Asyl-Info 1-2, 5-9.

Kömür, Celal Abbas (2001): Sans Papiers in Deutschland – Vorschläge für ihre Legalisierung. Eine Studie zur Situation der „illegal" in der Bundesrepublik lebenden Menschen und zum Umgang mit ihnen in anderen EU-Ländern für die AG Innen- und Rechtspolitik der PDS-Bundestagsfraktion, Berlin.

Kreienbrink, Axel (2004): Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen, Frankfurt: IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation.

Lederer, Harald W. (1999): Illegale Ausländerbeschäftigung, in: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, 21, 43-49.

Lederer, Harald W. (2004a): 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. (2004b): Illegaler Aufenthalt, in: Handbuch „Daten, Fakten, Hintergründe", Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (unveröffentlicht).

Lederer, Harald W./Nickel, Axel (1997): Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien.

Lehne, Werner (2005): „Illegale", „AsylbewerberInnen" und andere „Nichtdeutsche" in der Polizeilichen Kriminalstatistik, in:

Jünschke, Klaus/Paul, Bettina (Hg.): Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, Karsruhe: von Loeper Literaturverlag, 163-184.

Mahnig, Hans/Giger, Beat (2000): Rückkehrpolitik in Europa: ein historischer Abriss der Erfahrungen Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande, in: Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Asylpraxis 15(1), 23-30.

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

Martin, Philip/Miller, Mark (2000): Employer Sanctions: French, German and US Experiences, (International Migration Papers Nr. 36), Genf: International Labour Office.

Martin, Philip L. (2004a): Germany: Managing Migration in the Twenty-First Century, in: Cornelius, Wayne A./Tsuda, Takeyuki/Martin, Philip L./Hollifield, James F. (Hg.): Controlling Immigration. A Global Perspective, 2nd ed., Stanford/CA: Stanford University Press, 220-260.

Martin, Philip L. (2004b): Policy Responses to Unauthorized or Irregular Workers, in: Intereconomics 39(1), 18-20.

Marx, Reinhard (2003): Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, 5. vollst. neu bearb. Aufl., München: Luchterhand.

McHardy, Neil (1994): Das Recht der Illegalen, in: Recht der Arbeit 47, 93-104.

Minthe, Eric (2002b): Illegale Migration und Schleusungskriminalität. Einige einführende Anmerkungen, in: ders. (Hg.): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, (Kriminologie und Praxis 37), Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V., 17-28.

Minthe, Eric (Hg.) (2002a): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, (Kriminologie und Praxis 37), Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V.

Monzel, Joachim (1999): Gesundheitliche Versorgung von Illegalen. Gemeinsames Referat vom Büro für medizinische Flüchtlingshilfe und Solatina, Berlin.

Moritz, Peter (2003): Rückkehrmanagement. Das Bundesamt als „Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung" (ZIRF), in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hg.), Wanderungsbewegungen, (Schriftenreihe 10), Nürnberg, 121-130.

Mujeres sin fronteras (2005): Die Lebenssituation „illegalisierter" Menschen in Hamburg am Beispiel von Frauen und Transsexuellen aus Lateinamerika, in: Jünschke, Klaus/Paul, Bettina (Hg.): Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag, 82-90.

Müller, Doreen (2004): Recht auf Gesundheit? Medizinische Versorgung illegalisierter MigrantInnen zwischen exklusiven Staatsbürgerrechten und universellen Menschenrechten, (Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Sonderheft 101), Hildesheim: Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat.

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

Neske, Matthias/Heckmann, Friedrich/Rühl, Stefan (2004): Menschenschmuggel. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Bamberg, Online: http://www.bamf.de/cln_042/nn_708934/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Expertisen/exp-heckmann-zuwanderungsrat.html.

Niederberger, Josef/Wichmann, Nicole (2004): Prävention irregulärer Migration, (SFM Forschungsbericht 34/2004), Neuchâtel: SFM.

Niesner, Elvira/Jones-Pauly, Christina (2001):Frauenhandel in Europa. Strafverfolgung und Opferschutz im europäischen Vergleich, Bielefeld: Kleine Verlag.

Noll, Gregor (1997): The Non-Admission and Return of Protection Seekers in Germany, in: International Journal of Refugee Law 9(3), 415-452.

Nowotny, Kerstin (2002): Schleusungskriminalität aus staatsanwaltlicher Sicht, in: Minthe, Eric (Hg.): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, (Kriminologie und Praxis 37), Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V., 93-104.

Oberlandesgericht – Verwaltungsabteilung – Stuttgart (2004): Das Verfahren der Befreiung von der Beibringung des Ehefähigkeitszeugnisses nach § 1309 Abs. 2 BGB beim Oberlandesgericht – Verwaltungsabteilung – Stuttgart, Stuttgart.

OECD (1999): Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration. Annual Report (Sopemi), Paris: OECD.

OECD (2000): Combating the Illegal Employment of Foreign Workers, Paris: OECD.

Passel, Jeffrey/Capps, Randy/Fix, Michael (2004): Undocumented Immigrants: Facts and Figures, (Jan. 12, 2004), Washington, DC: Urban Institute, Online: http://www.urban.org/UploadedPDF/1000587_undoc_immigrants_facts.pdf.

Rausch, Christine (2005): Menschenrechte und illegale Migration. Konfliktfelder bei der Gewährung von grundlegenden Rechten für Menschen ohne Aufenthaltstitel unter besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Schulbildung, in: Walter, Anne/DeCarlo, Sabina/Menz, Margarete (Hg.): Grenzen der Gesellschaft. Internationale Migration und soziale Strukturbildung, (IMIS-Schriften 14), Göttingen: v&r unipress (im Erscheinen).

Renner, Günter (1999a): Ausländerrecht. Ausländergesetz und Asylverfahrensgesetz mit Artikel 16 GG und materiellem Asylrecht sowie arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften – Kommentar, München: Beck.

Renner, Günter (1999b): Grenzen legaler Zuwanderung: das deutsche Recht, in: Eichenhofer, Eberhard (Hg.): Migration und Illegalität, (IMIS-Schriften 7), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 41-51.

Rerrich, Maria S. (2002): „Bodenpersonal im Globalisierungsgeschehen". „Illegale" Migrantinnen als Beschäftigte in deutschen Haushalten, in: Mittelweg 36 11(5), 4-23.

Ring, Bernhard (2002): Schleusungskriminalität aus tatrichterlicher Sicht. Das Chamer Modell, in: Minthe, Eric (Hg.): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, (Kriminologie und Praxis 37), Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V., 105-123.

Röseler, Sibylle/Vogel, Dita (1993): Illegale Zuwanderer – ein Problem für die Sozialpolitik?, (ZeS – Arbeitspapier Nr. 1/93), Bremen: Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration. Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Samers, Michael (2004): An Emerging Geopolitics of ‚Illegal' Immigration in the European Union, in: Europan Journal of Migration and Law 6, 27-45.

Sanz Díaz, Carlos (2004): "Clandestinos", "Ilegales", "Espontáneos". La emigración ilegal de españoles a Alemania en el contexto de las relaciones hispano-alemanas, 1960-1973, Madrid: Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales.

Schäfers, Hans-Dieter (1995): Caritasumfrage zu statuslosen Ausländern, in: caritas – Caritas Europa zur Migration. Beiheft zur Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, Heft 1, 37-40.

Schatzer, Peter (2000): Illegale Migration – Verbrechen oder Notwendigkeit?, in: Bundesnachrichtendienst (2000): Illegale Migration. Konferenzband. Symposium am 28. Oktober 1999 in Pullach, Bonn: Varus-Verlag, 30-47.

Schmahl, Stefanie (2004): Internationaler Terrorismus aus der Sicht des deutschen Ausländerrechts, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 24(7), 217-225.

Schneider, Friedrich (2003): Der Umfang der Schattenwirtschaft des Jahres 2003 in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Weiteres Anwachsen der Schattenwirtschaft, Linz: Johann Kepler Universität, Online: http://www.economics.uni-linz.ac.at/Schneider/PfuschOeDCH2003.pdf.

Schneider, Jacob (2005): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Schönenbroicher, Klaus (2004): Rechtsstaat auf Abwegen? – Die neue „Härtefallklausel" des Ausländerrechts, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 24(10), 351-358.

Schönwälder, Karen (2001): Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er Jahren bis zu den 1970er Jahren, Essen: Klartext-Verlag.

Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe (2004): Migration und Illegalität in Deutschland, (AKI-Forschungsbilanz 1), Berlin: WZB.

Schreyer, Franziska/Gebhard, Marion (2003): Green Card, IT-Krise und Arbeitslosigkeit, (IAB-Werkstattbericht Nr. 7/2003), Nürnberg: IAB, Online: http://doku.iab.de/werkber/2003/wb0703.pdf.

Schwantner, Andreas (2005): Härtefallkommissionen in den Bundesländern (Stand 24. April 2005), Online: http://www.fluechtlingsrat-nrw.de/2081/index.html.

Severin, Klaus (1997): Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46, 11-19.

Sextro, Uli (2003): Auswertung der Befragung zum Thema: „Illegalität / Menschen ohne Aufenthaltsstatus – Zusammenfassung", in: „Illegal in NRW". Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Fachgespräch der Evangelischen Akademie Mühlheim/Ruhr (epd-Dokumentation 6/2003), Frankfurt a. M.: Gemeinschaftswerk der evangelischen Publizistik, 6-23.

Sieveking; Klaus (1999): Staatliche Reaktionen auf Illegalität in Deutschland – europa-, ausländer- und arbeitsrechtliche Aspekte, in: Eichenhofer, Eberhard (Hg.), Migration und Illegalität, (IMIS-Schriften 7), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 91-116.

Sonnenberger, Barbara (2003): Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen, (Schriften zur hessischen Wirtschafts- und Unternehmensgeschichte 6), Darmstadt: Hessisches Wirtschaftsarchiv.

Sonntag-Wolgast, Cornelie (2000): Schlepperunwesen bekämpfen - Menschen schützen: Für einen differenzierten Umgang mit der Problematik „Illegale Migration", in: Bundesnachrichtendienst (2000): Illegale Migration. Konferenzband. Symposium am 28. Oktober 1999 in Pullach, Bonn: Varus-Verlag, 16-29.

Statistisches Bundesamt (2004): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts, Konten und Standardtabellen, Wiesbaden.

Steffen, Wiebke/Czogalla, Peter/Gerum, Manfred/Kammhuber, Siegfried/Luff, Johannes/Polz, Siegfried (1992): Ausländer-

kriminalität in Bayern. Eine Analyse der von 1983 bis 1990 polizeilich registrierten Kriminalität ausländischer und deutscher Tatverdächtiger, München: Bayerisches Landeskriminalamt.

Steinbrenner, Christian (2002): Die Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität, in: Minthe, Eric (Hg.): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, (Kriminologie und Praxis 37), Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V., 125-140.

Stobbe, Holk (2004): Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers, Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

Storr, Christian/et al. (2005): Kommentar zum Zuwanderungsgesetz – Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, Stuttgart: Boorberg.

Taran, Patrick A. (2004): Globalization, Migration and Exploitation: Irregular Migrants and Fundamental Rights at Work, in: LeVoy, Michele/Verbruggen, Nele/Wets, Johan (Hg.), Undocumented Migrant Workers in Europe, Brüssel: PICUM, 9-23.

Uihlein, H. (2003): Beschulung von Ausländerkindern ohne Aufenthaltsstatus, in: KAM-info 12/2003, Online: 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.

Vogel, Dita (1999): Illegaler Aufenthalt in Deutschland - methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 24 (2), 165-185.

Vogel, Dita (2000): Migration control in Germany and the United States, in: International Migration Review, 34(2), 390-422.

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

Vogel, Dita (2002): Ausländer ohne Aufenthaltsstatus - Methoden zur Schätzung ihrer Zahl; in: Minthe, Erich (Hg.): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, Kriminologische Zentralstelle, Wiesbaden, 65–78.

Vogel, Dita (2003a): Illegaler Aufenthalt. Konzepte, Forschungszugänge, Realitäten, Optionen, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan Sonderheft 22, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 161-179.

Vogel, Dita (2003b): Migrationskontrolle auf dem Arbeitsmarkt: Eine kritische Einschätzung, in: Cyrus, Norbert (Hg.): Zwischen dosierter Öffnung und verschärfter Kontrolle. Arbeitsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten in Deutschland, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 60-62.

von Loeffelholz, Hans Dietrich (2001): Wirtschaftliche Auswirkungen von Zuwanderung – Kosten der Nicht-Integration von Migranten, in: Mehrländer, Ursula/Schultze, Günther (Hg.): Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn: Dietz-Verlag, 92-116.

von Seggern, Burkhardt (1997): Illegale Beschäftigung, rechtliche Befunde und Perspektiven, in: Soziale Sicherheit 7, 264-271.

von Schlichting, Ina (2003): Illegalität im Kontext internationaler Arbeitsmigration nach Europa. Eine Analyse von Migrationsbiographien ecuadorianischer Frauen in Bonn, Diplomarbeit: Geographisches Institut, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Wagner, Silke (2003): Schutzehe. Heiraten zum Zweck der Aufenthaltssicherung, Bremen Online: http://www.schutzehe.de.

Welte, Hans-Peter (2002): Illegaler Aufenthalt in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 22(2), 54-58.

Wiedl, Karl Heinz/Marschalck, Peter (2001): Migration, Krankheit und Gesundheit: Probleme der Forschung, Probleme der Versorgung - eine Einführung, in: dies. (Hg.): Migration und Krankheit (IMIS-Schriften 10), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 9-37.

Worbs, Susanne (2005): Illegalität von Migranten in Deutschland. Zusammenfassung des Forschungsstandes, (Working Paper 2), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Worthmann, Georg/Zühlke-Robinet, Klaus (2003): Neue Arbeitsmigration im Baugewerbe und ihre Regulierung – Das Arbeitnehmerentsendegesetz als Instrument zu Re-Regulierung des Bauarbeitsmarktes, in: Hunger, Uwe/Santel, Bernhard (Hg.): Migration im Wettbewerbsstaat, Opladen: Leske&Budrich, 91-118.

Zimmermann, Thomas (2003): Illegale Migration aus psychologischer und aus nachrichtendienstlicher Sicht, in: Litzcke, Sven Max (Hg.): Nachrichtendienstpsychologie 1, (Schriftenreihe des Fachbereichs Öffentliche Sicherheit), Brühl: Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Anhang

Annex I Ministerien und Behörden

Bundesregierung
http://www.bundesregierung.de

Bundesministerium des Innern
http://www.bmi.bund.de

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
http://www.bamf.de

Bundespolizei (seit 1. Juli 2005), davor Bundesgrenzschutz
http://www.bundespolizei.de

Bundeskriminalamt
http://www.bka.de

Bundesnachrichtendienst
http://www.bnd.bund.de

Bundesministerium der Finanzen
http://www.bundesfinanzministerium.de

Zoll – Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) bei der Oberfinanzdirektion Köln
http://www.zoll.de/d0_zoll_im_einsatz/b0_finanzkontrolle/index.html

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
http://www.bmwa.bund.de

Bundesagentur für Arbeit
http://arbeitsagentur.de

Innenministerien der Bundesländer

Baden-Württemberg	http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/
Bayern	http://www.stmi.bayern.de/
Berlin	http://www.berlin.de/sen/inneres/index.html
Brandenburg	http://www.mi.brandenburg.de/cms/list.php/mi
Bremen	http://www.bremen.de/
Hamburg	http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/start.html
Hessen	http://www.hmdi.hessen.de/
Mecklenburg-Vorpommern	http://www.mv-regierung.de/im/
Niedersachsen	http://www.mi.niedersachsen.de/
Nordrhein-Westfalen	http://www.im.nrw.de/
Rheinland-Pfalz	http://www.ism.rlp.de/
Saarland	http://www.innen.saarland.de/index.html
Sachsen	http://www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/index_innern.html
Sachsen-Anhalt	http://www.mi.sachsen-anhalt.de/
Schleswig-Holstein	http://landesregierung.schleswig-holstein.de/
Thüringen	http://www.thueringen.de/de/tim/index.html

Polizeien der Länder und Landeskriminalämter
(organisatorisch zur Polizei des jeweiligen Bundeslandes gehörend)
http://www.polizei.de

Annex II Institutionen, Verbände, Nicht-Regierungsorganisationen und Netzwerke, die sich in ihrer Arbeit (auch) mit Menschen ohne Aufenthaltsstatus beschäftigen[90]

	Zielgruppen	Angebote
1. Kirchliche Organisationen und Wohlfahrtsverbände		
Deutscher Caritasverband e. V.	■ Flüchtlinge ■ Ausländer ■ Aussiedler ■ Neuzuwanderer ■ Ausländer ohne regulären Aufenthaltsstatus	■ Anwaltschaften ■ Beratung in Migrationsbezügen, zur Schul- und Berufsorientierung, zur Aus- und Weiterwanderung und Rückkehr ■ Orientierungs- und Integrationshilfen ■ Hilfen zur Inanspruchnahme sozialer Dienste
Diakonisches Werk der EKD e. V.	■ Einwanderer, Ausländer und Aussiedler ■ Menschen mit Migrationshintergrund in besonderen Lebenslagen ■ Flüchtlinge, Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge	■ Anwaltschaft ■ Unterstützung der Diakonie-Landesverbände bei der Bereitstellung ihrer durch Bundesprogramme gestützten Angebote in Begleitung und Beratung

90 Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Standort / Sitz	Finanzierung
Die Diözesan-Caritasverbände befinden sich nahezu im gesamten Bundesgebiet mit Schwerpunkten in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern. Auf Bundesebene gibt es das Referat Migration und Integration in Freiburg. Regional wird die Arbeit durch die Referenten in den Diözesan-Caritasverbänden koordiniert und begleitet. http://www.caritas.de	Die finanziellen Aufwendungen des Migrationsdienstes werden bis zu 2/3 als Eigenleistungen der Diözesancaritasverbände erbracht. 1/3 wird durch öffentliche Zuschüsse gedeckt, jeweils etwa zur Hälfte durch Zuwendungen des Bundes sowie durch Länder, Kommunen u.s.w. Spenden an den deutschen Caritasverband
Die Landesverbände repräsentieren die in allen Bundesländern/Landeskirchen vorhandenen Hilfs- und Beratungseinrichtungen der Diakonie. Das Diakonische Werk der EKD hat seinen Sitz in Berlin. http://www.diakonie.de	Förderung von Integrationsprojekten und der Migrationserstberatung für Neuzuwanderer durch den Bund Eigenleistungen der Landesverbände und Träger Spenden auf Landesebene

	Zielgruppen	Angebote
	■ Aus- und Weiterwanderer ■ Menschen ohne Aufenthaltsrecht	■ Hilfen zur Durchsetzung vorhandener Rechte und in Krisensituationen ■ Information und Bildung
Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e. V.	■ Menschen ohne legalen Aufenthalt ■ Neuzuwanderer und seit längerer Zeit hier lebende Migranten (Spätaussiedler, Ausländer) ■ Flüchtlinge und Asylsuchende ■ Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution	Der Arbeitsbereich Migration und Interkulturelle Öffnung leistet: ■ soziale Anwaltschaft ■ Beratung in Migrationsbezügen ■ Orientierungs- und Integrationshilfen ■ Hilfen zur Inanspruchnahme sozialer Dienste ■ Rückkehr- und Weiterwanderungsberatung ■ Hilfen für besonders schutzbedürftige Zielgruppen (minderjährige unbegleitete Flüchtlinge, traumatisierte Flüchtlinge etc.)
Diakonisches Werk der Ev. Kirche von Westfalen **Diakonisches Werk der Ev. Kirche im Rheinland**	■ Menschen ohne Aufenthaltsstatus	Die beiden Diakonischen Werke haben 2002 eine „Projektstelle Illegalität“ installiert, die voraussichtlich 2005 ausläuft. Spezifische Anfragen werden auch weiterhin vom Referat Migration des Diakonischen Werks bearbeitet. ■ Unterstützungsarbeit ■ Vernetzung

Standort / Sitz	Finanzierung
Das Diakonische Werk mit seinem Arbeitsbereich Migration hat seinen Sitz in Berlin. Diverse Einrichtungen und Beratungsstellen des Landesverbandes sind mit dem Thema Menschen in der Illegalität befasst. http://www.dwbo.de	Je nach Einrichtung und Beratungsdienst durch öffentliche Zuwendungen, kirchliche Eigenmittel und Spenden.
Das Diakonische Werk der Ev. Kirche von Westfalen hat seinen Sitz in Münster http://www.diakonie-westfalen.de Das Diakonische Werk der Ev. Kirche im Rheinland hat seinen Sitz in Düsseldorf http://www.diakonie-rheinland.de	s. o.

	Zielgruppen	Angebote
		■ Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (Publikationen) ■ Anregung und Förderung von Modellprojekten ■ Gesprächsforen mit staatlichen Stellen
Diakonisches Werk in Hessen und Nassau e. V.	■ Menschen ohne Aufenthaltsrecht ■ Einwanderer, Ausländer und Spätaussiedler ■ Eingebürgerte Migranten ■ Flüchtlinge, Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge ■ Minderheiten ausländischer Herkunft ■ Aus- und Weiterwanderer	■ Begleitung und Beratung ■ Einzelfall- und psychosoziale Beratung ■ Hilfen zur Durchsetzung vorhandener Rechte und in Krisensituationen ■ Information und Bildung ■ Seelsorge
Ev. Landeskirche in Baden		Arbeitshilfe für den Bereich „Illegalität“
Jesuiten-Flüchtlingsdienst	■ Flüchtlinge und Migranten in Abschiebungshaft ■ Geduldete ■ Illegale	■ Verfahrensberatung und Hilfestellung bei Kontakt mit Behörden ■ Seelsorge in Abschiebungshaftanstalten

Standort / Sitz	Finanzierung
Das Diakonische Werk in Hessen und Nassau hat seinen Sitz in Frankfurt am Main http://www.diakonie-hessen-nassau.de/ Neun Beratungsstellen in der Region Hessen und Nassau	Förderung der Arbeit des Migrationsdienstes durch den Bund (Migrationserstberatung für Neuzuwanderer) Zuwendungen der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau Spenden allgemein oder auch gezielt etwa für die Beratung und Unterstützung von Flüchtlingsfamilien
Die Arbeitshilfe wird herausgegeben vom Landeskirchlichen Beauftragten für Migration und Islamfragen. Das Büro befindet sich in Karlsruhe http://www.ekiba.de/Referat-5/	
Der Flüchtlingsdienst ist aktiv in Berlin, Eisenhüttenstadt und München. Das Deutschlandbüro befindet sich in Berlin.	Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst wird im wesentlichen von der zentraleuropäischen Assistenz der Jesuiten getragen.

	Zielgruppen	Angebote
		■ Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit
Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Asyl in der Kirche e. V.	■ Flüchtlinge, die trotz möglicher Gefahren bei einer Rückkehr von Abschiebung bedroht sind ■ UnterstützerInnen	■ Unterstützung ■ Stellungnahmen, Presseerklärungen und Publikationen ■ Theologische und rechtliche Beratung ■ Tagungen und ■ Veranstaltungen
Paritätischer Wohlfahrtsverband Hamburg e. V.	■ Opfer von Heiratshandel und Zwangsprostitution ■ Ausländer ■ Aussiedler ■ Flüchtlinge, vor allem Unbegleitete Minderjährige	■ Beratung ■ Sozialberatung ■ Betreuung ■ Sprachkurse ■ Interkulturelle Veranstaltungen
2. Flüchtlingsorganisationen		
Flüchtlingsräte/ Arbeitskreis Asyl	■ Illegalisierte ■ Flüchtlinge ■ Unbegleitete Minderjährige ■ MigrantInnen	■ Zusammenarbeit von Initiativen, Organisationen, Beratungsstellen und Flüchtlingsselbsthilfegruppen und Einzelpersonen ■ Beratung ■ Publikationen

Standort / Sitz	Finanzierung
http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de/	Einnahmen für die direkte Unterstützung der betreuten Flüchtlinge und Migranten kamen im Jahr 2004 etwa zur Hälfte durch Spenden sowie zur anderen Hälfte durch das Erzbistum Berlin und die Jesuiten.
Die Geschäftsstelle befindet sich in Berlin. Die BAG ist der organisatorische Zusammenschluss der Kirchenasylbewegung in Deutschland. Ländernetzwerke und Unterstützergruppen gibt es in den meisten Bundesländern http://www.kirchenasyl.de/	Spenden, Kollekten, freiwillige Beiträge und Förderkreis
Der Paritätische Wohlfahrtsverband hat insgesamt 15 Landesverbände. Der Gesamtverband befindet sich in Berlin. http://www.paritaet.org/	Beiträge durch die Mitglieder des Wohlfahrtsverbandes Hamburg Sonderentgelte bei besonderen Dienstleistungen möglich
Flüchtlingsräte gibt es in allen Bundesländern, z.T. unter der Bezeichnung Arbeitskreis Asyl (AK Asyl): **Flüchtlingsrat Baden-Württemberg** http://www.akasyl-bw.de/ **Bayerischer Flüchtlingsrat** http://www.bayerischer-fluechtlingsrat.de/	Geld- und Sachspenden

	Zielgruppen	Angebote

Standort / Sitz	Finanzierung
Flüchtlingsrat Berlin http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/ **Flüchtlingsrat Brandenburg** http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de **Flüchtlingsrat Bremen** fluechtlingsarbeit@kirche-bremen.de **Flüchtlingsrat Hamburg** http://www.fluechtlingsrat-hamburg.de/ **Hessischer Flüchtlingsrat** http://www.fr-hessen.de/ **Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern** http://www.fluechtlingsrat-mv.de/ **Niedersächsischer Flüchtlingsrat** http://www.nds-fluerat.org/ **Flüchtlingsrat NRW** http://www.fluechtlingsrat-nrw.de/ **Arbeitskreis Asyl Rheinland-Pfalz** http://www.asyl-rlp.org/ **Saarländischer Flüchtlingsrat** http://www.asyl-saar.de/ **Flüchtlingsrat Sachsen** http://saechsischer-fluechtlingsrat.de/ **Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt** http://www.fr-sa.de/ **Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein** http://www.frsh.de/ **Flüchtlingsrat Thüringen** http://www.fluechtlingsrat-thr.de/	

	Zielgruppen	Angebote
Pro Asyl	■ Flüchtlinge ■ Ausländer in Abschiebungshaft ■ Unbegleitete Minderjährige	■ Öffentliches Eintreten ■ Begleitung in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen ■ Einsatz eines Rechtsmittelfonds ■ Förderung der regionalen Flüchtlingsräte (s.oben)
3. Medizinische Flüchtlingshilfen		
Malteser Hilfsdienst e. V. in Berlin	■ Menschen ohne Krankenversicherung ■ Flüchtlinge und Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung ■ Straßenkinder und Obdachlose	■ Beratung und Behandlung durch Ärzte in einer medizinischen Beratungsstelle ■ Betreuung ■ Koordinierung von weiterführenden Hilfen
Büro für medizinische Flüchtlingshilfe	MigrantInnen und Flüchtlinge ohne Papiere und Krankenversicherung	Vermittlung einer kostenlosen und anonymen (zahn)medizinischen Behandlung
Medinetz	Flüchtlinge und MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus	Vermittlung von medizinischen Hilfen in Sprechstunden und von ÜbersetzerInnen Vermittlung an ÄrztInnen und TherapeutInnen zur

Standort / Sitz	Finanzierung
Der Sitz von Pro Asyl ist in Frankfurt/ Main. http://www.proasyl.de/ Enge Zusammenarbeit mit dem bundesweiten Netz von 16 Flüchtlingsräten	Mitgliedschaft im Förderverein Regelmäßige oder einmalige Spenden
Das Angebot der Malteser Migranten Medizin gibt es z.Zt. in Berlin und Köln, weitere Anlaufstellen in NRW und Hessen sind geplant. http://www.malteser-berlin.de/ Migranten allgemein werden in Hamm, Hemer, Mainz, Nostorf-Horst und Jürgenstorf ambulant und stationär betreut.	Das Projekt ist zu 100 % auf Spenden angewiesen Unterstützung durch diverse Stiftungen, Fonds und viele Einzelspenden, Sachspenden wie Medikamente
Medizinische Flüchtlingshilfen gibt es in Berlin, Bielefeld, Bochum, Bremen, Göttingen, Halle, Hamburg, Hannover, Köln, München, Nürnberg, Oldenburg und Wiesbaden. http://www.medibuero.de	Die Behandlung ist unentgeltlich Spenden für Diagnostik, Medikamente und Materialkosten
Büros für medizinische Flüchtlingshilfe unter dem Namen Medinetz gibt es in Bonn, Bremen und Freiburg. http://www.medinetzbonn.de/	Finanzielle Unterstützung durch Spenden für entstehende Kosten wie: Medikamente, Diagnostik und Krankenhausaufenthalte

	Zielgruppen	Angebote
		anonymen und kostenlosen Behandlung
4. Frauenorganisationen		
agisra Köln e. V.	■ Frauen, die von Gewalt in der Ehe betroffen sind. ■ Frauen, die zur Zwangsprostitution, als Ehefrauen oder Hausmädchen nach Deutschland gebracht wurden. ■ Flüchtlingsfrauen	■ Beratung und Unterstützung von Frauen bzw. Migrantinnen durch qualifizierte Fachfrauen, Vertretung gegenüber Ämtern und Vermittlung von Rechtsanwälten. ■ Einzel- und Paartherapien
FiM - Frauenrecht ist Menschenrecht e. V.	Beratungs- und Informationsstelle für Frauen und ihre Familien aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Mittel- und Osteuropa. Zielgruppen der Einzelfallhilfe und der Bildungsangebote: ■ Heiratsmigrantinnen ■ Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus ■ Migrantinnen in der Prostitution ■ Flüchtlinge ■ Opfer von Menschenhandel	■ Psychosoziale Beratung und Intervention (landessprachliche und kulturspezifische Ausrichtung, anonym und kostenlos) ■ Opferschutz bei Menschenhandel ■ Informations- und Bildungsangebote für Klientinnen und andere Zielgruppen ■ Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung ■ Analyse und Dokumentation der Arbeit Ausgewählte Arbeitsschwerpunkte: ■ Hessische Koordinierungsstelle in der Arbeit gegen

Standort / Sitz	Finanzierung
Zusammenarbeit mit den anderen Büros für medizinische Flüchtlingshilfe (s. o.)	Die Vermittlungstätigkeit ist ehrenamtlich.
Köln http://www.agisra-koeln.de/	Kostenübernahme durch NRW-Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann. Förderung durch EFF, Spenden, Fördermitgliedschaft, Honorare für Veranstaltungen
Der Sitz des Beratungszentrums befindet sich in Frankfurt am Main Zuständigkeitsbereich: Hessen mit einem Schwerpunkt im Rhein-Main-Gebiet und in der Stadt Frankfurt/M. http://www.fim-frauenrecht.de	Finanzielle Unterstützung erhält FiM u.a. von: Stadt Frankfurt am Main ■ Land Hessen ■ Evangelische Kirche ■ Stiftungen ■ Privatwirtschaft ■ Spenden und Bußgelder ■ Mitgliedsbeiträge

	Zielgruppen	Angebote
	Zielgruppen der Kooperations- und Öffentlichkeitsarbeit: ■ Politische Entscheidungsträger ■ Zivilgesellschaft ■ Ausgewählte Berufsgruppen/Behörden ■ MigrantInnennetzwerke	Menschenhandel und zuständige Fachberatungsstelle für den süd- und mittelhessischen Bereich ■ Projektbereich: Menschenrechte für Menschen in der Illegalität mit einem besonderen Fokus auf die Situation der Kinder ■ Ausgewählte Bildungsmaßnahmen für Klientinnen, für Studierende sowie für bestimmte Berufsgruppen (auch international).
FRANKA e. V.	Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind	Beratung und Unterstützung, Unterbringung, Information für die betroffenen Frauen
Frauenberatungsstelle Düsseldorf e. V. Fachstelle für Opfer von Frauenhandel	Von Gewalt betroffene Migrantinnen ■ Migrantinnen mit ausländerrechtlichen Problemen ■ Opfer von Frauenhandel und Zwangsheirat	Beratung, Betreuung, Hilfe und Unterstützung für Migrantinnen in schwierigen Lebenslagen
KARO e. V.	Grenzüberschreitende Prostitutions- und Drogenszenen im Kontext von Zwangsprostitution und/oder über Frauenhandel und sexueller Ausbeutung von Kindern	Streetwork, Beratung, Betreuung, Begleitung, Weitervermittlung, Prävention- und Sensibilisierungsmaßnahmen

Standort / Sitz	Finanzierung
Sitz ist in Kassel. Franka-e-v@t-online.de	Hessisches Sozialministerium, kirchliche und private Zuschüsse
Düsseldorf http://www.frauenberatungsstelle.de	Durch die Stadt Düsseldorf und das Land NRW, Spenden
Deutsch-tschechische Grenzregionen. Der Sitz befindet sich in Plauen. http://www.karo-sozialprojekt.de/index.htm	Derzeit keine Fördermittel, bis 31. Dezember 2004 Förderung durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales Sach- und Geldspenden

	Zielgruppen	Angebote
KOBRA – Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Frauenhandel	Menschenhandelsopfer Behörden und Institutionen, die mit dem Phänomen des Menschenhandels auf bundes-, landes- sowie internationaler Ebene befasst sind	**Koordinierungsstelle:** Förderung der Implementierung von Opferschutzregelungen, Multiplikatorenfortbildung im In- und Ausland, Vernetzung, Gremien- sowie Öffentlichkeitsarbeit **Beratungsstelle:** anonyme, kostenlose Begleitung und Betreuung der Menschenhandelsopfer (Traumaberatung etc.) vor/während Gerichtsprozessen sowie bei der Rückkehr in das Heimatland
JADWIGA	Frauen, die Opfer von Frauenhandel durch Prostitutionstourismus, Ehevermittlung oder illegale Arbeitsanwerbung geworden sind, v.a. aus Mittel- und Osteuropa	■ Landessprachliche Beratung und Betreuung der Opfer ■ Unterstützung zur Aussage bereiter Frauen und Begleitung der Zeuginnen während des Prozesses ■ Integrations- und Rückkehrhilfe ■ Vernetzung, Öffentlichkeitsarbeit
NADESCHDA, Frauenberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel	Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind	■ Soziale Beratung und Betreuung der Opfer von Menschenhandel ■ Hilfen für Rückkehrerinnen ■ Unterstützung der Prozesszeuginnen in Menschenhandelsverfahren

Standort / Sitz	Finanzierung
Zuständig für Niedersachsen, Sitz befindet sich in der Landeshauptstadt Hannover http://www.kobra-beratungsstelle.de	Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sowie Eigenmittel (Spenden, Bußgelder)
Ökumenisches Modellprojekt in Bayern. Beratungseinrichtungen in München und Hof/Oberfranken. Zusätzlich ein Frauenschutzhaus in Odessa (Ukraine). Eine Anlaufstelle in Nürnberg befindet sich im Aufbau jadwigamuenchen@aol.com	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen, Diakonisches Werk Bayern, private Spenden
Träger der Beratungsstelle ist die Evangelische Frauenhilfe in Westfalen e. V. Herford, Zuständigkeitsbereich Regierungsbezirk Detmold nadeschda-owl@t-online.de	Land Nordrhein-Westfalen, Frauenministerium Landkreise Spenden

	Zielgruppen	Angebote
SOLWODI e.V	■ Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa ■ ausländische Zeuginnen, meist illegale Prostituierte ■ mittellose Rückkehrerinnen	■ Psychische und soziale Betreuung ■ rechtliche Beratung und Betreuung ■ Hilfen
TERRE DES FEMMES e. V. **Menschenrechte für die Frau**	■ Frauen, die frauenspezifischen Menschenrechtsverletzungen zum Opfer gefallen sind oder sich in Gefahr befinden, solche zu erleiden ■ Opfer von Frauenhandel	■ Beratung und Unterstützung ■ Vermittlung von Rechtsanwälten oder an Schutzeinrichtungen ■ Durchführung von Urgent Actions oder Petitionen ■ Politische Arbeit, Lobbyarbeit und Menschenrechtsarbeit
5. Dachverbände und Netzwerke		
context e. V.	■ Fachöffentlichkeit und Öffentlichkeit ■ Netzwerke ■ Migrantinnen und Migranten, die in der Prostitution arbeiten ■ zum Teil ohne regulären Aufenthaltsstatus (sog. Illegalisierte)	■ Sensibilisierungs-/Aufklärungsansätze durch Aktionen und Kampagnen ■ Fachrunden, Austausch von FachexpertInnen ■ Tagungen und Veranstaltungen ■ Schulungen und fachliche Beratung ■ Mediation für alle Beteiligten rund um das Thema Prostitution & Migration, auch für VertreterInnen von Kommunen, Politik, Polizei etc.

Standort / Sitz	Finanzierung
Die 10 Beratungsstellen sind in Augsburg, Bad Kissingen, Boppard, Braunschweig, Duisburg, Koblenz, Ludwigshafen, Mainz, Osnabrück und Passau. Die Zentrale ist in Boppard. http://www.solwodi.de/	Spenden von Privatpersonen und Firmen Zuschüsse religiöser Gemeinschaften, Bundesländer, Städte, Ministerien und Stiftungen
Geschäftsstelle in Tübingen; ehrenamtlich arbeitende Gruppen in mehreren Städten. http://www.frauenrechte.de	Über Spenden und Mitgliedsbeiträge an den Verein Projektgebundene Zuschüsse von Ministerien, kirchlichen Verbänden und Sponsoring einer Kosmetikfirma
context arbeitet zum Thema Prostitution mit den Bereichen Migration, Gesundheit, Sexualität und Menschenrechte. Vernetzung – Forschung/Bildung – Beratung sind Schwerpunkte und zentrale Anliegen in der Arbeit. context ist ein eingetragener Verein mit Sitz in Berlin, Frankfurt am Main und Rio de Janeiro und besteht seit Dezember 2003.	Durch jeweils projekt- und aktionsbezogene Mittel und Zuwendungen verschiedener öffentlicher und privater Stellen sowie durch Spenden und Sponsoring.

	Zielgruppen	Angebote
		■ Erstellung von Evaluationen/ Studien, prozessbegleitend und anwendungsorientiert sowie Erarbeitung von zukunftsträchtigen Modellen und Qualitätsstandards ■ Stellungnahmen, Presseerklärungen und Publikationen
Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V	■ Flüchtlinge ■ MigrantInnen ■ Illegale	■ Recherchen ■ Veröffentlichungen ■ Pressemitteilungen, Berichte und Artikel
Katholisches Forum Leben in der Illegalität	Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, darunter auch Kinder	■ Einsatz für soziale Rechte und humanitäre Belange ■ Keine Einzelfallberatung
Kein Mensch ist illegal	■ Flüchtlinge ■ Illegale ■ Migranten in Abschiebungshaft ■ Traumatisierte	■ Netzwerk gegen Abschiebung und Ausgrenzung ■ Kampagnen und Aktionen ■ Materialien in Form von Plakaten, Flugblättern und Texten

Standort / Sitz	Finanzierung
info@context-cps.de http://www.context-cps.de (im Aufbau)	
Der Sitz der Forschungsgesellschaft ist in Berlin. http://www.ffm-berlin.de/ Kooperation mit Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen	Ermöglichung der Arbeit durch ehrenamtliches Engagement und Spenden
Die Geschäftsstelle ist in Berlin, das Forum umfasst u.a. den Caritasverband, die Malteser, den Jesuiten-Flüchtlingsdienst sowie die Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz. http://www.forum-illegalitaet.de/	Unterstützung geht an die nebenan genannten Hilfsorganisationen
Bundesweite Ausrichtung – kein fester Apparat. Die Postanschrift befindet sich in Freiburg. Ansprechstellen vor Ort in fast allen Bundesländern. http://www.kmii-koeln.de/	Unterstützung geht an Flüchtlingsräte und medizinische Flüchtlingshilfen (s. oben)

	Zielgruppen	Angebote
KOK-Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.	■ Frauen ■ Migrantinnen ■ Opfer von Menschenhandel ■ Ausländische Ehepartnerinnen ■ Ausländische Prostituierte	■ Organisation von Aktionen und Kampagnen gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess ■ Vernetzung sowie Öffentlichkeits - und Lobbyarbeit ■ Einsatz für die Einführung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts für Opfer von Menschenhandel
Kölner Appell gegen Rassismus e. V.	Kinder, Jugendliche und Erwachsene	■ Sozialberatung und andere Formen praktischer Hilfe ■ Interkulturelle Hausaufgabenhilfe ■ Offener Treff für Kinder und Jugendliche ■ Engagement für die Verbesserung der Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus ■ Interkulturelle Erinnerungsarbeit ■ Interkulturelle Projekte mit straffällig gewordenen Jugendlichen in Justizvollzugsanstalt Köln ■ Öffentliche Veranstaltungen (Vorträge, Podiumsdiskussionen) zu aktuellen Themen
NISCHE - Netzwerk für illegalisierte Menschen in Schleswig-Holstein	■ Beratungsstellen ■ Unterstützerinnen ■ Politische Entscheidungsträger	■ Vernetzung, ■ Öffentlichkeitsarbeit ■ Tagungen und Veranstaltungen

Standort / Sitz	Finanzierung
Bundesweiter Koordinierungskreis mit Sitz in Potsdam http://www.kok-potsdam.de/ Das Koordinierungsbüro vertritt die Interessen von Frauenorganisationen und –beratungsstellen wie Agisra und SOLWODI (s. oben)	Finanzierung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Köln http://www.koelnerappell.de/	Spenden, Mitgliedsbeiträge, Bußgelder, Projektförderung durch die Stadt Köln (bis 2006) Projektförderung durch „wir helfen e. V“, Aktion Mensch, DPWV-NRW Projektförderung durch die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“
Schleswig-Holstein-weiter Zusammenschluss von Beratungsstellen und Einzelpersonen	Spenden, bei Bedarf durch die Trägerorganisationen, projektbezogene Mittel

	Zielgruppen	Angebote
	■ Fachöffentlichkeit und Öffentlichkeit ■ Ausgewählte Berufsgruppen und Behörden	■ Anregung von Modellprojekten ■ Publikationen ■ Vermittlung von Beratungsstellen Keine Einzelfallberatung
6. Gewerkschaften		
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB	■ Alle Gewerkschaftsmitglieder ■ Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ■ Zuwanderer ■ Illegal Beschäftigte	■ Rechtsberatung und Bildungsangebote Hilfe und allgemeine kostenlose Beratung ■ Mehrere Papiere zur Illegalität
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di	■ Mitglieder von ver.di ■ Migrantinnen und Migranten unabhängig vom Aufenthaltsstatus	■ Bildungsangebot ■ Beratung und Rechtsschutz ■ Schutz vor Diskriminierungen im Arbeits- und Lebensumfeld ■ Arbeitshilfen und Broschüren ■ Text zur medizinischen Versorgung von Illegalen mit Kontaktadressen
Europäischer Verband der Wanderarbeiter/European Migrant Workers Union	■ ArbeitnehmerInnen im Auslandseinsatz (grenzüberschreitend entsandte Beschäftigte von Firmen) ■ Konzentration auf polnische Arbeiter	■ Beratung, Hilfe und Betreuung ■ Rechtsschutz und Rechtsberatung ■ Veröffentlichungen und Veranstaltungen

Standort / Sitz	Finanzierung
http://www.nische-sh.de	
Der DGB ist im gesamten Bundesgebiet vertreten. Der Sitz des Bundesvorstandes ist in Berlin. http://www.dgb.de/	Beiträge von den Gewerkschaften an den Bund in Höhe von 12 % des Beitragsaufkommens. Das Beitragsaufkommen besteht aus den von den Gewerkschaftsmitgliedern gezahlten Beiträgen.
Verdi hat im gesamten Bundesgebiet Bezirke und zahlreiche Ortsvereine. http://www.verdi.de/migration Der Bundesarbeitskreis Migration hat seinen Sitz in Berlin. Daneben gibt es Ansprechpartner für die Migrationsarbeit bei den Landesbezirken.	
Das besondere Markenzeichen des EVW ist die grenzüberschreitende Betreuung. Er hat seinen Sitz in München. http://www.migrant-workers-union.org/	Monatliche Mitgliedsbeiträge und Aufnahmegebühr. Jahresbeiträge von assoziierten Organisationen nach Mitgliederstärke.

	Zielgruppen	Angebote
	■ Fördermitglieder	
7. Internationale Organisationen		
International Labour Organisation ILO	■ ArbeitnehmerInnen ■ Minderjährige Frauen, Männer und Kinder in Zwangsarbeit ■ Opfer von Menschenhandel	■ Formulierung und Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialnormen ■ Projekte ■ Berichte und Publikationen
International Organization for Migration IOM	■ MigrantInnen ■ Flüchtlinge und Vertriebene ■ Opfer von Menschenhandel	Unterstützungsleistungen, Beratung und Betreuung, Rückkehrmanagement und Reintegrationshilfen, Asyl und Flüchtlingsschutz, Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel, Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Bereich der Reintegration von MigrantInnen, Integration, Weiterwanderung, Familienzusammenführung, Capacity Building, Publikationen
UNHCR	■ Flüchtlinge ■ Opfer von Menschenhandel und –schmuggel ■ Asylsuchende	**International:** Durchführung von Hilfseinsätzen **National:** Überwachung der internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge. Schwerpunkt ist der Rechtsschutz. Stellungnahmen zu Rechtsfragen und individuellen Fällen.

Standort / Sitz	Finanzierung
	Anschubfinanzierung mit Darlehen der IG Bau.
Die Vertretung von ILO Deutschland ist in Berlin http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/	Die Haupteinnahmequelle von ILO sind die Beiträge der Mitgliedsstaaten. 10 Industrieländer, darunter Deutschland, bringen 80 % der Gesamtbeiträge auf.
Vertretungen der IOM in Deutschland befinden sich in Berlin und Nürnberg. http://www.iom.int/germany/	Grundfinanzierung durch die Mitgliedstaaten, darüber hinaus operationelle Zahlungen von Staaten und Organisationen
Die Vertretung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Deutschland befindet sich in Berlin. http://www.unhcr.de/ Die Außenstelle eines Verbindungsbüros ist beim BAMF in Nürnberg.	Fast ausschließlich durch freiwillige Beiträge der Geberländer

Impressum

Herausgeber:
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

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

Layout:
design-agentur Naumilkat
Oststraße 156
40210 Düsseldorf

Druck und Bindung:
Druckhaus
Bernd Brümmer
Laurentiusweg 28
53347 Alfter/Bonn

ISBN: 3-9807743-6-8

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2006

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.