

Studie: „Lebenssituation
von Menschen ohne
gültige Aufenthaltspapiere
in Hamburg“

Arbeitspapier Nr. 1
Stand Herbst 2008

Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere – konzeptionelle und theoretische Überlegungen

Autorin: Dita Vogel

Dita Vogel
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut gemeinnützige GmbH (HWWI)
Hamburg Institute of International Economics (HWWI)
Heimhuder Str. 71
20148 Hamburg, Germany
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 552
Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
Internet: www.hwwi.org
Email: vogel@hwwi.org

1. Einleitung

Europa ist auf vielfältige Weise mit der Welt verbunden. Über die 1792 offiziellen Grenzübergänge kamen im Jahr 2006 schätzungsweise 70 Millionen Menschen aus Drittstaaten, z.B. als Touristen, Geschäftsleute oder Studierende (European Commission 2008). Aber nicht jeder, der kommt, darf auch bleiben. Wer nicht da sein darf und trotzdem kommt oder bleibt, ist illegal im Land. In Deutschland und Europa wird immer stärker darauf gedrängt, illegale Zuwanderung zu bekämpfen und Menschen ohne die richtigen Papiere aufzuspüren und in ihre Herkunftsländer zurückzuführen. Zugleich gehen alle demokratischen Rechtsstaaten davon aus, dass auch Menschen ohne Papiere Rechte haben, die der Staat schützen muss.

Vor allem in den Großstädten Europas finden viele Zuwanderer Überlebens- und Arbeitsmöglichkeiten, auch wenn sie nicht die nötigen Papiere haben. In der Stadt werden gesellschaftliche Akteure damit konfrontiert, dass Menschen da sind, die es nach den Regeln der staatlichen Politik nicht geben sollte, die aber Bedürfnisse, Probleme und auch Rechte haben. Dies trifft auch auf Hamburg zu. Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere sind in vielen Lebensbereichen bewusst durch das Recht ausgeschlossen. Sie dürfen z.B. keine reguläre Arbeit aufnehmen und kein Kindergeld beziehen. In anderen Lebensbereichen stehen ihnen Rechte zu, die aber oft nicht ausgeübt werden können, weil Zuwanderer ohne Status ihre Aufdeckung und Ausweisung fürchten. Das gilt zum Beispiel für das Recht auf Versorgung bei Arbeitsunfällen und das Recht auf den Lohn aus einem Arbeitsverhältnis. Dies lässt sich zunächst einmal neutral feststellen, unabhängig davon, ob diese Regelung als wichtiger Bestandteil der Zuwanderungssteuerung verteidigt oder aus sozialpolitischen und menschenrechtlichen Gründen abgelehnt wird.

Während durch verschiedene lokale und internationale Studien bereits bekannt ist¹, wo die Hauptproblembereiche eines Lebens in der Illegalität liegen, ist nur wenig über die konkrete Relevanz einzelner Umsetzungsformen bekannt. Auch die Schätzung von Größenordnungen in einzelnen Städten ist bisher noch nicht umfassend und systematisch durchgeführt worden. Die in der Presse genannten Zahlen für Hamburg umfassen eine weite Spanne zwischen 10 000 Menschen und 100 000 (Blasberg and Blasberg 2008).

Dieses Arbeitspapier hat das Ziel, zunächst in konzeptionelle und theoretische Grundlagen kurz einzuführen und so auch klarzustellen, welche Aspekte dieses vielschichtigen Themas untersucht werden sollen – denn nicht alles, was unklar ist, muss oder kann auch wissenschaftlich erforscht werden. Die laufende Studie strebt an, Prozesse begreiflich machen, Probleme aufzudecken und Größenordnungen systematisch einzuschätzen und so den Stand der Erkenntnis über das Thema erheblich zu verbessern. Auf dieser Basis sind alle, die als politische Entscheidungsträger oder durch Beruf oder zivilgesellschaftliches Engagement mit diesem Thema befasst sind, besser als zuvor in der Lage, Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen zu diskutieren.

¹ Zusammenfassungen wichtiger Studien finden sich bei (Cyrus 2004), (Schönwälder, Sciortino et al. 2004), (Sinn, Kreienbrink et al. 2005). Aktuell dazu gekommen sind (Bommes and Wilmes 2007)] und (Krieger, Ludwig et al. 2006). Zum Stand der Forschung wird ein zweites Arbeitspapier vorbereitet.

2. Konzeptionelle Grundlagen

Welche Begriffe und Abgrenzungen werden für die Studie gewählt, und welche Probleme sind damit verbunden? Dies wird hier kurz diskutiert.

2.1. Ohne Papiere, irregulär, illegal, illegalisiert – zur Begrifflichkeit

Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere – dieser Titel wurde für die Studie des Diakonischen Werks gewählt. Irreguläre Migranten, Papierlose, undokumentierte Zuwanderer, Ausländer oder Zuwanderer ohne Aufenthaltsstatus, Clandestinos, Illegale, Illegalisierte, illegal aufhältige Personen, Untergetauchte, Schattenmenschen, Menschen in der Illegalität sind alternative Formulierungen für gleiche oder teilweise gleiche Personengruppen, die in der öffentlichen Diskussion benutzt werden. Manche Autoren verteidigen bestimmte Begriffe mit Leidenschaft, weil sie andere Bezeichnungen entweder als abwertend oder aber als beschönigend empfinden, während andere sie weitgehend synonym gebrauchen.²

Wir verwenden die Begriffe Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere mit anderen Begriffen wie irreguläre Migranten und undokumentierte Zuwanderer synonym.³ *Wir meinen damit Menschen, die sich ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel und ohne eine formelle Duldung oder Aufenthaltsgestattung in Hamburg aufhalten. Das entscheidende Kriterium ist, dass sie fürchten müssen, aus dem Land gewiesen zu werden, wenn ihre Anwesenheit oder ihre Aktivitäten den Ausländerbehörden bekannt werden.* Wenn es um rechtliche Sachverhalte und offizielle Statistiken geht, benutzen wir die dort verwendete Terminologie, damit es nicht zu Missverständnissen kommt. Darüber hinaus kann sich eine sozialwissenschaftliche Studie nicht in jedem Fall der juristischen Terminologie voll anpassen, weil sie auch von Nicht-Juristen verstanden werden soll. So sind zwar Asylbewerber und Geduldete im Sinne des Aufenthaltsrechts nicht legal, aber auch nicht im Sinne der Polizeilichen Kriminalstatistik illegal aufhältig. Hier werden ‚legal‘ und ‚regulär‘ als Gegenbegriffe zur oben definierten Illegalität benutzt – sie schließen somit Asylbewerber und Geduldete ein (s.u. Abgrenzungsprobleme).

Wenn es möglich ist, nutzen wir genauere Umschreibungen, welche Gruppen in einem konkreten Zusammenhang gemeint sind, denn die scheinbare eindeutige Abgrenzung führt doch zu Grauzonen. Dies hängt damit zusammen, dass verschiedene Kombinationen von illegaler und legaler Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit möglich sind. Wer ohne den erforderlichen Status in Hamburg lebt, könnte z.B. auf dem Seeweg nach

² “Europa: Illegalität – Formen, Probleme und Strategien.” Newsletter Migration und Bevölkerung Ausgabe 10/2006 als Beispiel für eine Begriffsdiskussion. [http://www.focus-migration.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1\[keyword\]=81&tx_wilpubdb_pi1\[submitt\]=Suchen&tx_wilpubdb_pi1\[article\]=18&cHash=2cc0c106e1](http://www.focus-migration.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1[keyword]=81&tx_wilpubdb_pi1[submitt]=Suchen&tx_wilpubdb_pi1[article]=18&cHash=2cc0c106e1)

³ Vgl. auch der zur Zeit in der Ausarbeitung befindliche Methodenbericht des Europäischen Forschungsprojekts CLANDESTINO, der auch ausführlich auf definitorische Probleme eingeht. (Jandl u.a. in Vorbereitung).

Spanien gekommen und von dort nach Deutschland weitergereist sein, oder auf dem Landweg von der Ukraine nach Polen und von dort nach Hamburg gekommen sein. Er oder sie könnte aber auch regulär als Tourist eingereist und geblieben sein. Vermutlich häufiger folgt illegaler Aufenthalt auf eine legale Einreise, wenn zum Beispiel jemand nach Ablauf eines Touristenvisums im Land bleibt. In Italien gibt es Hinweise darauf, dass 75 % der irregulären Migranten regulär eingereist sind, 15 % illegal über Landgrenzen und 10 % über Seegrenzen (European Migration Network 2005: 17). Auch mehrfache Übergänge zwischen Legalität und Illegalität sind möglich: Zum Beispiel könnte jemand illegal einreisen, durch das Stellen eines Asylantrags legal werden, und nach Ablehnung des Antrags ohne gültige Aufenthaltserlaubnis im Lande bleiben.

Manchmal ist das Leben in der Illegalität nur eine kurze Phase, die mit einer Rück- oder Weiterreise oder einer Regularisierung endet. Kollektive Regularisierungsprogramme für größere Zahlen von Zuwanderern ohne Status, wie es sie in Italien, Griechenland oder Spanien mehrfach gegeben hat, sind in Deutschland zwar noch nie durchgeführt worden. Dennoch sind vermutlich unter den Zuwanderern, die heute regulär in Deutschland leben, auch viele, die irgendwann eine irreguläre Phase hatten. Zur Zeit der sogenannten Gastarbeiterzuwanderung bis 1973 war es z.B. in der Regel möglich, mit einem Arbeitsangebot auch einen Aufenthaltsstatus zu bekommen, auch wenn sich jemand ohne Status im Land befand. Außerdem gibt es anerkannte Flüchtlinge, die ursprünglich illegal eingereist sind. Weitere Personen haben über eine Heirat mit dem tatsächlichen Partner oder mit einer willigen Person einen Ausweg aus der Illegalität gefunden, was im letzteren Fall juristisch als Scheinehe einzustufen sein kann.

2.2. Abgrenzungsprobleme

Folgende Abgrenzungsprobleme sind besonders zu beachten:

Da ist zum einen die Frage der *EU-Bürger*. Alle EU-Bürger können sich normalerweise überall in Deutschland aufhalten, aber für EU-Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten gibt es Einschränkungen im Arbeitsmarkt. Sie benötigen noch eine Arbeitserlaubnis für eine abhängige Beschäftigung. Diese können zur Zeit nur Ingenieure in bestimmten Mangelberufen ohne Vorrangprüfung erhalten, d.h. ohne dass überprüft wird, ob die Unternehmen auf vorrangige Bewerber verwiesen werden können. Die Vorrangprüfung ist für viele Berufe und Regionen in ihrer Wirkung mit einem Arbeitsverbot äquivalent, weil es von wenigen Ausnahmen abgesehen immer Arbeitslose gibt, auf die vorrangig verwiesen werden kann. Eine Abschiebung von EU-Ausländern ist allerdings in der Regel nur unter ganz besonderen Bedingungen wie schwerer Kriminalität möglich. Insofern fallen EU-Bürger, die nicht gemeldet sind und trotz fehlender Arbeitserlaubnis arbeiten, nicht unter unsere Definition von Menschen ohne gültige Papiere. Allerdings müssen sich nicht alle EU-Bürger ihrer besseren Situation bewusst sein, so dass sie sich teilweise ähnlich verhalten wie Menschen ohne jedes Aufenthaltsrecht in Deutschland und sich in ähnlichen Problemlagen sehen. Darauf muss in einigen Problemfeldern möglicherweise hingewiesen werden, z.B. im Bereich Gesundheit und Arbeit.

Zum zweiten stellt sich die Frage, ob wir Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten mit *scheinbar ausreichendem Status* in die Analyse einbeziehen. Drittstaatler sind nach unserer Definition irreguläre Zuwanderer, wenn sie gar keinen Aufenthaltsstatus haben

oder wenn sie ausgewiesen werden könnten. Letzteres gilt zum Beispiel für Menschen, die offiziell als Touristen da sind und irregulär arbeiten. Zu diesen „Arbeitstouristen“ kommen Arbeitnehmer, die mit einem befristeten und an Bedingungen gebundenen Aufenthaltstitel arbeiten, z.B. Saison- oder Werkvertragsarbeitnehmer, aber in Wirklichkeit unter anderen Bedingungen arbeiten, z.B. weil sie Stücklohn statt Zeitlohn bekommen oder wesentlich mehr Stunden arbeiten. Ihre Abhängigkeit von Arbeitgebern ist groß, und sie müssen um ihren Lohn und Aufenthalt fürchten, wenn sie ihre Arbeitsbedingungen aufdecken. Diese Gruppen können nicht in den Fokus genommen werden, aber besonders im Bereich Arbeit muss geprüft werden, ob ihre Problemlagen sinnvoll mit diskutiert werden können, während eine Krankenversicherung in der Regel vorhanden ist.

Die dritte Gruppe betrifft Menschen mit gefälschten Papieren und Menschen, die falsche Identitäten mit echten Papieren angenommen haben. Hier gibt es große Unterschiede. Wie ihr Leben aussieht, hängt in erster Linie von ihrer Zuversicht in die Qualität der Fälschung ab. Wenn die Fälschungen so gut sind, dass sie sich anmelden und die Papiere vorzuzeigen wagen, können sie einen regulären Job annehmen, eine Wohnung mieten und die gleichen Rechte wahrnehmen wie alle Regulären. Ist die Fälschung so schlecht und so leicht aufzudecken ist, dass die Zuwanderer davon nur im Notfall Gebrauch machen wollen, macht der Besitz von falschen Papieren kaum einen Unterschied. Letztere Personen wollen wir auch als irreguläre Migranten betrachten und in die Analyse einbeziehen. Menschen, die von guten Fälschungen erfolgreich Gebrauch gemacht haben, offiziell angemeldet sind und ein reguläres Leben in Deutschland führen, sind de facto nicht unterscheidbar von regulären Zuwanderern und werden hier nicht unter irreguläre Migranten gefasst.

Die vierte Gruppe betrifft Menschen, die zwar keinen regulären Aufenthaltsstatus haben, aber mit Wissen der Behörden im Land leben, also nicht untergetaucht sind. Drittstaatler, die als Asylbewerber temporär einen Status haben oder die offiziell eine Duldung haben, bezeichnen wir nicht als Menschen ohne Aufenthaltspapiere, auch wenn die Abschiebungsdrohung gegen sie nur temporär ausgesetzt ist. Theoretisch endet eine Illegalität, wenn ein Zuwanderer den Ausländerbehörden bekannt wird – entweder durch das Verlassen des Landes oder durch Duldung, wenn das Land nicht verlassen werden kann. Allerdings gibt es auch hier Situationen, in denen Menschen ohne einen regulären Status im Land sind, sich aber auch nicht illegal aufhalten. Wenn z.B. eine Entscheidung der Ausländerbehörde noch aussteht, aber der befristete Status inzwischen abläuft, gilt der Aufenthalt als erlaubt, obwohl der Ausländer keine im klassischen Sinne gültigen Papiere in der Hand halten kann. Eine Grenzübertrittsbescheinigung ist auch kein gültiges Aufenthaltspapier, sondern bestätigt die Frist, in der jemand ausreisen muss. Auch Menschen in Abschiebehaf haben keine gültigen Papiere. Auch dieser Randbereich steht nicht im Zentrum der Analyse.

Die fünfte Gruppe betrifft Menschen, die sich regulär – z.B. als Asylbewerber – an einem anderen Ort in Deutschland aufhalten dürfen, die aber ihre Residenzpflicht verletzen, wenn sie sich tatsächlich in Hamburg aufhalten. Sie sind in Hamburg nicht angemeldet und dürfen weder arbeiten noch Leistungen empfangen. Sie sind illegal in Hamburg, aber nicht in Deutschland. Bei einer Aufdeckung müssen sie keine Abschiebung ins Herkunftsland, sondern nur in die Gemeinde, in der sie sein dürfen, hinnehmen. Sie

zählen daher auch nicht zu den Menschen ohne gültige Papiere im Sinne unserer Studie, können aber ähnliche Problemlagen aufweisen und in die echte Illegalität abrutschen, wenn sie Termine in ihrer Wohnsitzgemeinde versäumen.

2.3. Zusammenfassung

In der Studie wird der Begriff ‚Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere‘ mit anderen Begriffen synonym verwendet, so dass also insgesamt eine offene pragmatische Begriffsnutzung angestrebt wird, die eine sachgerechte Diskussion in alle Richtungen ermöglichen soll.

Wir definieren Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere als solche, die sich ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel und ohne eine formelle Duldung oder Gestattung in Hamburg aufhalten. Das entscheidende Kriterium ist, dass sie fürchten müssen, aus dem Land gewiesen zu werden, wenn ihre Anwesenheit oder ihre Aktivitäten den Ausländerbehörden bekannt werden. Geduldete und Asylbewerber fallen also nicht in diese Gruppe, wohl aber Menschen, die z.B. als Touristen illegal arbeiten und bei Aufdeckung eine Abschiebung befürchten müssen. Ob die Kerngruppe für die Größenschätzung enger gefasst werden muss, wird im Verlauf der Studie zu prüfen sein.

Das auch diese Definition Abgrenzungsprobleme mit sich bringt, ist uns bewusst und wird thematisiert. Je nach Studienteil kann es nötig werden, die Grenzbereiche mit zu thematisieren.

3. Soziales Wirken von Gesetzen als theoretisches Leitkonzept

Hier wird ein theoretisches Leitkonzept eingeführt, unter dem das Wirken von Gesetzen in der empirischen Analyse betrachtet werden kann. Es werden theoretische Überlegungen angestellt, was damit für einzelne Akteure gemeint sein kann.

3.1. Einführung: Rechtsregeln und Rechtspraxis

Technisch gesehen entsteht illegaler Aufenthalt dadurch, dass der Staat Ausländern den Aufenthalt nur unter rechtlich definierten Bedingungen erlaubt, dass diese Regel aber missachtet wird. Daher lässt sich die Frage nach illegalem Aufenthalt als ein Spezialfall der Frage nach der Beachtung und Missachtung rechtlicher Regeln in der Praxis auffassen. Derartige Fragen werden in der Rechtssoziologie und der Anthropologie des Rechts untersucht. Es sind empirische und nicht normative Fragen, d.h. es wird danach gefragt, was geschieht, nicht danach, was geschehen sollte.

Für unsere Untersuchungszwecke ist es sinnvoll, den Ansatz des ‚Sozialen Wirkens‘ von Recht, wie er von Griffith am Beispiel des Anti-Diskriminierungsrechts beschrieben wird, anzupassen (Griffiths 1999). In diesem Ansatz wird das Recht von der Praxisebene aus betrachtet. Damit Gesetze in der Praxis wirken, müssen die relevanten Akteure die Regeln erst einmal kennen. Wenn sie sie kennen, müssen sie interpretieren, was damit

gemeint ist. Auf der Basis ihrer eigenen Interpretation kommen sie zu einer Entscheidung, ob sie das Recht, so wie sie es verstehen, auch anwenden wollen. Gibt es Gründe, das Recht anzuwenden, und stehen dem keine zwingenden Gründe entgegen? Auch hier kommt es nicht darauf an, ob eine solche Abwägung wünschenswert ist. In einem demokratischen Rechtsstaat, in dem Gesetze und Verordnungen ordnungsgemäß zustande gekommen sind, führt eine normative Argumentation typischerweise zu dem Schluss, dass beschlossene Regeln auch eingehalten werden sollten. Das heißt aber nicht, dass dies auch geschieht.

Die Grundidee lässt sich am besten an einem Beispiel aus dem Straßenverkehr deutlich machen. Dort gibt es die Regel, nicht bei Rot über die Straße zu gehen. Täglich wird diese Regel von vielen Menschen missachtet. Sie könnten deswegen ein Bußgeld erhalten, aber das ist den meisten Menschen nicht bewusst. Die Einhaltung der Regel wird so gut wie nie kontrolliert. Dennoch gehen die meisten Menschen keineswegs immer bei Rot über die Ampel. Viele Menschen haben ihre eigenen Routinen entwickelt, nach denen sie handeln. Jeder würde eine rote Ampel überschreiten, wenn sie unangemessen lange rot bleibt, so dass ein Defekt vermutet wird. Viele warten, wenn viel Verkehr herrscht, oder wenn ein Polizeibeamter zu sehen ist. Viele bleiben aber auch stehen, wenn Kinder ebenfalls an der Ampel warten – eine Anwendungspraxis, die sozial vermittelt und kontrolliert wird: Wer Kindern ein ‚schlechtes Vorbild‘ ist, kann durchaus an der Ampel von Fremden darauf angesprochen werden, dass er sich an die Regeln halten sollte. Dieses Beispiel aus einem ganz anderen Lebensbereich sollte verdeutlichen, dass es zum Alltag gehört, dass Regeln nicht immer zu hundert Prozent beachtet werden. Es kommt darauf an, wie sie verstanden werden, was als angemessen empfunden wird und wie sie kontrolliert werden. Dies gilt auch im ausländerrechtlichen Bereich. Ein hundertprozentige Durchsetzung und damit eine Reduzierung irregulärer Migration auf Null ist nicht zu erwarten. Vermutlich müssten dazu die materiellen und immateriellen Kontrollkosten so stark angehoben werden, dass dies auch nicht erstrebenswert ist. Es kann jedoch die Frage gestellt werden, ob die Gesetzesziele im Wesentlichen erreicht werden und ob die Umsetzung zu Problemen führt.

Auch Rechtsgüterkollisionen gehören zum Normalfall in der Rechtsanwendung. Regelungen in verschiedenen Bereichen sollten zwar nicht systematisch zueinander im Widerspruch stehen, müssen aber in konkreten Fällen abgewogen werden. Typische Rechtsgüterkollisionen im Bereich illegalen Aufenthalts bestehen zwischen dem Kontrollanspruch des Zuwanderungsrechts und dem Schutzanspruch des Menschenrechts (Alt 2001): Einerseits gibt es das Recht jeden Staates zu entscheiden, wen er als Zuwanderer zulassen will, andererseits gibt es Rechte, die auch Zuwanderern zustehen, die trotz sich trotz eines staatlichen Verbots im Land aufhalten, weil es die Grund- oder Menschenrechte so erfordern (z.B. Schutz des Lebens) und/ oder weil es der Gesetzgeber so gewollt hat (Schulpflicht und Recht auf Auszahlung des Lohns). Welche Rechtsregel im Einzelfall zum Tragen kommt, hängt also nicht nur davon ab, dass relevante Akteure eine Regel kennen und anwenden, sondern auch davon, wie sie Regeln gegeneinander abwägen. Nach derzeit in den Behörden herrschendem Rechtsverständnis hat das Zuwanderungsrecht grundsätzlich Priorität (Bundesministerium des Innern 2007:39), was aber nicht unwidersprochen ist (Fodor 2001).

Wenn man begreifen will, wie Recht angewendet wird, sollte man sich verdeutlichen, dass daran verschiedene Typen von Akteuren auf verschiedenen Ebenen beteiligt sind.⁴

- Individuelle Rechtsinterpretation durch Migranten ohne Papiere
- Bilaterale Rechtsanwendung in der Interaktion zwischen irregulären Migranten und regulären Einwohnern
- Rechtsanwendung in Organisationen
 - Organisationen ohne unmittelbaren Bezug (z.B. Krankenhäuser, Schulen)
 - Organisationen mit Hilfs- und Beratungsfunktionen für Zuwanderer (z.B. Flüchtlingszentrum)
 - Organisationen mit Prüffunktionen an der Schnittstelle von Legalität und Illegalität (Ausländerbehörden, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Härtefallkommissionen)
 - Organisationen mit Kontrollfunktionen zur Aufdeckung von Illegalität (Polizei, Finanzkontrolle Schwarzarbeit)
- Rechtliche Auseinandersetzung und Rechtssprechung (Rechtsanwälte, Staatsanwälte, Gerichte)

Das soll im Folgenden näher erläutert werden. Deutlich wird, dass es bei gleicher Rechtslage zu unterschiedlichen Praxen und Situationen kommen kann.

3.2. Individuelle und bilaterale Rechtsanwendung

Einzelne Migranten entwickeln Vorstellungen davon, ob sie im Land sein dürfen oder nicht und welche Rechte sie haben, wenn sie sich illegal im Land aufhalten. Diese Vorstellungen, die mehr oder weniger dem entsprechen können, was schriftlich als Recht fixiert ist, beeinflussen ihr Verhalten. Das Recht wirkt bereits, ohne dass es zu irgendeiner Interaktion gekommen ist. Wenn eine Person ohne gültige Papiere glaubt, dass er oder sie keinerlei Rechtsansprüche hat oder durchsetzen kann, wird diese Person ihren eigenen Möglichkeitsraum anders sehen als eine Person in gleicher Lage, die ihre – wenn auch eingeschränkten – Rechte kennt und weiß, an wen sie sich wenden muss, um sie im Konfliktfall auch durchsetzen zu können.

In der alltäglichen Anwendung interagieren Menschen ohne Papiere mit Menschen mit Papieren, also mit Deutschen oder regulären ausländischen Zuwanderern. Sie sprechen miteinander und gehen miteinander Rechtsgeschäfte ein, z.B. als Käufer und Verkäufer, Mieter und Vermieter, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, als Patient und Arzt. Die Interaktionspartner bringen ihre eigenen individuellen Vorstellungen vom Recht und seiner angemessenen Umsetzung ein. Setzen sich Privatpersonen damit auseinander, wie sie sich als Arbeitgeber eine Putzhilfe richtig verhalten sollten, oder stellen sie einfach jemanden ein, ohne auch nur auf die Idee zu kommen, nach mehr als dem Namen zu

⁴ Griffith hat eine Typologie entwickelt, um damit das soziale Wirken der niederländischen Antidiskriminierungsgesetzgebung zu beschreiben (Griffiths 1999:319). Daran knüpft die hier beschriebene Typologie an.

fragen? Glaubt ein Restaurantbesitzer, dass er die eingestellten Migranten ohne Papiere um ihren Lohn prellen kann? Was erzählen Migranten anderen Migranten darüber, was im Land erlaubt und verboten, gefährlich oder geduldet ist?

Medienberichte, Informationsblätter und ähnliches können die Rechtsvorstellungen beeinflussen, aber in der Regel werden sie stärker durch das eigenen Erleben und durch das erzählte Erleben beeinflusst, also durch die mehr oder weniger wahren Geschichten, wie es diesem oder jenem in dieser oder jener Situation ergangen ist.

3.3. Rechtsanwendung in Organisationen

Auch in Organisationen sind es immer einzelne Mitarbeiter oder Mitarbeitergruppen, die Recht anwenden und dabei ihre individuelle Rechtsinterpretation einbringen. Allerdings kommen in Organisationen zusätzliche Faktoren hinzu, insbesondere die Orientierung an Zielen der Organisation, Vorstellungen vom ‚guten‘ und ‚richtigen‘ Handeln im eigenen Beruf, Vorgaben durch Regeln ‚von oben‘, Arbeitsbewältigungsstrategien. Typischerweise – so Lipsky (1980) in seiner Theorie zur Arbeit von öffentlichen Bediensteten mit Klientenkontakt – sind Budgets knapp und Zielvorgaben vage. Während Mitarbeiter mit Klientenkontakt ein Interesse daran haben, ihre Arbeit zügig und ohne Druck zu erledigen, haben höherrangige Mitarbeiter in erster Linie ein Interesse an den Resultaten der Arbeit. Dabei sind vor allem diejenigen Resultate wichtig, an denen sie selbst kritisch gemessen werden. Häufig müssen Mitarbeiter Fälle bewältigen, die von außen an sie herangetragen werden. Um die Diskrepanz zwischen ungünstigen Rahmenbedingungen und dem Bedürfnis nach guter Arbeit und Zielverwirklichung zu überwinden, entwickeln Mitarbeiter mit Klientenkontakt Strategien, die als Verhaltensroutinen und mentale Routinen der Vereinfachung bezeichnet werden können (Lipsky 1980: 83 ff). Je nachdem wie unabhängig und unbeobachtet einzelne Arbeiten ausgeführt werden, bilden sich Routinen eher bei einzelnen oder bei Teams und Abteilungen. Routinen, die sich unter dem Einfluss offizieller Vorgaben durch die Vorgesetzten, Arbeitsbewältigungsstrategien und Mitarbeiterzielen gebildet haben, prägen die Umsetzung des Rechts in der Praxis einer Organisation. Zugleich prägen sie, wie Klienten die Organisationen erleben und beeinflussen damit die Rechtswahrnehmung von Einzelpersonen.

Da die Orientierung an den Zielen einer Organisation für die Rechtsanwendung eine Rolle spielt, ist es sinnvoll, Organisationen danach zu unterscheiden, welche Ziele die Organisationen haben. Für das Thema ‚Menschen ohne Papiere‘ wird eine Unterscheidung von Organisationen nach ihrem Bezug zur Durchsetzung des Ausländerrechts vorgeschlagen, wobei das Hauptaugenmerk auf den Rechtsregeln liegt, die Menschen ohne Papiere betreffen.

Organisationen ohne originären Bezug: Manche Organisationen haben erst einmal von ihrer Hauptzielsetzung her gar nichts mit der Umsetzung des Ausländerrechts zu tun, sind aber indirekt an der Rechtsumsetzung beteiligt. Schulen, Unternehmen und Krankenhäuser haben ganz andere Ziele: bilden, heilen und Gewinn erwirtschaften. Sie sind aber in unterschiedlicher Weise an der Umsetzung des Ausländerrechts beteiligt. Manchmal werden Organisationen verpflichtet, an der Bekämpfung illegaler Zuwanderung mitzuwirken. So unterliegen in Deutschland öffentliche Stellen bestimmten

Mitteilungspflichten unterliegen, wenn ihnen ein illegaler Aufenthalt bekannt wird. Arbeitgeber werden noch stärker in die Pflicht genommen: Sie müssen Beschäftigungen zu melden und die Papiere von Ausländern prüfen. Sie werden mit hohen Strafen bedroht, wenn sie bewusst Ausländer ohne Papiere beschäftigen. Aber auch ohne eine explizite Einbeziehung von Organisationen in ein Kontrollregime kann es Routinen geben, die so wirken, dass die Organisation an der Durchsetzung der Migrationskontrolle beteiligt ist. Wenn z.B. Krankenhausverwaltungen, um bei der Finanzierung von unversicherten Migranten zu sichern, bei den Sozialbehörden vorstellig werden, kann über diesen Weg die Kontrollbehörde informiert werden.

Organisationen mit Hilfs- und Beratungsfunktionen: Organisationen mit Hilfs-, Beratungsfunktionen für Zuwanderer haben zwar einen unmittelbaren Bezug zu Migranten und darüber zum Ausländerrecht, nicht notwendigerweise aber zu Menschen ohne Papiere. Dennoch können sie in ihrer Arbeit mehr oder weniger stark mit irregulären Migranten konfrontiert sein. Dann stellt sich die Frage, wie sie den Umgang mit Menschen ohne Papiere in ihren Auftrag einbinden. Viele Hilfs- und Beratungsorganisationen haben einen sozialen oder kirchlichen Hintergrund. Zudem sind in der Beratung in der Regel Menschen mit einer professionellen Ausbildung in Sozialberufen beschäftigt. Das Selbstbild der Organisationen und der Beschäftigten dürften es schwer machen, solche Organisationen in ein Kontrollregime einzubinden. Allerdings müssen auch die Mitarbeiter solcher Organisationen Fälle bewältigen und finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen in ihre Entscheidungen einbeziehen. Hilfs- und Beratungsorganisationen können auf Dilemmata reagieren, indem sie z.B. interne Regelungen zum Umgang mit Menschen ohne Papiere treffen oder spezialisierte Dienste für solche Gruppen entwickeln.

Organisationen mit Prüffunktionen an der Schnittstelle von Legalität und Illegalität: Ausländerbehörden und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sind Organisationen, die über Legalität und Illegalität entscheiden. Sie setzen konkrete Gesetzesregelungen in die Praxis um und üben dabei Ermessensspielräume aus, die durch Gesetze, Erlasse und durch Weisungen von Vorgesetzten oft eng begrenzt sind. Darüber haben diese Organisationen in Grenzfällen mit Ermessensspielraum in der Hand, über Legalität oder Illegalität zu entscheiden. Ob es hier Wege gibt, legal zu bleiben oder zu werden, kann auch von konkreten organisatorischen Umsetzungspraxen abhängen. Wenn z.B. Menschen ohne Papiere fürchten, in der Ausländerbehörde verhaftet zu werden, falls ihr Anliegen kein Gehör findet, könnten sie diesen Ort meiden, auch wenn sie möglicherweise einen Anspruch auf einen legalen Titel hätten. Härtefallkommissionen sind die einzigen Institutionen, die explizit mit der Legalisierung von Menschen ohne Papiere befasst sind.

Organisationen mit Kontrollfunktionen zur Aufdeckung von Illegalität: Kontrollbehörden wachen über die Einhaltung von Gesetzen. Im Fall von illegalem Aufenthalt haben Ausländerbehörden oft eine Doppelfunktion: Sie prüfen nicht nur, ob jemand Anrechte hat, sondern sind – z.T. mit bestimmten Abteilungen – auch aktiv an der Aufdeckung illegalen Aufenthalts und seiner Beendigung beteiligt. Darüber hinaus ist die Polizei beteiligt: Illegaler Aufenthalt ist in Deutschland im Gegensatz zu manchen anderen Ländern eine Straftat, und da die Polizei für die Verfolgung aller Straftaten zuständig ist,

gilt dies auch für illegalen Aufenthalt. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit kontrolliert im Arbeitsmarkt und hat in diesem Bereich ebenfalls einen Aufdeckungsauftrag.

Die Kontrollmitarbeiter, die unmittelbaren Kontakt mit Zuwanderern ohne Status haben, machen die staatliche Politik konkret. Wie sie Entscheidungen treffen und Ermessensspielräume nutzen, ist für Zuwanderer ohne Status von hoher Bedeutung. Zwar werden typischerweise nur wenige Leute kontrolliert, aber die Geschichten darüber werden weiter erzählt. So beeinflusst die Rechtsumsetzung von Praktikern der Kontrolle die individuellen Rechtsinterpretationen einer Vielzahl von Menschen und ihre Interaktionen. Kontrollen sind nicht nur für die Kontrollierten relevant.

3.4. Rechtliche Auseinandersetzung und Rechtsprechung

Wenn Anwälte, Staatsanwälte und Gerichte eingeschaltet werden und Schriftstücke mit unterschiedlichen Faktendarlegungen und Rechtsinterpretationen ausgetauscht werden, ist das Stadium einer rechtlichen Auseinandersetzung erreicht. In den meisten Rechtsbereichen – und dies dürfte auch auf illegalen Aufenthalt zutreffen – vollzieht sich der größte Teil der Rechtsanwendung auf den zuvor erläuterten Stufen, ohne dass es zu rechtlichen Auseinandersetzungen kommt. Allerdings spielen rechtliche Auseinandersetzungen eine große Rolle, wenn legale Zuwanderer versuchen, eine Ausreisepflicht zu verhindern, z.B. bei Ablauf von Duldungen. Auch wenn Zuwanderer ohne Status aufgegriffen wurden und abgeschoben werden sollen, können sie sich rechtlich dagegen zu wehren versuchen.

Wenn Menschen ohne Papiere sich selbst von anderen in ihren eigenen Rechten verletzt fühlen, die nichts mit dem Aufenthaltsstatus zu tun haben, können sie selbst eine rechtliche Auseinandersetzung suchen, z.B. wegen Lohnbetrug. Dazu müssen sie sich selbst als Opfer eines Rechtsbruchs wahrnehmen und eine Durchsetzungschance sehen. Von der rechtlichen Auseinandersetzung kommt es keinesfalls immer zur Rechtsprechung. Zu einem gerichtlichen Urteil kommt es nur, wenn die Fälle nicht vorher anderweitig beigelegt werden, was der häufigere Fall ist. Dennoch können die – relativ seltenen – Urteile eine hohe Bedeutung erlangen, weil sie eine offizielle Rechtsauslegung darstellen und damit das Handeln von Organisationen, Behörden und Individuen beeinflussen. Vor allem Fälle, die in höheren Instanzen entschieden werden, führen zu einer Vereinheitlichung der Rechtsauslegung. Im Bereich illegalen Aufenthalts besteht eine inhärente Tendenz zu uneinheitlicher Rechtsauslegung. Da Zuwanderer ohne Status durch Gerichtsverfahren aufgedeckt werden können und nur geringe Interessen und Möglichkeiten an der Verfolgung eines Verfahrens aus dem Ausland haben, wenn ihre Aufdeckung zur Ausreise geführt hat, ist es unwahrscheinlich, dass sie die rechtliche Auseinandersetzung suchen.

3.5. Bedeutung des Leitkonzepts für die Studie

Dieses theoretische Vorverständnis ist sowohl für den quantitativen als auch für den qualitativen Teil der geplanten Studie relevant. In beiden Teilen kann auf die Unterscheidung unterschiedlicher Organisationstypen zurückgegriffen werden.

Für den quantitativen Teil ist bedeutsam, die Entstehung von behördlichen Datenspuren illegalen Aufenthalts im behördlichen Arbeitsprozess zu begreifen. Daher werden nicht nur Datenspuren gesammelt, sondern auch in Hintergrundgesprächen alle interpretationsrelevanten Merkmale der Daten zu erfragt.

Für die Interpretation der eigenen Größenschätzungen ist wichtig, dass als hoch oder niedrig empfundene Größenschätzungen keineswegs als Erfolg oder Misserfolg von Kontrollbehörden gewertet werden sollten. Weder Aufgriffszahlen noch Größenschätzungen sagen etwas über den Erfolg der Arbeit aus. Zur Evaluation von Kontrollbehörden müssen andere Wege eingeschritten werden (Bundesrechnungshof 2008).

Für den qualitativen Teil ist es bedeutsam, Vorstellungen von Akteuren und Handlungsabläufe auf verschiedenen Akteursebenen zu begreifen und zu beschreiben, um auf empirischer Grundlage darüber diskutieren zu können, welche Folgen veränderte Rahmenbedingungen haben würden. Es muss analysiert werden, wie die konkreten Situationen in einzelnen Lebensbereichen aussehen, um zu verstehen, von welchen Vorstellungen, sozialen Prozessen und Routinen die Anwendung des Zuwanderungsrechts beeinflusst wird. Ein solches Verständnis erleichtert es, Handlungsoptionen verschiedener Akteure zu identifizieren, die praktikabel sind, und die wahrscheinlichen Folgen von Veränderungen aufzuzeigen. Daher werden sowohl Gespräche mit Migranten als auch mit Akteuren in verschiedenen Organisationen geführt.

Selbstverständlich kann es nötig werden, weitere theoretische Elemente in die einzelnen Teile der Studie einzubringen, die den als Leitkonzept vorgestellten Rahmen ergänzen und vertiefen.

4. Schlussbemerkung

Mit diesem ersten Arbeitspapier sollten konzeptionelle und theoretische Leitvorstellungen zur Diskussion gestellt werden. Es sind die Vorstellungen, mit denen die empirische Analyse in dieser Studie begonnen wird. Die Autorin hat sie vorgeschlagen, ausgearbeitet und für diesen Zweck dargestellt. Dem vorausgegangen sind jedoch intensive Diskussionen zwischen Mitarbeitern der an der Studie beteiligten Organisationen.⁵

Die Vorstellungen leiten die empirischen Erhebungen. Was die Eingrenzung der Gruppe von Menschen ohne Aufenthaltspapiere angeht, fragen wir hauptsächlich nach Menschen ohne jegliche gültige Aufenthaltspapiere und sind uns aber der Randbereiche bewusst, in denen z.B. falsche Papiere genutzt werden. Eine Anpassung der Eingrenzungen,

⁵ Vielen Dank vor allem an die Diskussionsteilnehmer des internen Workshops am 16.6.2008: Emilija Mitrovic, die den qualitativen Teil der Studie bearbeitet sowie ihre studentischen Mitarbeiter Frederik Wolze und Tobias Wollborn, sowie von der Seite des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts Manuel Assner, Vesela Kovacheva und Manh Cuong Vu. Norbert Cyrus ist beiden Organisationen verbunden und hat mit seinen Kommentaren eine intensive Überarbeitung einer ersten Fassung angeregt.

möglicherweise nur für einzelne Themenbereiche, kann sich im Laufe der empirischen Arbeiten als sinnvoll erweisen.

Die theoretischen Vorstellungen vom Wirken der Gesetze leiten insofern die empirischen Erhebungen, als versucht wird, ein möglichst genaues Verständnis davon zu gewinnen, in welchen Prozessen das Recht angewendet wird. Dies ist sowohl für die Einschätzung von Größenordnungen als auch für die Überlegungen zu Handlungsbedarfen und –optionen wichtig. Auch hier kann eine Ergänzung und Vertiefung im Verlauf der Studie nötig werden.

Literaturhinweise

- Alt, J. (2001). Die Verantwortung von Staat und Gesellschaft gegenüber 'illegalen Migranten'. Empirische Ausgangslage, sozialetische Begründung und politische Konsequenzen. J. Alt and R. Fodor. (Ed.). Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Karlsruhe, von Loeper: 15-124.
- Blasberg, A. and M. Blasberg (2008). Sklaven in Altona. Die Zeit. Hamburg. Nr. 11.
- Bommes, M. and M. Wilmes (2007). Menschen ohne Papiere in Köln. Eine Studie im Auftrag der Stadt Köln. Osnabrück, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück.
- Bundesministerium des Innern (2007). Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag "Illegalität" aus der Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005, Kapite VIII 1.2. Berlin, BMI.
- Bundesrechnungshof (2008). Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Bonn, Bundesrechnungshof.
- Cyrus, N. (2004). Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung - Wechselwirkungen - Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Nürnberg, Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Download von http://www.forum-illegalitaet.de/Materialien/04_Expertise_Sachverstaendigenrat_Cyrus.pdf.
- European Commission (2008). New tools for an integrated European Border Management Strategy. Memo/08/85 13.2.2008.
- Fodor, R. (2001). Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland. J. Alt and R. Fodor. (Ed.). Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Karlsruhe, von Loeper: 125-223.
- Griffiths, J. (1999). The Social Working of Anti-Discrimination Law. T. Loenen and P. R. Rodrigues. (Ed.). Non-discrimination law: comparative perspectives. The Hague, Kluwer Law International: 313-330.
- Jandl, M.; D. Vogel und K. Iglicka (in Vorbereitung) Report on methodological issues. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe (CLANDESTINO)
- Krieger, W., M. Ludwig, et al. (2006). Lebenslage "illegal". Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Karlsruhe, von Loeper.
- Newsletter Migration und Bevölkerung Ausgabe 10/2006: "Europa: Illegalität – Formen, Probleme und Strategien (www.focus-migration.de)
- Schönwälder, K., G. Sciortino, et al. (2004). Migration und Illegalität in Deutschland. AKI Forschungsbilanz 1. Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Sinn, A., A. Kreienbrink, et al. (2005). Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. European Migration Network.