

August 2009

Kurz dossier - DEUTSCHLAND

### Projektziele

Das CLANDESTINO Projekt versteht sich als ein Beitrag zu evidenzbasierter Politikgestaltung im Bereich irreguläre Migration. Die zentralen Ziele des Projekts bestanden zum einen darin, eine umfassende Bestandsaufnahme relevanter Statistiken und Schätzungen zu undokumentierter Migration in ausgewählten EU Mitgliedsländern zu unternehmen und diese anhand einer im Projekt entwickelten Klassifikation der Qualität und Aussagekraft quantitativer Indikatoren zu Irregularität kritisch zu evaluieren. Zum anderen untersuchte das Projekt Trends irregulärer Migration in vergleichender Perspektive. Zusätzlich wurden im Projekt methodische und ethische Aspekte quantitativer Forschung zu irregulärer Migration diskutiert.

### Länder

Die Studie umfasste **zwölf EU Mitgliedsstaaten** (Griechenland, Italien, Frankreich und Spanien in Südeuropa; die Niederlande, das Vereinte Königreich, Deutschland und Österreich in West- und Zentraleuropa; Polen, Ungarn, Slowakei und die Tschechische Republik in Zentral- und Osteuropa) **und drei Nicht-EU Länder, die als Transitländer für Migration nach Europa gelten** (Türkei, Ukraine und Marokko).

### Methode, Daten und untersuchter Zeitraum

**Länderberichte.** Für jedes Land wurden relevante Statistiken und Schätzungen zu irregulärer Migration gesammelt, die Gültigkeit der verschiedenen Schätzungen und Indikatoren bewertet und—bei Bedarf—neue Schätzungen für die untersuchten Länder erstellt. Der Untersuchungszeitraum der Länderberichte umfasste die Jahre 2000 bis 2007. Als nicht-dokumentiertes und damit per definitionem statistisch nicht erfasstes Phänomen lässt sich irreguläre Migration allerdings nur schwer quantifizieren. Gleich auf welcher Basis eine quantitative Einschätzung irregulärer Migration unternommen wird, handelt es sich dabei jedenfalls also um eine Schätzung mit einem mehr oder minder hohem Unsicherheitsgrad, aber um keine statistische Erfassung im engeren Sinn. Zusätzlich zur Analyse der quantitativen Dimension von Irregularität wurden auf der Basis vorhandener Studien zu irregulärer Migration, auf der Basis der Analyse des relevanten rechtlichen Rahmens sowie gestützt auf ExpertInneninterviews Pfade in die Irregularität sowie aus der Irregularität heraus systematisch untersucht.

### Die Klassifikation von Statistiken und Schätzungen

Der wichtigste Output des Projekts ist eine **Datenbank** (<http://irregular-migration.hwwi.net/>), welche detaillierte Schätzungen und Statistiken zu irregulärer Migration in der Europäischen Union und den zwölf untersuchten EU Ländern beinhaltet. Anhand eines im Projekt entwickelten innovativen Kriterienkatalogs, der sich im wesentlichen auf drei Kernelemente (Dokumentation, Reliabilität und Validität) stützt, wurden vorhandene Schätzungen und statistische Indikatoren als qualitativ hochwertig, mittel bzw. gering eingestuft. Die aggregierten Schätzungen für die gesamte EU wurden für die Jahre 2002, 2005 und 2008 erstellt. Zusätzlich finden sich in der Datenbank Hintergrundinformationen zu allen Schätzungen und Statistiken.

### Terminologie

Die Attribute ‚irregulär‘ (MigrantInnen ohne regulären/ legalen Status), undokumentiert (MigrantInnen ohne die benötigten Dokumente) und ‚unautorisiert‘ (MigrantInnen ohne rechtliche Erlaubnis für Einreise, Aufenthalt oder Beschäftigung), mit denen das Phänomen an sich (‚irreguläre Migration‘, etc.) bzw. Personen ohne rechtmäßigen Aufenthalt (‚irreguläre MigrantInnen‘) bezeichnet werden, betonen unterschiedliche Aspekte desselben Phänomens und werden im Projekt synonym behandelt. Der Begriff ‚illegal‘ wird dagegen nur in Verbindung mit einem Status (z.B. illegale Beschäftigung oder illegale Einreise) verwendet, jedoch nicht in Verbindung mit Personen (z. B. ‚illegale Migrantin‘).

### Definitionen

Für das Projekt wurden **irregulär oder undokumentiert aufhältige Personen** wie folgt definiert: Personen ohne jeglichen Aufenthaltsstatus des Landes in dem sie sich aufhalten, sowie Personen, welche durch bestimmte Aktivitäten (z.B. irreguläre Beschäftigung, kriminelle Handlungen) ihr Aufenthaltsrecht verlieren würden (würden sie entdeckt werden). **Irregulär einreisende Personen** sind Personen, die ohne die benötigten Dokumente eine internationale Grenze überschreiten, gleichgültig ob es sich dabei um bewachte oder unbewachte Grenzübergänge handelt. Nähere Informationen unter: <http://clandestino.eliamep.gr/category/irregularmigration-ethics-in-research/>

### Menschenhandel und Asylumigration

Menschenhandel war nicht Gegenstand des Projekts, da es als ein eigenständiges, wenn auch verwandtes Phänomen betrachtet wird. Asylumigration wurde, soweit in den einzelnen Ländern im Kontext von irregulärer Migration relevant, durchaus mitberücksichtigt.



# IRREGULÄRE MIGRATION IN DEUTSCHLAND

## Die Migrations-situation in Deutschland

Die aktuelle Migrationssituation in Deutschland ist durch eine Vielzahl unterschiedler Zuwanderungsformen in Vergangenheit und Gegenwart bestimmt: zwischen 1955 und 1973 als „Gastarbeiter“ angeworbenen ausländischen Arbeitskräfte sowie seit 1973 die Familienangehörigen; die Aussiedler seit den 1950er Jahren; jüdische Kontingentflüchtlinge aus Russland seit 1990; die überwiegend widerwillige Aufnahme von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Bürgerkriegsflüchtlingen seit den späten 1970er Jahren; die für einen befristeten Aufenthalt zugelassenen Studierenden sowie Wanderarbeiter. In der Gesamtheit führten diese Zuwanderungen dazu, dass in Deutschland heute etwa 16 % der Bevölkerung einen Migrationshintergrund haben, und der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung knapp 9 Prozent der Gesamtbevölkerung von 82.4 Millionen beträgt. Deutschland ist dafür bekannt, dass seine Regierung eine strenge Migrationskontrolle befürwortet und Legalisierungsmaßnahmen ablehnt. Trotz dieser eindeutigen politischen Position lebt eine beträchtliche Anzahl irregulärer Zuwanderer in Deutschland. Hinweise und Informationen bieten nicht nur Untersuchungen zur sozialen Lage von und zum politischen Umgang mit irregulären Migranten, sondern auch statistische Darstellungen. Die jüngste Expertenschätzung stammt von 2004 nach der Aufnahme von zehn neuen EU-Mitgliedstaaten und geht von 500,000 bis 1 Million Menschen ohne Aufenthaltstitel aus.

## Datenquellen für Schätzungen des Umfangs und der Zusammensetzung der irregulären Migration

Der Wissensstand zum Umfang und zur Zusammensetzung der irregulären Zuwanderung in Deutschland ist bruchstückhaft. Insbesondere die Veröffentlichungen staatlicher Behörden (Länderpolizei, Bundespolizei, Hauptzollverwaltung) und Wohlfahrtsverbänden beinhalten in mehr oder weniger offener und transparenter Weise Spuren irregulärer Migration. Die Qualität der quantitativen Informationen ist jedoch oft gering. Die Umstände der Datenerhebung werden in der Regel nicht verdeutlicht. Die verwendeten Begriffe und Kategorien können oft nicht eindeutig definiert und voneinander abgegrenzt werden. Die Unterscheidung zwischen Fall- und Personenstatistik ist nicht immer klar. Der Austausch zwischen Behörden kann zu mehrfacher Erfassung führen. Daher erfordern die vorhandenen Informationen eine sorgfältige methodische Einschätzung und ermöglichen doch nur eine Annäherung.

Eine Betrachtung der Daten zu illegalen Einreisen zeigt, dass Deutschland bis 1998 einen Anstieg der irregulären Zuwanderung mit einer Spitze von 40,201 angezeigten irregulären Einreiseversuchen erlebte. Seitdem war die Zahl trotz des kontinuierlich verschärften Grenzschutzes aber auf 17,962 festgestellte irreguläre Einreisen im Jahr 2006 zurückgegangen. Einen vergleichbaren Trend zeigen die behördlichen Daten über festgestellte illegale Aufenthalte. Die Zahl der Fälle festgenommenen ausländischen Tatverdächtigen ohne regulären Aufenthaltsstatus war bis 1998 auf die Spitze von 140,779 angestiegen, ist seitdem aber auf 64,605 Fälle im Jahr 2006 zurückgegangen. Beide Datensätze bieten Hinweise, dass die irreguläre Zuwanderung seit 1998 zurückgegangen ist und sich seitdem auf einem – im Vergleich zu anderen europäischen Staaten - eher bescheidenem Niveau stabilisiert hat.

## Soziale und demographische Merkmale der irregulären Migration

Alles in allem ist der Wissensstand über die nationale Zusammensetzung der irregulären Zuwanderung lückenhaft und nicht eindeutig. Die Aufzählung von EU-Mitgliedsländern (Rumänien, Bulgarien), deren Bürger die Freizügigkeit genießen (siehe Tabelle 2), verweist darauf, dass die Situation durch die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen und politischer und ökonomischer Situationen in Herkunftsländern einem dynamischen Wandel unterliegt. Die Informationen deuten an, dass es einen Zusammenhang zwischen lokalen oder regionalen gewaltsamen Konflikten und der Zunahme irregulärer Migration aus diesen Gegenden besteht. Qualitative Studien zeigen, dass zusätzlich zu den in den Statistiken genannten Hauptherkunftsländern auch irreguläre Migranten aus lateinamerikanischen Ländern (Brasilien, Ekuador), Afrika (Ghana, Kamerun) und Asien (Philippinen) in Deutschland leben. Alle verfügbaren Informationen deuten darauf hin, dass die große Mehrheit irregulärer Migranten zwischen 20 und 40 Jahren alt ist, dass aber auch Kinder und ältere Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus in Deutschland leben. Die meisten irregulären Migranten verdienen sich den Lebensunterhalt durch Arbeit in der Schattenwirtschaft. Sie üben informelle Jobs aus, die für ortsansässige Arbeitskräfte nicht attraktiv sind, weil die angebotene Bezahlung für eine anstrengende, dreckige oder ungesunde Beschäftigung zu ungünstigen Arbeitszeiten zu niedrig ist. Insgesamt ist der Anteil der irregulären Migranten an der Schattenwirtschaft im Vergleich zu ortsansässigen Arbeitskräften relativ niedrig.

Aufgrund der engen Zusammenarbeit von Kontrollbehörden und dem Datenaustausch ist es kaum möglich, dass sich irreguläre Migranten bei der Sozialversicherung anmelden oder Steuern abführen können. Die rechtliche Verletzlichkeit irregulärer Migranten wird von Arbeitgebern ausgenutzt, die den ortsüblichen Lohn und die Mindestarbeitsbedingungen bei der Beschäftigung irregulärer Migranten unterschreiten und manchmal auch den Lohn für die geleistete Arbeit teilweise oder vollständig vorenthalten. Betrogene Arbeitskräfte haben die Möglichkeit, ein Arbeitsgericht anzurufen. Sie verzichten in der Regel aber auf ihr Recht aus Angst, dass ihr irregulärer Status der Polizei gemeldet wird. Auch der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist schwierig, weil irreguläre Migranten sich aus finanziellen und rechtlichen Gründen nicht bei einer Krankenversicherung anmelden können. Im Falle von Unfall oder Krankheit sind sie auf die Hilfe von Wohlfahrtsorganisationen angewiesen. Bei der Inanspruchnahme öffentlicher Hilfen müssen sie den Behörden ihren irregulären Status enthüllen. Deshalb verzögern sie einen Arztbesuch mit dem Risiko, dass anfänglich relativ leichte aber unbehandelte Erkrankungen oder Verletzungen schwerwiegend oder lebensbedrohlich werden und eine sehr viel teurere medizinische Behandlung erforderlich machen können. Die Einschulung von Kindern irregulärer Migranten ist in den meisten Bundesländern möglich, wenn durch die Vermittlung von Beratungsstellen Schuldirektoren gefunden werden, die bereit sind, den Aufenthaltsstatus des Kindes nicht zu erfassen und weiterzuleiten.

**Table 1** *Aufgriffe nach Grenzübergangsstelle nach Daten der Bundespolizei*

Aufgriffe an der/ den	2004	2005	2006
polnischen Grenze	2,277	1,111	957
tschechischen Grenze	1,651	858	878
österreichischen Grenze	4,467	3,755	3,888
dänischen Grenze	180	212	234
allen Schengen-Grenzen	10,884	9,497	10,445
schweizerischen Grenze	935	811	1,515
Seegrenzen	497	545	287
<b>Insgesamt</b>	<b>18,215</b>	<b>15,551</b>	<b>17,992</b>

**Table 2** *Aufgriffe nach Herkunftsland nach der Polizeilichen Kriminalstatistik*

Herkunftsland	2005	2006
Türkei	4982	4,771
Rumanien	4,360	4,666
Bulgarien	2,732	2,731
Serbien und Montenegro	2,718	2,136
Russland	2,215	2,023
Ukraine	2,197	1,690
China	1,597	1,483
Vietnam	1,481	1,450
Irak	719	959
Indien	958	941
<b>Insgesamt</b>	<b>39,972</b>	<b>39,287</b>

### Wege in den und aus dem irregulären Status

Der Wissensstand über die Wege in die Irregularität ist noch sehr unvollständig. Bis 2004 war wahrscheinlich der quantitativ wichtigste Weg der irreguläre Aufenthalt mit ungenehmigter Beschäftigung im Anschluss an die visumsfreie Einreise. Seitdem haben aber andere Formen wie die Visumsüberziehung oder die irreguläre Einreise relativ an Bedeutung gewonnen.

Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen unterliegen in Deutschland einem Erlaubnisvorbehalt. Nach deutschem Recht sind Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung ausländischer Staatsangehöriger nur dann rechtmäßig (legal), wenn die geltenden aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Auch langjährig in Deutschland lebende Zuwanderer können aufgrund der strengen aufenthaltsrechtlichen Regelungen ihren Aufenthaltsstatus verlieren und zu irregulären Migranten werden, wenn sie der Verpflichtung zur Ausreise nicht folgen. Die Einreise wird für bestimmte Nationalitäten visumsfrei für touristische und Besuchszwecke gestattet; ansonsten durch die Erteilung eines (Schengen-)Visums für touristische und Besuchszwecke; durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für bestimmte Zwecke, unter anderem Studium und Ausbildung, (zeitlich befristete) Beschäftigung und Familiengründung oder – zusammenführung. Allerdings kann auch nach einer irregulären Einreise (*siehe Aufgriffe an den Grenzen in Tabelle 1*) der Aufenthalt unter bestimmten Umständen nachträglich legalisiert werden, etwa durch einen Asylantrag oder eine Heirat. Grundsätzlich ist es möglich, dass ausreisepflichtige Ausländer eine Duldung erhalten können, wenn die Ausweisung oder Abschiebung wegen rechtlicher Hindernisse oder humanitärer Bedenken nicht vollzogen werden kann.

Die verantwortlichen Politiker in Deutschland lehnen ansonsten Legalisierungsprogramme mit dem Argument ab, dass diese nur Anreize für weitere irreguläre Zuwanderung setzen und illegales Verhalten nicht belohnt werden dürfte. Irreguläre Einreise und Aufenthalt und die Unterstützung wird rechtlich als Straftat eingestuft und kann mit Gefängnis bis zu einem Jahr bestraft werden. Die Mitarbeiter der meisten öffentlichen Stellen sind gesetzlich verpflichtet, Kenntnisse über einen irregulären Aufenthalt an die Ausländerbehörde oder Polizei zu melden, was die Ausweisung oder Abschiebung nach sich zieht.

### **Botschaften für die Entscheidun gsträger**

Irreguläre Migration ist inzwischen seit gut drei Jahrzehnten ein Thema der politischen Diskussion. Etwa bis zur Mitte der 1990er Jahre konzentrierte sich die Debatte auf die irregulären Einreisen im Zusammenhang mit der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern. Erst in den letzten zehn Jahren ist das Thema der sozialen und Menschenrechte für irreguläre Migranten aufgekommen. Aber die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland verfolgten und verfolgen eine strikte Linie der Bekämpfung irregulärer Migration. Soziale und humanitäre Verpflichtungen werden zwar erwähnt, aber in den Verantwortungsbereich der Zivilgesellschaft, der Kirchen und Wohlfahrtsverbände verwiesen. Diese Organisationen kümmern sich um die Probleme, klagen aber darüber, dass der Staat sich seiner humanitären und menschenrechtlichen Verpflichtungen entziehen will. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern unter anderem eine offenere Zuwanderungspolitik in den Bereichen der Familienzusammenführung, der Aufnahme von Flüchtlingen und der Beschäftigung. Durch das Anbieten legaler Möglichkeiten soll die Nachfrage nach irregulärer Einwanderung verringert werden. Weiterhin wird gefordert, dass die Mitteilungspflicht öffentlicher Stellen abgeschafft werden soll, weil sie vor allem die Verletzlichkeit erhöht und die soziale und rechtliche Situation irregulärer Zuwanderer beeinträchtigt. Weitere Vorschläge beinhalten die Rücknahme der rechtlichen Einstufung irregulärer Einreise und Aufenthalte als Straftat und die gesetzliche Klarstellung, dass humanitär motivierte Hilfe für irreguläre Migranten nicht strafrechtlich verfolgt wird.

Auf der anderen Seite betonen die für die Migrationspolitik politisch verantwortlichen Innenpolitiker ausschließlich die Notwendigkeit einer Bekämpfung und Eindämmung irregulärer Migration durch eine schärfere Migrationskontrolle. Zugleich ist es aber auch so, dass die humanitäre Lage irregulärer Migranten Gegenstand parlamentarischer Anhörungen auf nationaler und Länderebene war. Auf nationaler Ebene wird inzwischen zumindest im Bereich der Kinderrechte anerkannt, dass eine humanitäre Lösung nötig ist. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat inzwischen klar gestellt, dass nach dem Schulrecht von NRW Schulen bei der Einschulung den Aufenthaltsstatus nicht abfragen und auch nicht an die Ausländerbehörden weiter geben dürfen. Allerdings ist NRW bisher das einzige Bundesland mit einer so klaren und eindeutigen Regelung. Die meisten anderen Bundesländer verpflichten die Schulen dazu, den Aufenthaltsstatus der Schüler zu

ermitteln und bei Ungereimtheiten an die Ausländerbehörden zu melden. Die Städte München, Köln oder Bremen haben wissenschaftliche Studien in Auftrag gegeben, um Informationen zur sozialen und humanitären Lage von Bewohnern ohne regulären Aufenthaltsstatus zu erhalten. Dort wurden auch bereits erste Schritte unternommen, um die Notlage irregulärer Zuwanderer abzumildern, etwa im Bereich des Zugangs zur Gesundheitsversorgung oder des Rechtsschutzes.

Das Thema irreguläre Zuwanderung ist in Deutschland seit langem von Bedeutung, steht aber auf der politischen Tagesordnung nicht an erster Stelle. Gegenwärtig besteht der Eindruck, dass Staat und die Gesellschaft sich mit irregulärer Zuwanderung in Deutschland abfinden. Die Politik verfolgt eine restriktive und auf Abwehr ausgerichtete Politik, wohingegen zivilgesellschaftliche Akteure sich über die Nebenfolgen und das Versagen dieser Politik sorgen. Aber die auf lokaler Ebene auftretenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung humanitärer Maßnahmen und die beharrliche Öffentlichkeitsarbeit von Menschenrechtsorganisationen könnten langfristig dazu führen, den Spielraum für einen humanitären Umgang mit irregulärer Zuwanderung zu erweitern. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, des Arbeitskräftebedarfs und der zunehmenden transnationalen Familienstrukturen hängt die weitere Entwicklung der irregulären Zuwanderung eng mit der zukünftigen Gestaltung der Zuwanderungspolitik zusammen. Wenn die politisch Verantwortlichen trotz eines ansteigenden Bedarfs nach legalen Zuwanderungsmöglichkeiten mit einer restriktiven Politik fortfahren, wird Deutschland mit zunehmender irregulärer Zuwanderung konfrontiert sein. Damit wird eine Kluft zwischen dem erklärten politischen Ziel restriktiver Einwanderungspolitik und der gesellschaftlichen Wirklichkeit irregulärer Zuwanderung entstehen, die zu hitzigen Debatten mit fremdenfeindlichen Tonlagen Anlass geben wird. Eine aufgeklärte Zuwanderungspolitik würde nicht stets der Migrationskontrolle Priorität einräumen, sondern auf die Interessen der an der irregulären Migration beteiligten Akteure eingehen. Die Suche nach pragmatischen Lösungen würde sich für Migranten und die Aufnahmegesellschaften günstiger auswirken als die Nutzung der Migrationskontrollproblematik als ideologisches Kampffeld. Eine kommende und intensivere Forschung über die Ursachen, Hintergründe und Prozesslogiken irregulärer Migration könnte mit ihren Befunden dazu einen Beitrag leisten.

Das CLANDESTINO Forschungsprojekt ist finanziert von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Forschung, Sechstes Rahmenprogramm, (Priority 8 Scientific Support to Policies).

Alle Berichte und Studienzusammenfassungen sowie die Datenbank sind verfügbar unter der Projektwebseite <http://clandestino.eliamep.gr>

Für Details zum Projektbericht und zur Studienzusammenfassung Deutschland kontaktieren sie bitte: Norbert Cyrus (Autor der Studienzusammenfassung und des Projektberichts).

Hamburger Institut für Sozialforschung (HIS), Hamburg

Email: [Norbert.cyrus@his-online.de](mailto:Norbert.cyrus@his-online.de)

Für allgemeine Informationen kontaktieren sie bitte: Prof. Anna Triandafyllidou, Projektkoordinatorin, [anna@eliamep.gr](mailto:anna@eliamep.gr)



**CLANDESTINO**

Weiter Informationen über das Programm „Wirtschafts-, Sozial und Geisteswissenschaften“ der Europäischen Kommission sind erhältlich

unter: [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html)