

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

Arbeitspapier Nr. 8
Stand: August 2009

Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg - Ergebnisse der Schätzungen zu Umfang und Strukturen

Autorin: Dita Vogel
Autor: Manuel Aßner

Die Autor/-innen:
Dr. Dita Vogel leitet am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
das Themenfeld Irreguläre Migration. Kontakt: vogel@hwwi.org

Dipl. Volkswirt Manuel Aßner arbeitet im Rahmen dieser Studie am
Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).
Kontakt: manuel.assner@gmx.de

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Einführung</i>	2
2	<i>Methoden und Daten</i>	3
2.1	<i>Vorarbeiten</i>	4
2.2	<i>Datenerhebung</i>	4
2.3	<i>Datenanalyse</i>	4
2.4	<i>Validierung im internen und externen Dialog</i>	4
3	<i>Umfang und Struktur der Bevölkerung ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg</i>	5
3.1	<i>Umfang der Bevölkerung ohne gültige Papiere</i>	5
3.2	<i>Zusammensetzung nach Weltregionen und Staatsangehörigkeiten</i>	8
3.3	<i>Zusammensetzung nach Alter und Geschlecht</i>	10
4	<i>Zusammenfassung und Ausblick</i>	13
5	<i>Literatur</i>	16

1 Einführung

„Naturgemäß“ sind Erkenntnisse über Größenordnung und Zusammensetzung der illegal aufhältigen Bevölkerung schwer zu gewinnen. So leitet die Studie des Bundesamtes für Migration die Ausführungen zu Größenschätzungen ein (Sinn, Kreienbrink et al. 2005:45). Manchmal wird daraus geschlossen, dass man es gar nicht versuchen sollte. Dabei wird jedoch verkannt, dass gesellschaftliche Debatten und politische Entscheidungen von Zahlenschätzungen ausgehen. Irgendjemand wird immer eine Zahl nennen, wenn es keine systematischen Schätzversuche gibt. Auf EU-Ebene werden zum Beispiel unter Verweis auf hohe Zahlen weitreichende Ausweitungen des Kontrollsystems der Mitgliedstaaten vorgeschlagen, die zu bedeutenden Kostensteigerungen bei Arbeitgebern und öffentlichen Haushalten führen würden (Cyrus and Vogel 2008). Diese Zahlen wurden weder transparent noch systematisch gewonnen. Jüngste Berechnungen eines europäischen Forschungsprojektes zeigen, dass sie veraltet und vermutlich deutlich zu hoch sind (<http://irregular-migration.hwwi.net/>).

Wir argumentieren, dass eine realistische Einschätzung der Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus besonders für diejenigen politisch relevant ist, die für den effektiven Einschluss von Menschen ohne Status in grundlegende Leistungen wie schulische Bildung, Gesundheitsfürsorge und Rechtsschutz streiten oder die für Legalisierungsmöglichkeiten plädieren. Wer in diesen Bereichen für eine inklusivere Politik plädiert, wird mit der Frage konfrontiert, wie viele Menschen konkret betroffen sein könnten.

Wer für eine striktere Kontrollpolitik plädiert, wird zwar in der Regel auch Zahlen zum Umfang irregulärer Migration nennen, doch sie sind nicht zentral für die Argumentation. Striktere Kontrollpolitiken legitimieren sich primär durch die Zahl der Menschen, die kommen könnten, nicht durch die Zahl der Menschen, die schon da sind.

Wir verwenden die *Begriffe* Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere mit anderen Begriffen wie irreguläre Migranten und undokumentierte Zuwanderer synonym.¹ *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.* Dies impliziert, dass Asylbewerber, Geduldete und EU-Bürger, gegen die es keinen Ausweisungsbeschluss gibt, nicht als illegal betrachtet werden. Es geht also im Kern um Menschen aus Nicht-EU-Ländern, die entweder ohne jeden Aufenthaltsstatus im Land leben oder einen touristischen Status zum Beispiel zur Erwerbstätigkeit missbrauchen.

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. Der Ansatz des ‚Sozialen Wirkens‘ von Recht, wie er von Griffith

¹ Vgl. auch der Methodenbericht des Europäischen Forschungsprojektes CLANDESTINO (Kraler und Vogel 2008).

(1999) am Beispiel des Anti-Diskriminierungsrechts beschrieben wird, wird als theoretisches Leitkonzept genutzt. Die Grundidee besteht darin, dass Recht nicht automatisch wirkt, sondern dass seine Durchsetzung von den Handlungen der beteiligten Akteure abhängt, also z.B. Migranten ohne Status, Unterstützern, Polizei und Ausländerbehörde. Die Akteure können beschreiben, wie sie mit dem Recht umgehen, und ihre Handlungen hinterlassen *Datenspuren in Statistiken*. Diese Informationen wiederum können für Schätzungen verwendet werden.

Eine Großstadt wie Hamburg weist durch den hohen Anteil an Ausländern und Deutschen mit eigener Migrationserfahrung soziales Kapital in Form von Netzwerken auf, welches auf Anknüpfungspunkte für Menschen ohne Papiere hindeutet. Während durch verschiedene lokale und internationale Studien bereits bekannt ist², wo die Hauptproblembereiche eines Lebens in der Illegalität liegen, wurden Schätzungen von Größenordnungen in deutschen Städten bisher noch nicht umfassend und systematisch durchgeführt. Die in der Presse genannten Zahlen für Hamburg umfassen eine weite Spanne zwischen 10 000 Menschen und 100 000 (Blasberg and Blasberg 2008). Auch für andere Städte wie Köln, Frankfurt, Berlin und München wurden Zahlen grob geschätzt. Wären die Verhältnisse in Hamburg wie sie in diesen Städten angenommen werden, müsste es – unter Berücksichtigung der Bevölkerungsgröße der Stadt – 24 000 bis 130 000 Menschen ohne Status geben. Viele dieser Vermutungen zur Zahl der Menschen ohne Status sind vor der Osterweiterung der Europäischen Union gemacht worden, die einen erheblichen Anteil an Zuwanderern aufenthaltsrechtlich legalisiert hat (Vogel und Aßner 2009a).

Vor diesem Hintergrund fassen wir hier kurz zusammen, mit welchen Methoden und Daten wir Schätzungen für Hamburg entwickelt haben. Diese sind in zwei anderen Arbeitspapieren ausführlich dargestellt (Vogel und Aßner 2009b,c). Daraufhin werden die wichtigsten Ergebnisse zur Gesamtzahl und zu Strukturen nach Alter und Geschlecht präsentiert.

2 Methoden und Daten

Für die Größenschätzung wurde eine eigene Methode entwickelt, die als Logicom-Methode bezeichnet und in Vogel und Aßner (2009b) ausführlich beschrieben wird. Die Grundidee besteht darin, Ober- und Untergrenzen aus unterschiedlichen Daten zu schätzen und sie im Fachgespräch mit Experten einer systematischen Validierung zu unterziehen, so dass am Ende Ober- und Untergrößen angegeben werden können, die eine hohe Glaubwürdigkeit beanspruchen können. Das gleiche Prinzip wird auch auf Schätzungen zur Zusammensetzung der Bevölkerung ohne Status angewandt.

Im Vorgehen können vier teilweise überlappenden Phasen definiert werden, die jeweils mehrere Teilaufgaben umfassen: Vorarbeiten, Datenerhebung, Datenanalyse, Validierung im internen und externen Dialog. Die Ergebnisse der Vorarbeiten werden hier kurz zusammengefasst und die einzelnen Schritte beschrieben, bevor wir im nächsten Kapitel die Endergebnisse darstellen.

² 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).

2.1 Vorarbeiten

Zunächst wurden konzeptionelle Fragen geklärt und der Stand der Forschung in Bezug auf Hamburg beschrieben (Vogel 2008; Vogel und Aßner 2009a). Die Ergebnisse der Vorarbeiten dienten vor allem zur Einordnung und zur Fokussierung der Studie sowie zur Sicherstellung, dass die Schätzungen auf dem aktuellen Stand der Forschung beruhen.

2.2 Datenerhebung

In der Datenerhebungsphase wurden acht Leitfadengespräche mit Experten aus den Bereichen Polizei, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Innenbehörde, Ausländerbehörde, Rückkehrförderung, gesundheitliche Versorgung von Menschen ohne Status und Unterstützungsstrukturen für Menschen ohne Status geführt und protokolliert. Dabei wurde jeweils Wert darauf gelegt, Hinweise zu Spuren von illegalem Aufenthalt in Statistiken der Organisationen zu erhalten und das zur Interpretation notwendige Wissen zu erlangen. Zusätzlich wurden Antworten zu Anfragen in der Bürgerschaft zusammengestellt.

2.3 Datenanalyse

Bei einer ersten Durchsicht der Daten stellte sich heraus, dass die detaillierten Informationen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) am besten für Basisschätzungen geeignet sind. Daher wurden mit der Polizeilichen Kriminalstatistik zahlreiche Berechnungen durchgeführt, deren Methodik in Vogel und Aßner (2009b) ausführlich dargestellt ist. Die Daten der Ausländerbehörden, Finanzkontrolle Schwarzarbeit und Medibüro wurden in dem Maße, wie sie ebenfalls Ansatzpunkte lieferten, für Berechnungen genutzt und zum Hinterfragen der Basisschätzungen herangezogen.

Interviews zu speziellen Lebensbereichen und Nationalitäten wurden überwiegend im Rahmen des von Emilija Mitrovic verantworteten qualitativen Teils der Studie durchgeführt. In den Ende März 2009 vorliegenden Transkripten bzw. Protokollen von 8 Experten- und 7 Migranteninterviews wurden Stellen mit quantitativen Implikationen kodiert und paraphrasiert.

Auf dieser Basis wurden die bestmöglichen Ober- und Untergrenzen insgesamt sowie zur Struktur nach Staatsangehörigkeiten, Weltregionen, Geschlecht und Alter ermittelt.

2.4 Validierung im internen und externen Dialog

Abschließend wurden die vorläufigen Ergebnisse in verschiedenen Kreisen diskutiert. Ausgewählte Ergebnisse wurden mit Kollegen des HWWI, dem Beirat der Studie des Diakonischen Werks, sowie Experten für Zuwanderer aus ausgewählten Herkunftsländern diskutiert.

Die vorläufigen Arbeitspapiere wurden den Gesprächspartnern der Studie, den Kooperationspartnern und Beiratsmitgliedern der Studie, sowie methodisch versierten Experten mit der Bitte um Kommentierung der jeweils sie betreffenden Bereiche aus dem umfangreichen Material zur Verfügung gestellt.

3 Umfang und Struktur der Bevölkerung ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg

Zunächst wird eine Schätzung des Gesamtumfangs der Bevölkerung ohne gültige Aufenthaltspapiere präsentiert, bevor auf einzelne Strukturmerkmale eingegangen wird.

3.1 Umfang der Bevölkerung ohne gültige Papiere

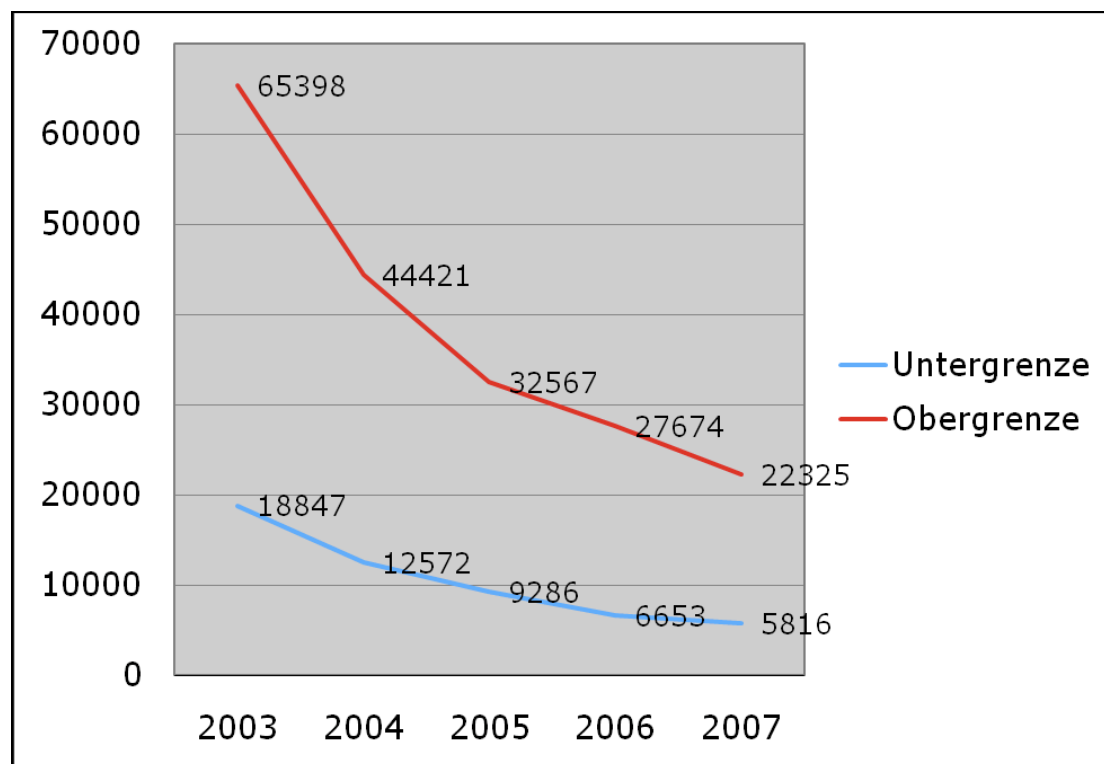
Die Basisschätzungen beruhen auf dem Multiplikatorprinzip. Der Grundgedanke ist folgender: In der Polizeilichen Kriminalstatistik haben wir Informationen zu Menschen mit und ohne Aufenthaltsstatus. In der Bevölkerungsstatistik haben wir nur Daten zu Menschen mit Aufenthaltsstatus. Durch eine einfache Dreisatzrechnung lässt sich ermitteln, wie hoch die Zahl der Menschen ohne Status sein müsste, wenn Menschen ohne Aufenthaltsstatus im gleichen Verhältnis in der Bevölkerung wie in bestimmten Ausprägungen der Polizeilichen Kriminalstatistik enthalten wären.

Wir wissen, dass die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik verzerrt sind, d.h. dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus *nicht* im gleichen Verhältnis wie in der Bevölkerung vorhanden sind. Das ist für Ober- und Untergrenzenschätzungen aber auch nicht nötig. Für Ober- oder Untergrenzenschätzungen brauchen wir Ausprägungen, bei denen Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere mit hoher Wahrscheinlichkeit *über- oder unterrepräsentiert* sind. Ober- und Untergrenzenschätzung nach diesem Prinzip sind möglich, *weil* die Daten eine schlechte Zufallstichprobe darstellen - *nicht obwohl* das der Fall ist.

Zugleich dürfen die Fallzahlen nicht zu klein sein und die Ausprägung keinen ‚Ausreißer‘ in einem einzelnen Jahr darstellen. Nach umfangreichen Berechnungen, von denen die wichtigsten in Vogel und Aßner (2009c) dargestellt werden, legen wir uns hier auf eine Schätzung der Unter- und Obergrenzen fest, die nach einer systematischen Durchsicht aller Berechnungen und ergänzenden Informationen eine hohe Glaubwürdigkeit beanspruchen kann.

Die Untergrenzenschätzung beruht auf der Annahme, dass Menschen ohne Status im Vergleich zu gemeldeten Zuwanderern in Polizeilichen Kriminalstatistik unterrepräsentiert sind, wenn man nur solche Straftaten betrachtet, die auch jeder begehen kann (Jedermann-Straftaten). Aufenthaltsrechtliche Delikte werden also ausgeklammert. Das Hauptargument besteht darin, dass undokumentierte Zuwanderer eine um ein Vielfaches höhere Sanktion zu erwarten haben und daher Kriminalität und Polizeikontakte vermeiden. Besonders deutlich wird dies, wenn man an Massendelikte wie ‚Schwarzfahren‘ und Ladendiebstahl denkt, bei denen Menschen mit Status bei erstmaligem Aufgriff keine gravierenden Konsequenzen zu erwarten haben, während Menschen ohne Status mit Abschiebung und Haft rechnen müssen.

Eine Obergrenzenschätzung wurde unter der Annahme durchgeführt, dass Menschen ohne Status überrepräsentiert sind, wenn man außer Jedermannstraftaten auch aufenthaltsrechtliche Straftaten in die Analyse einbezieht. Rund $\frac{3}{4}$ aller Tatverdächtigen ohne Status sind nur wegen aufenthaltsrechtlicher Delikte in der PKS registriert, die Deutsche oder regulär gemeldete Ausländer nur als Beihelfer, Schleuser oder durch eine Scheinehe begehen können. Darin enthalten sind auch diejenigen, die bei der Ein- oder Ausreise am Flughafen aufgedeckt werden, also möglicherweise nie zur Hamburger Bevölkerung ohne Status gehört haben.

Übersicht 1: Ober- und Untergrenzenschätzung für Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung auf der Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik, Tabelle 61, Bevölkerungszahlen Statistik Nord

Nach dieser Schätzung gab es 2007 etwa 6 000 bis 22 000 Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg. Die Schätzungen für frühere Jahre zeigen deutlich höhere Zahlen. Für das Jahr 2003 ergibt die Schätzung unter den gleichen Annahmen rund 19 000 bis 65 000 Menschen ohne Status. Von 2003 auf 2004 ist ein relativ starker und nach 2004 relativ kontinuierlicher Rückgang zu beobachten. Uns ist bewusst, dass die Schätzung unter diesen Annahmen eine große Spannweite umfasst.

Um diese Zahlen auszuwählen und abzusichern, wurden zunächst zahlreiche alternative Berechnungen mit PKS-Daten durchgeführt. Die Mindestgrößenschätzung über Tatverdächtige mit allen nicht-aufenthaltsrechtlichen Delikten wurde mit Schätzungen über verschiedene Einzeldelikte verglichen. Nimmt man an, dass Zuwanderer ohne Status seltener als regulär gemeldete Zuwanderer Schwarzfahren oder Ladendiebstahl begehen, kommt man zu niedrigeren Zahlen (rund 4000 bzw. rund 3 000). Wird ein Multiplikator über Drogendelikte gebildet, kommt man zu höheren Zahlen (16 000). Die Zahlen bei Einzeldelikten können aber über die Jahre durch wechselnde Schwerpunkte der Polizei bedingt sein und eignen sich daher weniger für Mindestgrößenschätzungen.

Auch zur Höchstgrößenschätzung wurden verschiedene Alternativen gerechnet. Eine Höchstgrößenschätzung nach derselben Logik, bei der aber andere Datenbereinigungen und Approximierungen gewählt wurden, führt zu einer etwas niedrigeren Höchstgrenze von rund 20 000. Die von Jandl (2009) für Österreich vertretene Annahme, dass Menschen ohne Status zwar im Verhältnis zu anderen Ausländern in der Polizeilichen Kriminalstatistik unterrepräsentiert sind, im

Verhältnis zu Deutschen aber überrepräsentiert sind, weil sie im Durchschnitt jünger, ärmer und stärker im Blickfeld der Polizei sind, führt zu einer deutlich niedrigeren Obergrenzenschätzung von 12 000.

Die Schätzungen von mindestens 6 000 und höchstens 22 000 sind auch kompatibel mit weiteren Analysen. Die meisten Datenspuren ließen sich nicht zur unmittelbaren Schätzung von Gesamtgrößen nutzen.

Nach Angaben der Ausländerbehörde gab es 2007 rund 700 Rückführungen, darunter rund 500 Abschiebungen mit Polizeibegleitung. Damit kommt auf jeden 9. bis 31. Einwohner ohne Status eine Rückführung – ein Größenordnungsrahmen, der auch mit den Ergebnissen der Diskussion mit Experten für verschiedene Migrantengruppen kompatibel ist.

Im Prinzip lassen sich auch mit Daten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit Schätzungen nach einer ähnlichen Logik wie mit Daten der PKS durchführen. Überlegungen dazu wurden angestellt. Hier bestehen aber deutlich mehr Unsicherheiten und Schwierigkeiten bei der Dateninterpretation. Wenn wir dennoch grobe Plausibilitätsberechnungen für Hamburg anfertigen, geschieht dies ebenso sehr, um Diskussionen über die künftige Datennutzung anzuregen, wie um zu vergleichen, ob sich daraus Widersprüche zur Hauptschätzung ergeben. Nach diesen Berechnungen erscheinen Zahlen von mindestens 8000 bis maximal 36000 Beschäftigten ohne Status in der Privatwirtschaft plausibel.

Die Obergrenze liegt über der Obergrenze in der Hauptschätzung und ist also mit ihr kompatibel. Die Untergrenze für diese Teilgruppe überschreitet die Untergrenze der Hauptschätzung und deutet also auf eine höhere Untergrenze für die Gesamtheit hin. Die durch die Untergrenze vorgegebene Zahl sollte nicht eine Überschreitung des Maximalrahmens der Hauptschätzung implizieren. Da die Finanzkontrolle Schwarzarbeit nicht in Privathaushalten kontrolliert, müssten mehr als 14 000 Menschen ohne Status in privaten Haushalten beschäftigt sein oder ohne Beschäftigung in Hamburg leben, damit die Obergrenzenschätzung überschritten würde. Insgesamt widerspricht die FKS-Schätzung nicht der Hauptschätzung, deutet aber eher auf Werte im oberen Bereich hin. Allerdings sind die zugrundeliegenden Berechnungen mit zu vielen Unsicherheiten behaftet, als dass sie ein Anheben der Untergrenze rechtfertigen würden.

Verschiedene Überlegungen zur Schätzung von Ober- und Untergrenzen mit Gesundheitsdaten wurden angestellt und verworfen, so dass hier keine Kontrollwerte präsentiert werden können. Die Nutzerzahlen scheinen hier zu stark vom Angebot abhängig zu sein, um daraus Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit zu ziehen.

In den Expertengesprächen und Diskussionen sind keine Informationen aufgetaucht, die die Unter- und Obergrenzen für die Bevölkerung ohne Status insgesamt in Frage stellen. Wohl aber wurde deutlich, dass sich die Gesamttendenz nicht ohne weiteres auf einzelne Untergruppen übertragen lässt. Die Entwicklung in den einzelnen Herkunftslandgruppen kann anders verlaufen als der Gesamttrend. Außerdem können einzelne Hilfseinrichtungen einen wachsenden Problemdruck wahrnehmen. Dies steht nicht im Widerspruch zu einer sinkenden Gesamtzahl. Es könnte z.B. bei sinkender Gesamtzahl die durchschnittliche Aufenthaltsdauer wachsen. Mit wachsender Aufenthaltsdauer ist es wahrscheinlicher, dass Menschen mit Hilfsorganisationen in Kontakt treten, wenn sie Probleme haben.

3.2 Zusammensetzung nach Weltregionen und Staatsangehörigkeiten

Aus welchen Ländern kommen die Menschen ohne Aufenthaltsstatus hauptsächlich? Tabelle 1 zeigt die wichtigsten Staatsangehörigkeiten, gegen die im Jahr 2007 wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wurde. Alle diese Staatsangehörigkeiten waren auch in den Jahren 2003 bis 2007 relevant.

Tabelle 1: Häufigste Staatsangehörigkeiten bei Tatverdächtigen wegen illegalem Aufenthalt (2007)

Länder, gegen deren Staatsangehörige wegen illegalem Aufenthalt ermittelt wird	Tatverdächtige wg. illegalem Aufenthalt	Bevölkerung gemeldet	Anteil Tatverdächtige weg. illegalem Aufenthalt an Bevölkerung gemeldet
	$T^{7257, \text{Staat}}$	$B^{\text{meld}, \text{Staat}}$	$\frac{T^{7257, \text{Staat}}}{B^{\text{meld}, \text{Staat}}}$ in %
Insgesamt	1 458	257 825	0,6
Türkei	231	57 220	0,4
Ghana	91	5 673	1,6
Serbien und Montenegro	91	15 666	0,6
Iran	77	8 250	0,9
Indien	65	2 461	2,6
Algerien	51	575	8,9
Russische Föderation	50	7 652	0,7
Irak	49	690	7,1
Afghanistan	43	12 694	0,3
Ecuador	33	1 066	3,1
Mazedonien	33	3 962	0,8
Rest	644	141 916	0,5

Quelle: PKS-Hamburg, Statistik Nord Melderegister, eigene Berechnungen

Von den absoluten Zahlen her stellt das größte Zuwandererland Türkei mit 231 Tatverdächtigen auch in dieser Kategorie die meisten Tatverdächtigen, während illegaler Aufenthalt relativ zur offiziellen Bevölkerung unter dem Durchschnitt aller Länder bei 0,4 Prozent liegt. Für Ghana und Serbien und Montenegro gibt es jeweils 91 Tatverdächtige. Bei Serbien und Montenegro ist wie bei der Türkei der relative Anteil recht gering. Auch für Afghanistan, die Russische Föderation, Mazedonien und Iran liegt der Durchschnitt, wie bei den nicht explizit aufgeführten Staatsangehörigkeiten, unter 1%, bezogen auf die gemeldete Bevölkerung.

Weil die gemeldete ghanaische Bevölkerung nur ein Drittel der Bevölkerung von Serbien und Montenegro ausmacht, kann man bei gleicher Tatverdächtigenzahl von einer relativ höheren Bedeutung für die ghanaische Bevölkerung ausgehen. Besonders bei Algerien und Irak, aber auch bei Ecuador und Indien weist die Polizeiliche Kriminalstatistik im Vergleich zur jeweiligen Bevölkerung relativ hohe Zahlen auf. Weder qualitative noch quantitative Hinweise hatten zuvor darauf hingewiesen, dass Indien und Algerien unter den wichtigsten Staatsangehörigkeiten für illegalen Aufenthalt auftauchen würden, während die übrigen Staatsangehörigkeiten nach den Vorarbeiten erwartet wurden.

Als Diskussionsgrundlage wurden zu den oben aufgeführten Staatsangehörigkeiten auch Obergrenzenschätzungen nach der oben erläuterten Logik angefertigt, in anschauliche Zahlen umgerechnet, und mit Experten für einzelne Herkunftsländer diskutiert. In der Diskussion wurden einige Schätzwerte als durchaus realistisch oder möglicherweise zu niedrig angesehen (Algerien, Ghana, Ecuador, Indien, Iran und dem Irak), während bei den übrigen Nationalitäten die Schätzzahlen klar als Obergrenzen wahrgenommen wurden. Die Grundlage dieser Einschätzungen ließ sich nicht im Einzelnen klären. Deutlich wurde jedoch auch, dass möglicherweise undokumentierte Zuwanderer unter einer falschen Nationalität in der PKS auftauchen könnten. Auf eine Darstellung der Schätzungen für einzelne Länder wird daher hier verzichtet.

Tabelle 2 zeigt Schätzungen für ausgewählte Großregionen, die erst nach der Zusammenfassung von Ländern ins Blickfeld geraten. Eine detailliertere Erläuterung und Aufgliederung ist in Vogel und Abner (2009c) zu finden.

Die Aufschlüsselung nach Regionen macht eine Problematik der Schätzungen deutlich, wenn sie auf kleinere Gruppen heruntergebrochen werden. Je weniger die reguläre Bevölkerung einer Region bei der Polizei unter Tatverdacht gerät, desto höher fallen die Tatverdächtigenzahlen ins Gewicht. Deutlich wird dies, wenn man den Maghreb und Nordamerika vergleicht. Bei einer annähernd gleich großen Bevölkerung kommen wir auf eine ähnliche Schätzzahl für die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus (761 bzw. 759). Wenn beide Länder einen relativ hohen Multiplikator haben, kommt der doch auf recht unterschiedlichem Kriminalitätsniveau zustande (12/82 bzw. 107/612). Damit sei noch einmal darauf verwiesen, dass die Schätzungen Obergrenzenschätzungen darstellen, die aber nicht unmittelbar vergleichbar sind, weil der unbekannte wahre Wert je nach Ländergruppe näher oder weiter von der Obergrenze entfernt sein kann.

Tabelle 2: Obergrenzenschätzungen für ausgewählte Großregionen

Staats- angehörige Ausgewählter Länder- gruppen	Gemeldete Bevölke- rung	Tatverdächtige gemeldet	Tatverdächtige illegal	geschätzte irreguläre Bevölke- rung	Anteil an ge- samt
	$B^{\text{meld,Reg}}$	$T^{\text{meld,Reg}}$	$T^{7257,Reg}$	$B^{\text{ill,Reg}}$	In %
asiatische Länder	43 609	2 192	301	7 734	38%
Subsahara- Afrika	13 355	1 403	260	2 474	12%
Nachfolge- staaten Jugoslawiens	28 830	2 405	157	1 882	9%
Maghreb	4 350	612	107	761	4%
Russischer Sprachraum	16 531	1 046	98	1 549	8%
Lateinamerika und Karibik	5 804	339	78	1 336	7%
Nordamerika	5 181	82	12	759	4%
ingesamt	257 825	18 452	1 458	20 372	100%

Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 62; Statistik Nord, Ausländische Bevölkerung 2007, Melderegister; eigene Berechnungen; zur Bildung der Ländergruppen siehe Vogel und Aßner (2009c)

Dennoch liefert die Aufschlüsselung nach ausgewählten Großregionen in der Welt einige Zusatzinformationen. So wird die hohe Bedeutung des asiatischen Raums deutlich, der bei der Betrachtung von Einzelstaatsangehörigkeiten weniger auffällig ist. In Europa wird deutlich, dass der angrenzende russische Sprachraum und der nicht der EU zugehörige Balkanraum bei der Betrachtung von Einzelstaatsangehörigkeiten unterschätzt wird, ebenso wie der Subsahara-Afrika-Raum und Lateinamerika. Dennoch deutet die Polizeiliche Kriminalstatistik darauf hin, dass diese Großregionen, die in der öffentlichen Wahrnehmung von illegalem Aufenthalt sehr wichtig sind, in ihrer quantitativen Bedeutung die Bevölkerungsgruppe nicht dominieren. Asiatische Staatsangehörigkeiten werden nach diesen Berechnungen in ihrer quantitativen Bedeutung unterschätzt, was möglicherweise damit zusammenhängen kann, dass sie sich seltener an Hilfsorganisationen wenden und daher seltener als hilfsbedürftig wahrgenommen werden.

3.3 Zusammensetzung nach Alter und Geschlecht

Direkte Gesamtschätzungen für Geschlechter und Altersgruppen lassen sich mit den uns zur Verfügung stehenden Daten nicht anfertigen. Allerdings lassen sich Anteile einzelner Gruppen an der Bevölkerung schätzen, die sich als Ober- und Untergrenzenanteile interpretieren lassen. Diese Anteile beziehen wir auf die

Gesamtschätzungen von mindestens 6000 und maximal 22000 Menschen ohne Status, um zu Schätzungen für die Gesamtzahlen zu kommen.

Generell sind die Frauenanteile in der PKS niedriger als die Männeranteile. Einfacher Diebstahl (325*) ist das Delikt, beim dem Frauen am stärksten repräsentiert sind. Wir nutzen dieses Delikt, um eine Schätzung des Frauenanteils in der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus durchzuführen. Wir wissen, dass es in der deutschen Bevölkerung rund 51% Frauen gibt, während die Frauen bei den deutschen Tatverdächtigen wegen Diebstahl nur 39% ausmachen (2007). Bei als illegal eingestuften Tatverdächtigen wegen Diebstahl liegt der Frauenanteil mit 34% nur geringfügig niedriger. Daher ist ihr Anteil an der irregulären Bevölkerung wahrscheinlich auch nur geringfügig niedriger als der Anteil der deutschen Frauen an der deutschen Bevölkerung, wenn wir davon ausgehen, dass Frauen ohne Status in ähnlicher Weise in der Diebstahlstatistik unterrepräsentiert sind wie deutsche Frauen. Mit einer einfachen Dreisatzrechnung können wir den Frauenanteil in der irregulären Bevölkerung errechnen und kommen auf einen Frauenanteil von 45% (Vogel und Aßner 2009b). Frauen machen danach fast die Hälfte aller Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg aus.

Zur Sicherheit errechnen wir noch Obergrenzen und Untergrenzen. Frauen sind mit hoher Wahrscheinlichkeit unter den Beratenen des Medibüros überrepräsentiert, weil Schwangerschaft und Geburt ein wesentlicher Grund sind, die Hilfe zu suchen. Deshalb dürfte der Frauenanteil an der Bevölkerung ohne Status unter dem Frauenanteil an den Medibüro-Beratenen liegen und somit maximal 66% betragen. Außerdem nehmen wir an, dass der Frauenanteil unter der Bevölkerung ohne Status mindestens so hoch ist wie ihr Anteil unter den Diebstahlsverdächtigen ohne Status in der Polizeilichen Kriminalstatistik (34%).

Wir haben die verschiedenen Gesamtschätzungs- und Prozentanteile in der folgende Tabelle 2 kombiniert, die somit Plausibilitätsberechnungen zur Zahl der Frauen ohne Status angibt.

Tabelle 2: Plausibilitätsrechnungen zur Gesamtzahl von Frauen 2007

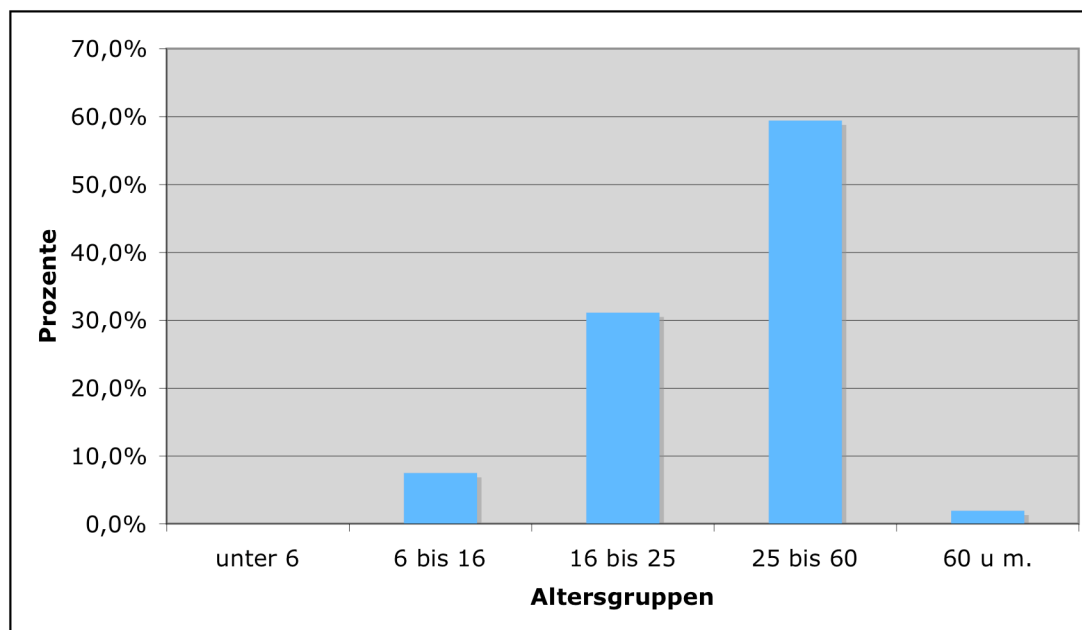
Frauenanteil	Gesamtzahl	
	Untergrenze	Obergrenze
	6 000	22 000
34%	2 040	7 480
45%	2 700	9 900
66%	3 960	14 520

Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61; Medi-Büro Statistik; eigene Berechnungen

Demnach können wir von maximal 14 520 und minimal 2 040 Frauen in der Bevölkerung ohne Status ausgehen. Da die Addition des Mindestfrauenanteils und der Maximalfrauenanteils zufälligerweise 100 Prozent ergibt, lassen sich dieselben Werte für Männer errechnen. Die Annahme von weniger als einem Drittel Frauen oder Männer ist unrealistisch. Ein leichter Männerüberhang von 55% erscheint plausibel.

In ähnlicher Weise werden Überlegungen zu Altersgruppen angestellt, wobei wir uns auf die Zahl der Kinder ohne Aufenthaltsstatus konzentrieren. **Abbildung 1** zeigt die Altersverteilung der Tatverdächtigen, gegen die wegen illegalem Aufenthalt ermittelt wurde.

Abbildung 1: Zusammensetzung der Tatverdächtigen wegen illegalem Aufenthalt nach Altersgruppen in % für 2007



Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 50, Schlüssel 7257; eigene Berechnungen

Rund 60% der Tatverdächtigen sind demnach im Haupterwerbsalter zwischen 25 und 60 Jahre. Ein nicht unerheblicher Teil ist jugendlich (rund 30%) oder sind Kinder im Schul(-pflichtigen)-Alter (rund 8%). Ein sehr kleiner Anteil von nur rund 2% ist in einem höheren Alter über 60 Jahre. Diese Zusammensetzung ist auch in etwa über alle hier betrachteten Jahre konstant. Der Kinderanteil ist im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 2% sehr hoch. Es ist jedoch plausibel anzunehmen, dass der Kinderanteil in Großstädten höher ist, als in kleineren Städten, weil sie dort eher unauffällig in Stadtteilen mit hohem Migrantenanteil ‚mitlaufen‘ können. Kinder sind einem geringeren Risiko als Erwachsene ausgesetzt, der Polizei aufzufallen. Sie müssen keine Identitätspapiere mitführen und halten sich seltener an Orten auf, an denen Personenkontrollen durchgeführt werden (zum Beispiel Arbeitsplätze wie Baustellen, Küchen oder auch Diskotheken). Daher kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Kinder an der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus *mindestens* so hoch ist wie der Anteil der Kinder an den illegal aufhaltigen Tatverdächtigen (Vogel und Kovacheva, 2009).

Indikatoren für den Maximalanteil zu finden, ist schwieriger. Um Plausibilitäten abzuschätzen, wurden unterschiedliche Überlegungen einbezogen.

In vielen EU-Ländern gibt es ein Recht auf Schulbesuch unabhängig vom Aufenthaltsstatus (PICUM, 2008). Am höchsten scheint der Kinderanteil in Griechenland zu sein, wo der Anteil der Kinder etwa 13 Prozent der Gesamtzahl

ausmacht (HWWI, 2009). Der Kinderanteil unter den Patienten des Medibüros ist mit 3,8 Prozent relativ gering. Der Anteil der unter 18-jährigen an den regulären Zuzügen betrug 2007 rund 11 Prozent (BAMF, 2008:228).

Qualitative Untersuchungen berichten darüber, wie Zuwanderer ohne Status über den Aufenthaltsort ihrer Kinder entscheiden. Wenn Frauen in Deutschland ein Kind bekommen, wird das Kind trotz fehlendem Aufenthaltsstatus häufig in Deutschland bleiben. Wenn Eltern oder Alleinerziehende, die bereits Kinder haben, sich zu einem illegalen Aufenthalt entschließen, geschieht dies oft, nachdem zuvor die Kinderbetreuung durch die Familie im Herkunftsland sichergestellt wurde. Kinder werden zum Beispiel nachgeholt, wenn die Betreuungsarrangements im Herkunftsland nicht (mehr) funktionieren (exemplarisch zum Beispiel Alt 2003, 215-219).

Um den Plausibilitätsrahmen für die Zahl der Kinder in Hamburg abzustecken, schlagen wir daher als Mindestanteil den Medibüro-Anteil von 4% vor, als mittleren Anteil den PKS-Anteil von 8% und als Maximalanteil den Anteil von unter 18jährigen an regulären Zuzügen von 11 Prozent.

Mit Hilfe dieser Prozentanteile können Schätzungen zu den absoluten Größen der Altersgruppen in der irregulären Bevölkerung vorgenommen werden. Wir ziehen für diese Berechnungen die geschätzten Unter- und Obergrenzen von 6 000 und 22 000 heran.

Tabelle 3: Plausibilitätsrechnungen zur Gesamtzahl von Kindern (bis 16 Jahre) 2007

	Untergrenze	Obergrenze
Kinderanteil	6000	22000
4% (Medibüro)	240	880
8% (PKS)	480	1760
11% (reguläre Zuzüge)	660	2420

Quelle: eigene Berechnungen

Mindestens rund 240 und maximal rund 2 400 Kinder leben nach unseren Schätzungen in Hamburg. Ein Teil von ihnen ist bereits in Schule und Kindergarten integriert. Wie hoch der Anteil d Kinder ist, die bereits Schulen und Kindergärten besuchen, kann nicht ermessen werden.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die Gesamtzahl der Menschen, die entweder keinen Aufenthaltsstatus haben oder bei Aufdeckung einer Erwerbstätigkeit von Aufschiebung bedroht sind (Menschen ohne gültige Papiere, irreguläre Bevölkerung), liegt in Hamburg nach unseren Schätzungen zwischen 6 000 und 22 000 Menschen. Für diese Schätzung wurde eine Multiplikatorschätzung mit Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik gewählt, die mit Alternativrechnungen mit polizeilichen und anderen Daten abgesichert wurde, so dass sie bei der derzeitigen Datenlage die bestmögliche Eingrenzung darstellt. Die

Spannweite ist breit, aber enger als bei bisher genannten Zahlen für Hamburg (10 000 bis 100 000) und deutlich niedriger als die in der Vergangenheit für andere Städte genannten Zahlen.

Ein Grund liegt darin, dass alle Trends auf einen deutlichen Rückgang der Zahl der Menschen ohne gültige Papiere hindeuten. Die gleiche Multiplikatorschätzung weist für 2003 eine Spannweite von 19 000 bis 65 000 irreguläre Migranten auf. Dies hängt zum Teil damit zusammen, dass der EU-Beitritt osteuropäischer Länder 2004 und 2007 eine erhebliche Zahl von Menschen aufenthaltsrechtlich legalisiert hat. Zugleich heißt das aber auch, dass die Zahl der Menschen, die zwar nicht illegal sind, aber ohne Arbeitserlaubnis in Deutschland arbeiten, deutlich höher ist. Während sie nicht von Abschiebung bedroht sind, können sie in Bezug auf die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche oder gesundheitlicher Versorgung z.T. ähnliche Probleme aufweisen. Der Rückgang zeigt sich aber auch bei vielen Staatsangehörigkeiten, für die sich die Rahmenbedingungen in unserem Betrachtungszeitraum von 2003 bis 2007 weniger drastisch verändert haben als für Menschen aus den neuen Mitgliedstaaten. Der Trend zum Rückgang der Schätzzahlen irregulärer Migranten ist eindeutig und zeigt sich übrigens auch auf europäischer Ebene (<http://irregular-migration.hwwi.net>).

Die in der öffentlichen Diskussion um das Thema auch bisher schon als bedeutend wahrgenommenen Herkunftsregionen Lateinamerika und West-Afrika sind auch nach unseren Analysen wichtig, wobei als einzelne Länder Ecuador und Ghana für Hamburg besonders bedeutend sind. Insgesamt deutet die Aufschlüsselung nach Regionen und Staatsangehörigkeiten darauf hin, dass bisher im Vergleich zur öffentlichen Diskussion unterschätzt wird, dass Länder mit großen regulären Bevölkerungsgruppen wie Türkei, Russland und Serbien und Montenegro erhebliche Anteile der irregulären Migranten stellen und dass der asiatische Raum, darunter insbesondere Indien, als Herkunftsregion für Menschen ohne Status unterschätzt wird. Hier ist zu vermuten, dass Unterstützung stärker in ethnischen Netzwerken gesucht wird, so dass Organisationen, die Menschen ohne Status beraten, seltener mit ihnen in Kontakt kommen.

Die Überlegungen zu Minimal- und Maximalanteilen von Männern und Frauen deuten auf eine ausgeglichene Geschlechterverteilung hin. Junge Menschen im Haupterwerbsalter stellen die ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung ohne Status. Es gibt aber auch alte Menschen und Kinder. Eine nicht unerhebliche Zahl von 240 bis 2400 Kindern unter 16 Jahren kann unter der Bevölkerung ohne Status angenommen werden, von denen ein Teil bereits in Regelsysteme integriert sein dürfte.

Mit diesen Zahlen werden erstmals Schätzungen für eine deutsche Stadt vorgelegt, die auf einer systematischen Analyse verfügbarer Daten beruhen und alle Annahmen in transparenter Weise dokumentieren (Vogel und Aßner 2009b,c). Selbstverständlich bleiben es dennoch Schätzungen, die mit Unsicherheiten behaftet sind. Zusätzliche Informationen und weiterführende Untersuchungen können zu Korrekturen führen.

Eine Einschätzung, welchen Wert diese Schätzungen für die politische Diskussion und die beraterische Praxis in Wohlfahrtsorganisationen haben können, bleibt anderen wie zum Beispiel den Auftraggebern der Studie vorbehalten. Die Zahlen lassen keine unmittelbaren Rückschlüsse über Beratungsbedarfe nach Sprachräumen oder auch über etwaige Kosten inklusiverer städtischer Politiken z.B. bei Härtefallregelungen oder dem Zugang zum Gesundheitssystem zu. Auch ist wegen der erheblichen

politischen Veränderungen im Betrachtungszeitraum, u.a. die EU-Erweiterung, kein Rückschluss zur zukünftigen Entwicklung zulässig. Dazu müssten weiterführende Studien durchgeführt werden.

5 Literatur

- Alt, J. (2003). *Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration*. Karlsruhe, von Loeper.
- BAMF (2008): Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Migrationsbericht 2007. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung*. Nürnberg. www.bmi.bund.de
- 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.
- 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 unter <http://www.forum-illegalitaet.de/Materialien/>
- Cyrus, N. and D. Vogel (2008). *Irreguläre Migration in Europa - Zweifel an der Wirksamkeit von Bekämpfungsstrategien*. Hamburg. Focus Migration. Kurzdossier 9/ 2008
- 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.
- HWWI (2009): *Stock table Greece, Stock table France*. In: *Database on Irregular Migration*, (http://irregular-migration.hwwi.net/France_Database.5794.0.html und http://irregular-migration.hwwi.net/Greece_Database.5796.0.html).
- Jandl, M. (2009) .. *A multiplier estimate of the illegally resident TCN population in Austria based on crime suspect data*. Hamburg Institute of International Economics. *Database on Irregular Migration*. Working paper No. 2/ 2009
- Kraler, Albert and Dita Vogel (ed.) (2008) *Report on methodological issues*. Report prepared for the research project CLANDESTINO *Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*. November 2008
- Krieger, W., M. Ludwig, et al. (2006). *Lebenslage "illegal". Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main*. Karlsruhe, von Loeper.
- Kühne, Anna (2009): *Gesundheit, Umgang mit Erkrankungen und Zugang zum Gesundheitssystem bei MigrantInnen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Hamburg*. In: Mitrovic, Emilija: *Gesundheitssituation von Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus*, Hamburg: Diakonisches Werk, *Leben in der Schattenwelt. Studie zur Situation von Menschen ohne gültige Papiere in Hamburg im Auftrag des Diakonischen Werks Hamburg*. Arbeitspapier 4/2009, 39-49
- PICUM (2008): *Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, Brussels.

- 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.
- Vogel, Dita (2008) Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere. Konzeptionelle und theoretische Überlegungen. Leben in der Schattenwelt. Studie zur Situation von Menschen ohne gültige Papiere in Hamburg im Auftrag des Diakonischen Werks Hamburg. Arbeitspapier 1/ 2008
- Vogel, Dita und Manuel Aßner (2009a). Menschen ohne Papiere - Stand der Forschung und daraus resultierende Erwartungen für Hamburg; Leben in der Schattenwelt. Studie zur Situation von Menschen ohne gültige Papiere in Hamburg. Eine Feldstudie im Auftrag des Diakonischen Werks Hamburg. Arbeitspapier 2 / Februar 2009
- Vogel, Dita und Manuel Aßner (2009b). Logicom-Methode – eine Methode zur Schätzung der Zahl der Menschen ohne gültige Papiere in einem Gebiet. Studie zur Situation von Menschen ohne gültige Papiere in Hamburg. Eine Feldstudie im Auftrag des Diakonischen Werks Hamburg. Arbeitspapier 6 / August 2009
- Vogel, Dita und Manuel Aßner (2009c). Daten und Berechnungen zu Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg. Studie zur Situation von Menschen ohne gültige Papiere in Hamburg. Eine Feldstudie im Auftrag des Diakonischen Werks Hamburg. Arbeitspapier 7 / August 2009