

Diakonie 
Hamburg

Landesverband der
Inneren Mission e.V.

Leben ohne Papiere

Leben ohne Papiere

Eine empirische Studie zur
Lebenssituation von Menschen
ohne gültige Aufenthaltspapiere
in Hamburg

mit Beiträgen von Dita Vogel, Manuel Aßner, Emilija Mitrović und Anna Kühne

Hamburg, Oktober 2009

Impressum

Herausgeber:
Diakonisches Werk Hamburg
Fachbereich Migration und Existenzsicherung
Königstraße 54
22767 Hamburg

Lektorat:
Michaela Ludwig
www.agenda-fototext.de

Layout:
Susanne Frosch
Hamburg

Druck:
Diakonisches Werk Hamburg

Bestellungen:
Diakonisches Werk Hamburg
Fax: 040/3 06 20 340

Erscheinungsdatum:
November 2009-11-09
Die Studie wurde in Auftrag gegeben
vom Diakonischen Werk Hamburg unter Kooperation
und Förderung durch die Nordelbische Kirche,
den Arbeitskreis Kirchliche Weltdienste,
der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di
sowie der Stiftung DO

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

im März 2008 hat das Diakonische Werk Hamburg in Kooperation mit der Nordelbischen Kirche und ver.di die Studie „Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg“ in Auftrag gegeben. Nunmehr halten Sie die Ergebnisse in Händen. Diese Untersuchung soll dazu beitragen, dass über „Papierlose“ ohne Tabus sachlich und nüchtern diskutiert werden kann. Denn eine solche Diskussion ist wichtig: Mehrere tausend Menschen leben in Hamburg ohne gültigen Aufenthaltstitel. Sie leben und wohnen unter uns, arbeiten in nahezu allen Wirtschaftsbranchen, nicht zuletzt auch in unseren privaten Haushalten. Und dennoch führen sie ein Schattendasein: Viele Grundrechte und soziale Mindestnormen werden ihnen vorenthalten, oder aber sie können sie aus Angst vor Entdeckung nicht geltend machen. So wird ein Arbeitsunfall, eine Infektion oder eine Geburt schnell zum lebensbedrohlichen Risiko. Die Anmeldung der Kinder in Schule oder Kita und ihre Beschulung selbst sind ein gefährlicher Hürdenlauf. Als Arbeitnehmer/-innen oder Mieter/-innen sind „Papierlose“ erpressbar und häufig Opfer von Mietwucher oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen. Dabei gelten Grundrechte wie das Recht auf Bildung, das Recht auf Gesundheitsversorgung oder der Schutz vor Ausbeutung uneingeschränkt für alle Menschen.

Die Studie des Diakonischen Werks zeigt, dass politisches, sozialstaatliches Handeln in diesem Bereich nötig und auch möglich ist. Weder drohen uns unzumutbare Kraftanstrengungen, noch ist Hamburg mit Verweis auf Bundesgesetze o.Ä. zur Untätigkeit verdammt. Und sowohl die gesellschaftliche Debatte im Bund wie auch die vielen Expert/-innenrunden, die es im Zusammenhang mit der Diakonie-Studie gegeben hat, zeigen, dass es ein wachsendes gemeinsames Verständnis von Handlungsnotwendigkeiten gibt. Deshalb hoffen wir, dass die Studie nachhaltig Früchte tragen und konkrete Maßnahmen und Unterstützungsangebote für „Papierlose“ in Hamburg zur Folge haben wird.

Diese Studie wäre ohne die Unterstützung vieler Einzelpersonen und Organisationen nicht zustande gekommen. Einigen möchten wir hier stellvertretend danken, allen voran natürlich den Forscherinnen Dr. Dita Vogel und Emilija Mitrovic sowie dem Arbeitskreis Kirchliche Weltdienste und Miriam Edding und der Stiftung Do, die neben der Diakonie und ver.di den größten Teil der Kosten übernommen haben. Manuel Aßner und Dr. Norbert Cyrus haben direkt und indirekt an etlichen Arbeitspapieren mitgewirkt und die Studie mit ihrer wissenschaftlichen Expertise unterstützt. Stellvertretend für die Mitglieder des Beirats danken wir an dieser Stelle Dr. Uli Bielefeld und dem Hamburger Institut für Sozialforschung. Sie haben das Projekt nicht nur mit ihrem Know-how begleitet, sondern uns auch ganz handfest durch die Ausrichtung von Expert/-innenworkshops unterstützt. Diese Studie wäre ebenfalls undenkbar ohne die Stellungnahmen, Kommentare und Kritiken der Expert/-innen aus Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen, Politik und Verwaltung, die im Beirat und in thematischen Workshops kollegial und hoch engagiert diskutiert haben. Aber schließlich und vor allem gilt unser Dank all den betroffenen Frauen und Männern, die ohne Papiere hier leben und bereitwillig aus ihrem Alltag erzählt haben. Sie sind die eigentlichen Expert/-innen zum Thema „Leben in der Schattenwelt“.

Annegrethe Stoltenberg

Landespastorin und Leiterin des Diakonischen Werks Hamburg

Zu den Autor/-innen dieser Studie

Dr. Dita Vogel leitet am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) das Themenfeld Irreguläre Migration.

Emilija Mitrović, wissenschaftliche Autorin verschiedener Studien für die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und die Hans-Böckler-Stiftung, ist Mitbegründerin der gewerkschaftlichen Anlaufstelle für Papierlose in Hamburg.

Volkswirt **Manuel Aßner** war als Mitarbeiter dieser Studie am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) beschäftigt.

Anna Kühne studiert Medizin in Leipzig und Public Health an der London School of Hygiene and Tropical Medicine und schreibt ihre Dissertation über Gesundheit von Illegalisierten.

1. Editorische Vorbemerkung	7
2. Dita Vogel und Manuel Aßner: Wie viele Menschen leben illegal in Hamburg? Eine Schätzung der Gesamtzahl und ausgewählter Strukturmerkmale mit der Logicom-Methode	9
2.1 Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere – konzeptionelle und theoretische Überlegungen	9
2.1.1 Konzeptionelle Grundlagen.....	10
2.1.1.1 Ohne Papiere, irregulär, illegal, illegalisiert – zur Begrifflichkeit.....	10
2.1.1.2 Abgrenzungsprobleme.....	11
2.1.1.3 Zusammenfassung	12
2.1.2 Soziales Wirken von Gesetzen als theoretisches Leitkonzept.....	13
2.1.2.1 Einführung: Rechtsregeln und Rechtspraxis	13
2.1.2.2 Individuelle und bilaterale Rechtsanwendung	14
2.1.2.3 Rechtsanwendung in Organisationen.....	15
2.1.2.4 Rechtliche Auseinandersetzung und Rechtsprechung	17
2.1.2.5 Bedeutung des Leitkonzepts für die Studie	17
2.1.3 Schlussbemerkung	18
2.2 Stand der Forschung und daraus resultierende Erwartungen für Hamburg .	19
2.2.1 Studien über Menschen ohne Papiere in Deutschland	19
2.2.1.1 Überblick über Städtestudien in Deutschland.....	19
2.2.1.2 Methoden	22
2.2.1.3 Größenordnungen und ihre hypothetische Übertragung auf Hamburg	23
2.2.2 Gelegenheitsstrukturen für illegalen Aufenthalt	25
2.2.2.1 Grundlegende Erkenntnisse	25
2.2.2.2 Netzwerkfaktoren in Hamburg	27
2.2.2.3 Arbeitsmöglichkeiten.....	33
2.2.2.4 Sonderfaktoren in Hamburg.....	38
2.2.3 Erwartungen an die räumliche Verteilung innerhalb Hamburgs.....	38
2.2.4 Schlussfolgerungen	41
2.3 Logicom-Methode – eine Methode zur Schätzung der Zahl der Menschen ohne gültige Papiere in einem Gebiet.....	42
2.3.1 Gütekriterien für die Schätzung	43
2.3.2 Logicom-Methode	44
2.3.2.1 Vorgehensweise	44
2.3.2.2 Vorarbeiten	45
2.3.2.3 Datenerhebung.....	45
2.3.2.4 Datenanalyse.....	45
2.3.2.5 Validierungsstrategien	53
2.3.3 Fazit	55
2.4 Daten und Berechnungen zu Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg 56	56
2.4.1 Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	56
2.4.1.1 Datengrundlage: PKS und Illegalität.....	56
2.4.1.2 Aufenthaltsanlass illegal: Trends in Hamburg und Deutschland	59
2.4.1.3 Straftaten von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg 2007.....	61
2.4.1.4 Minimal- und Maximalschätzungen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus auf der Basis der PKS.....	62
2.4.1.5 Zusammensetzung nach Geschlecht	76
2.4.1.6 Zusammensetzung nach Altersgruppen.....	78

2.4.2	Ausländerbehörde	79
2.4.3	Finanzkontrolle Schwarzarbeit	85
2.4.4	Medibüro	92
2.4.5	Diskussion mit Expert/-innen für ausgewählte Herkunftsländer	94
2.4.6	Sekundärauswertung qualitativer Interviews	96
2.4.7	Fazit.....	97
2.5	Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg – Ergebnisse der Schätzungen zu Umfang und Strukturen	98
2.5.1	Methoden und Daten.....	99
2.5.1.1	Vorarbeiten.....	99
2.5.1.2	Datenerhebung	99
2.5.1.3	Datenanalyse	100
2.5.1.4	Validierung im internen und externen Dialog	100
2.5.2	Umfang und Struktur der Bevölkerung ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg	100
2.5.2.1	Umfang der Bevölkerung ohne gültige Papiere	100
2.5.2.2	Zusammensetzung nach Weltregionen und Staatsangehörigkeiten.....	103
2.5.2.3	Zusammensetzung nach Alter und Geschlecht	106
2.5.3	Zusammenfassung und Ausblick	109
2.6	Literatur.....	111
2.7	Anhang.....	116
3.	Emilija Mitrović: Qualitative Befunde zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg: Bildungszugang - Arbeit - Gesundheit.....	134
3.1	Einleitung.....	134
3.2	Methodisches Vorgehen.....	136
3.3	Bildungszugang für Kinder illegalisierter Migrant/-innen	143
3.3.1	Internationale Kinderrechte als normative Rechtsvorstellungen	143
3.3.2	Besondere Problemlage bei Kindergarten und Hort.....	144
3.3.3	Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Schulbesuch in Hamburg.....	147
3.3.3.1	Das Hamburgische Schulgesetz	147
3.3.3.2	Das Aufenthaltsgesetz	148
3.3.3.3	Das Schülerzentralregister (ZSR)	149
3.3.3.4	Die Schul-Datenschutzverordnung und das Hamburgische Meldegesetz	150
3.3.3.5	Das formelle Anmeldeverfahren für die Grundschule	151
3.3.4	Ergebnisse der Interviews	152
3.3.4.1	Aus der Schulpraxis: Wenn die Anmeldebescheinigung fehlt.....	152
3.3.4.2	Elementare Verunsicherung: Versicherungspflicht und Zeugnisse.....	153
3.3.4.3	Umgangsweisen mit dem Problem Meldepflicht	154
3.3.4.4	Emotionale Auswirkungen auf die Betroffenen	155
3.3.5	Bewertung der aktuellen Einschulungspraxis in Hamburg	156
3.3.5.1	Das Zentrale Schülerregister	156
3.3.5.2	Meldepflicht	156
3.4	Gesundheitssituation von illegalisierten Migrant/-innen	158
3.4.1	Internationale Abkommen und das Recht auf Gesundheit.....	158
3.4.1.1	UN-Sozialpakt	158
3.4.1.2	CEDAW	158
3.4.1.3	UN-Kinderrechtskonvention	158

3.4.1.4 Wanderarbeitnehmerkonvention.....	159
3.4.2 Gesetzliche Grundlagen in Deutschland.....	159
3.4.2.1 Die Grundrechte im Grundgesetz.....	159
3.4.2.2 Das Asylbewerberleistungsgesetz.....	159
3.4.2.3 Unfallschutz nach SGB VII.....	160
3.4.2.4 Der Hippokratische Eid.....	160
3.4.2.5 Die Meldepflicht nach dem AufenthaltG.....	161
3.4.3 Zur aktuellen Situation und Diskussion in Deutschland und Hamburg.....	161
3.4.4 Ergebnisse und Befunde aus den Interviews.....	164
3.4.4.1 Interviews mit betroffenen Migrant/-innen.....	164
3.4.4.2 Interviews mit Expert/-innen.....	165
3.4.5 Lösungsansätze und Resümee für Hamburg.....	166
3.4.5.1 Runde Tische auf Länder- und kommunaler Ebene.....	166
3.4.5.2 Hausärztliche Beratungsangebote.....	166
3.4.5.3 Anonymisierter Krankenschein.....	167
3.4.5.4 Aufenthaltsstatus für Schwangere und Ausstellung von Geburtsurkunden.....	168
3.4.5.5 Gesundheitsfonds.....	168
3.5 Arbeiten in der Illegalität.....	169
3.5.1 Gesellschaftliche Dimension: Migration und Arbeit in der Globalisierung.....	169
3.5.1.1 Internationales Arbeits- und Sozialrecht.....	170
3.5.1.2 EU-Richtlinie 2009: Sanktionen gegen Arbeitgeber.....	170
3.5.1.3 Position des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses.....	171
3.5.1.4 Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen.....	172
3.5.2 Arbeitsrechtliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland.....	172
3.5.2.1 Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Deutschland.....	172
3.5.2.2 Arbeitnehmer/-innenrechte bei irregulärem Beschäftigungsverhältnis.....	173
3.5.2.3 Recht auf Entlohnung.....	174
3.5.2.4 Mindesturlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Arbeitsunfall.....	175
3.5.2.5 Schwarzarbeit.....	175
3.5.3 Rechtliche Hinderungsgründe für eine legale Arbeitsaufnahme.....	176
3.5.3.1 Meldepflicht in arbeitsgerichtlichen Verfahren.....	176
3.5.3.2 Arbeitserlaubnis.....	177
3.5.3.3 Kosten arbeitsgerichtlicher Auseinandersetzungen.....	177
3.5.3.4. Informationsdefizite bei den Betroffenen.....	177
3.5.4 Situation in Hamburg – Ergebnisse und Befunde aus den Interviews.....	178
3.5.4.1 Branchen mit illegalisierten Arbeitnehmer/-innen.....	178
3.5.4.2 Lohnhöhe, Unfallschutz und Urlaubsanspruch.....	180
3.5.4.3 Migrationskontrollen in Betrieben.....	181
3.5.5 Gewerkschaftliche Initiativen zur Unterstützung irregulärer Arbeitnehmer/-innen.....	181
3.5.5.1 Der Europäische Wanderarbeiterverband.....	182
3.5.5.2 Die Anlaufstelle für Papierlose in Hamburg: MigrAr bei ver.di.....	182
3.5.5.3 Projekte undokumentierte Arbeitnehmer/-innen in Berlin.....	185
3.6 Geschlechtsspezifische Aspekte beim Leben in der Illegalität.....	186
3.7 Wohnen in der Illegalität.....	189
3.8 Literaturverzeichnis.....	191
3.9 Anhang.....	195

4. Anna Kühne: Gesundheit, Umgang mit Erkrankungen und Zugang zum Gesundheitssystem bei Migrant/-innen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Hamburg.....	214
4.1 Bemerkung zu Methodik und Datengrundlage.....	214
4.2 Epidemiologie der Erkrankungen	216
4.2.1 Erkrankungsverteilung bei Patient/-innen des Medibüros	216
4.2.2 Ergänzung und Bemerkung zur Erkrankungsverteilung basierend auf der Befragung der Ärzt/-innen im Netzwerk des Medibüros.....	217
4.3 Einschätzung des Gesundheitszustandes durch Migrant/-innen und Ärzt/-innen	219
4.4 Umgang mit Erkrankungen in der Illegalität.....	220
4.4.1 Ängste und Barrieren beim Zugang zum Gesundheitssystem	220
4.4.2 Versuche von Laienbehandlung zur Vermeidung des Kontaktes mit dem Gesundheitssystem.....	220
4.4.3 Generelle Strategien im Umgang mit Erkrankung.....	220
4.5 Probleme und Diskontinuität in der Behandlung.....	222
4.5.1 Problemstellungen während der Behandlung	222
4.5.2 Diskontinuitäten in der Behandlung.....	222
4.6 Schwangerschaften	224
4.7 Fazit	225
4.8 Literatur.....	226
4.9 Anhang.....	227

1. Editorische Vorbemerkung

Im Gegensatz zu Städten wie München, Frankfurt oder Köln gab es bisher in Hamburg keinerlei verlässliche Daten und Untersuchungen zur Lebenssituation von Migrant/-innen, die sich ohne gültige Papiere in Hamburg aufhalten. Das galt sowohl für den quantitativen Umfang wie auch für die qualitativen Aspekte unterschiedlicher Lebenslagen in Verbindung mit einem irregulären Aufenthaltsstatus. Damit hat sowohl eine verlässliche Grundlage gefehlt, um Handlungs- und Hilfebedarfe ermitteln zu können, als auch ein belastbares Beurteilungskriterium, um die Auswirkungen institutioneller Maßnahmen auf die Lebenssituation von Menschen in der Illegalität beurteilen zu können.

Die nun vorliegende Studie „Leben ohne Papiere“ schließt diese Lücke. Mit ihr wird eine fundierte Untersuchung zur Verfügung gestellt, mit der das Thema der irregulären Migration und des Lebens in der Illegalität sachlich und nüchtern öffentlich diskutiert werden kann. Gleichzeitig werden den Akteuren im öffentlichen Raum Informationen und Hinweise an die Hand gegeben, die zur Weiterentwicklung und Neukonzeptionierung von Hilfeangeboten und Unterstützungsmaßnahmen genutzt werden können. Die Studie zeigt, dass auch auf der untergesetzlichen und lokalen Ebene sozialstaatlich im Sinne der Betroffenen gehandelt werden kann und muss.

Das Diakonische Werk Hamburg hat Wert darauf gelegt, dass die Studie als kontinuierlicher und transparenter Diskussionsprozess angelegt worden ist. In diesem Zusammenhang sind mehrere Arbeitspapiere entstanden, die in kleineren Diskussions- und Expert/-innenrunden diskutiert worden sind und als vorläufige Arbeitsergebnisse über das Internet der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt worden sind. Für die jetzt vorliegende Schlussfassung sind diese Papiere überarbeitet worden. Sie nehmen damit die Ergebnisse und Anregungen aus einer ganzen Reihe intensiver Fachdiskussionen mit auf.

Die Hamburger Studie beinhaltet fundiert erhobene Schätzzahlen zur quantitativen Bedeutung von irregulärer Migration in Hamburg. In dem Beitrag von Dita Vogel und Manuel Aßner wird die Logicom-Methode, die am Hamburger WeltWirtschaftsinstitut (HHWI) entwickelt worden ist, erstmals auf eine bundesdeutsche Großstadt angewandt. Damit werden ebenfalls zum ersten Mal Schätzungen zum quantitativen Umfang und Struktur irregulärer Migration in einer bundesdeutschen Metropole präsentiert, die mit belastbaren empirischen Methoden erhoben worden sind. In dem ersten Beitrag werden die theoretisch-konzeptionellen Vorüberlegungen, die methodische Herangehensweise, die konkreten Berechnungen und die abschließenden Ergebnisse präsentiert und erläutert.

Im Zentrum des Beitrages von Emilija Mitrović steht die Analyse der qualitativen Aspekte eines Lebens ohne Papiere. Untersucht werden die spezifischen Problemlagen in den Bereichen Gesundheit und Gesundheitsversorgung, Bildung/Schule/Kitas, Arbeit, Wohnen sowie geschlechtsspezifische Ausformungen. Dabei liegt der Schwerpunkt der Betrachtungen auf den Themen Bildung, Gesundheit und Arbeit. Gerade in

diesen Bereichen hat es im Laufe der letzten Monate wichtige Entwicklungen gegeben, die in der Studie teilweise bereits reflektiert werden, so die Klarstellungen der Hamburger Schulsenatorin zum Schulbesuch von Kindern ohne Papiere oder die neuen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, in denen sehr deutlich gemacht wird, dass Sozialämter bei der Abrechnung stationärer Gesundheitsdienstleistungen nicht der Übermittlungspflicht unterliegen.

In dem abschließenden Beitrag von Anna Kühne wird der Bereich der Gesundheitsversorgung für Menschen ohne gültige Papiere vertieft. Auf Basis detaillierter Daten aus der Arbeit des Hamburger MediBüros wird eine detaillierte Untersuchung zum Umgang mit Erkrankungen und dem Zugang zu den Strukturen des Gesundheitssystems in Hamburg unter den Bedingungen eines illegalen Aufenthalts vorgestellt.

Zu dem Prozesscharakter der Studie gehört auch, dass mit der jetzt erfolgten Präsentation der Ergebnisse die Arbeit mit der Untersuchung keineswegs abgeschlossen ist. Das Diakonische Werk Hamburg hofft sehr, dass die hiermit angestoßenen Diskussionsprozesse konstruktiv und lösungsorientiert verstetigt und weitergeführt werden.

2. Dita Vogel und Manuel Aßner:

Wie viele Menschen leben illegal in Hamburg? Eine Schätzung der Gesamtzahl und ausgewählter Strukturmerkmale mit der Logicom-Methode

2.1 Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere – konzeptionelle und theoretische Überlegungen

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 (vgl. 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 ist, wo die Hauptproblembereiche eines Lebens in der Illegalität liegen, ist nur wenig über die konkrete Relevanz einzelner Umsetzungsformen bekannt (vgl. Cyrus 2004; Schönwälder/Sciortino et al 2005; Sinn/Kreienbrink et al. 2006; Bommers/Wilmes 2007; Kieger/Ludwig et al. 2006). 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 und 100 000 Menschen (vgl. Blasberg/Blasberg 2008).

Dieses Kapitel 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 zu 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.

2.1.1 Konzeptionelle Grundlagen

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

2.1.1.1 Ohne Papiere, irregulär, illegal, illegalisiert – zur Begrifflichkeit

„Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg“ – dieser Titel wurde für die Studie des Diakonischen Werks gewählt. Irreguläre Migrant/-innen, Papierlose, undokumentierte Zuwanderer, Ausländer/-innen 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 (vgl. Newsletter Migration und Bevölkerung 10/2006).

Wir verwenden die Begriffe ‚Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere‘ mit anderen Begriffen wie ‚irreguläre Migrant/-innen‘ und ‚undokumentierte Zuwanderer‘ synonym (vgl. Jandl u. a. in Vorbereitung).

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-Jurist/-innen verstanden werden soll. So sind zwar Asylbewerber/-innen 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 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/-in 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 Migrant/-innen regulär eingereist sind, 15% illegal über Landgrenzen und 10 % über Seegrenzen (vgl. 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 Regularisierungs-

programme 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.

2.1.1.2 Abgrenzungsprobleme

Folgende Abgrenzungsprobleme sind besonders zu beachten:

Da ist zum einen die Frage der *EU-Bürger/-innen*. Alle EU-Bürger/-innen können sich normalerweise überall in Deutschland aufhalten, aber für EU-Bürger/-innen aus den neuen Mitgliedstaaten gibt es Einschränkungen am 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 gleichzusetzen, 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, sodass 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, etwa 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 Werkvertragsarbeiter, 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 mitdiskutiert werden können. Eine Krankenversicherung ist dagegen in der Regel vorhanden.

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, dass die Zuwanderer davon nur im Notfall Gebrauch machen wollen, macht der Besitz von falschen Papieren kaum einen Unterschied zum Fehlen von Papieren. Auch diese Personen wollen wir als irreguläre Migrant/-innen betrachten und in die Analyse einbeziehen. Menschen, die von guten Fälschungen erfolgreich Gebrauch gemacht haben, die 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 hat. Eine Grenzübertrittsbescheinigung ist auch kein gültiges Aufenthaltspapier, sondern bestätigt die Frist, in der jemand ausreisen muss. Auch Menschen in Abschiebehaft 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.

2.1.1.3 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.

2.1.2 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 darüber angestellt, was damit für einzelne Akteure gemeint sein kann.

2.1.2.1 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 Griffiths am Beispiel des Anti-Diskriminierungsrechts beschrieben wird, anzupassen (vgl. 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. Eine 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 (vgl. 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 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 (vgl. Bundesministerium des Innern 2007: 39), was aber nicht unwidersprochen ist (vgl. 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.³

- Individuelle Rechtsinterpretation durch Migrant/-innen 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.

2.1.2.2 Individuelle und bilaterale Rechtsanwendung

Einzelne Migrant/-innen 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

³ Griffiths hat eine Typologie entwickelt, um damit das soziale Wirken der niederländischen Antidiskriminierungsgesetzgebung zu beschreiben (vgl. Griffiths 1999:319). Daran knüpft die hier beschriebene Typologie an.

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 einer Putzhilfe richtig verhalten sollten, oder stellen sie einfach jemanden ein, ohne auch nur auf die Idee zu kommen, nach mehr als dem Namen zu fragen? Glaubt ein Restaurantbesitzer, dass er die eingestellten Migrant/-innen 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 eigene 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.

2.1.2.3 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 Klient/-innenkontakt Strategien, die als Verhaltensroutinen und mentale Routinen der Vereinfachung bezeichnet werden können (vgl. 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 Mitarbeiterziele 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 sie 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, wenn ihnen ein illegaler Aufenthalt bekannt wird. Arbeitgeber werden noch stärker in die Pflicht genommen: Sie müssen Beschäftigungen 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 die Finanzierung der Behandlung von unversicherten Migrant/-innen 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 Migrant/-innen und über sie zum Ausländerrecht, nicht notwendigerweise aber zu Menschen ohne Papiere. Dennoch können sie in ihrer Arbeit mehr oder weniger stark mit irregulären Migrant/-innen 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 das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sind Organisationen, die über Legalität und Illegalität entscheiden. Sie setzen konkrete Gesetzesregelungen in die Praxis um und verfügen dabei über Ermessensspielräume, die durch Gesetze, Erlasse und durch Weisungen von Vorgesetzten oft eng begrenzt sind. So liegt es in der Hand dieser Organisationen, in Grenzfällen über Legalität oder Illegalität zu entscheiden. Ob es 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 am 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 Menschen 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.

2.1.2.4 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. beim 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 von anderen in ihren Rechten verletzt fühlen, die nichts mit dem Aufenthaltsstatus zu tun haben, können sie selbst eine rechtliche Auseinandersetzung suchen, z. B. wegen Lohnbetrugs. 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.

2.1.2.5 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 es 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 erfragt.

Für die Interpretation der eigenen Größenschätzungen ist es wichtig, dass als hoch oder niedrig empfundene Größenschätzungen keineswegs als Erfolg oder Misserfolg von Kontrollbehörden gewertet werden sollten. Weder Aufgriffszahlen noch Größen-

schätzungen sagen etwas über den Erfolg der Arbeit aus. Zur Evaluation von Kontrollbehörden müssen andere Wege beschritten werden (vgl. Bundesrechnungshof 2008).

Für den qualitativen Teil ist es bedeutsam, Vorstellungen von Akteuren und Handlungsabläufen 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 Migrant/-innen 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.

2.1.3 Schlussbemerkung

Mit diesem Kapitel 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 Mitarbeiter/-innen der an der Studie beteiligten Organisationen.

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, sind uns aber der Randbereiche bewusst, in denen z. B. falsche Papiere benutzt werden. Eine Anpassung der Eingrenzungen, 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.

2.2 Stand der Forschung und daraus resultierende Erwartungen für Hamburg

Im Rahmen der Studie über Menschen ohne Papiere in Hamburg ist es Aufgabe des HWWI-Teams, die Größenordnung insgesamt und die Größenordnungen relevanter Teilgruppen abzuschätzen. Die Arbeiten von Jörg Alt (1999, 2003) bieten immer noch die umfassendste Analyse zur Situation in Deutschland. Während Alt einen generellen Überblick über die Lebenslage, Probleme und politischen Bearbeitungsstrategien zum Thema Illegalität gibt, liegen weder fundierte Studien zur Gesamtzahl von Menschen ohne Status in Deutschland noch zu Zahlen in einzelnen Städten vor (vgl. Cyrus 2008). Daher werden wir mit unserer Abschätzung für Hamburg Neuland betreten.

Bevor es dazu kommt, ist es sinnvoll, den Stand der Forschung zu darzustellen. Dies geschieht in zwei Schritten. In einem ersten Schritt werten wir vorhandene Studien zu anderen deutschen Städten aus und fragen: Welche Erwartungen lassen sich für eine Studie zu Hamburg aus diesen Studien bilden? In einem zweiten Schritt beziehen wir uns auf die internationale Forschung zu Gelegenheitsstrukturen für irreguläre Migration und fragen, wie diese in Hamburg ausgeprägt sind.

Theoretische Grundlagen und Begrifflichkeiten wurden bereits in Kapitel 2.1 vorgestellt. Demnach ist sowohl die Begriffswahl als auch die Eingrenzung der Gruppe umstritten. Wir beziehen uns im Kern auf Menschen, die ohne gültige Aufenthaltspapiere unangemeldet in Hamburg leben und bei Aufdeckung ihres Aufenthalts eine Abschiebung riskieren könnten. Wir verwenden für sie synonym die Begriffe ‚Menschen ohne Papiere‘, ‚irreguläre Migrant/-innen‘ oder ‚Zuwanderer ohne Status‘ und bezeichnen ihre Lebenslage und ihren Aufenthalt als ‚illegal‘. Dabei sind wir uns bewusst, dass in Hamburg arbeitende EU-Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten teilweise ähnliche Probleme haben wie irreguläre Migranten aus Drittstaaten, auch wenn EU-Bürger sich im Regelfall nicht illegal in Deutschland aufhalten und nicht abgeschoben werden können. Dies gilt auch für Asylbewerber, die sich unter Verletzung der Residenzpflicht in Hamburg aufhalten.

2.2.1 Studien über Menschen ohne Papiere in Deutschland

Unser empirisches Wissen über Menschen ohne Papiere in Deutschland beruht vor allem auf Studien über einzelne Städte, die auch Größeneinschätzungen enthalten.

Die Schwerpunkte dieser Studien werden tabellarisch zusammengefasst. Abschnitt 2.2.1.1 enthält unsere kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, 2.2.1.2 einen Hinweis auf die bisher angewendeten Methoden und 2.2.1.3 geht näher auf die in den Studien genannten Größenschätzungen ein und überlegt, was eine Übertragung der bisherigen Ergebnisse auf Hamburg bedeuten würde.

2.2.1.1 Überblick über Städtestudien in Deutschland

Die in Deutschland bereits vorhandenen Städtestudien geben einen guten Einblick in die Probleme und Lebenslagen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, und sie zeigen, wie öffentliche und private Institutionen damit umgehen. Schwerpunktartig wurden dabei in allen Studien die Themen Wohnsituation, Arbeitssituation, Gesundheitslage und Situation von Kindern bearbeitet. Die Fokussierung auf einzelne Lebenslagen über diesen Kernbereich hinaus ist, je nach Art und Ausrichtung der Studie, unterschiedlich. So heben beispielsweise die Studien für Berlin und Leipzig das Thema Sexarbeit und Prostitution stärker hervor als andere Studien. Die Auswahl der Herkunftsländer der befragten irregulären Migrant/-innen hängt nicht zwangsläufig nur mit der Fokussierung

der Studie, sondern auch mit den Zugängen, die sich die Forscher erarbeiten konnten, zusammen. Einen Überblick über die untersuchten Bereiche und die hierzu befragten Personen gibt Tabelle 1.

Oft wird angenommen, dass Männer unter den irregulären Migrant/-innen überrepräsentiert sind. Dies ist jedoch in Großstädten, in denen sich vor allem für Frauen viele Beschäftigungsmöglichkeiten in Privathaushalten bieten, nicht unbedingt plausibel. Ob die „Globalisierung der Hausarbeit“, wie es Lutz (2003) ausdrückt, zu einer Umkehr des Geschlechterverhältnisses in der Großstadt führt, ist offen. Es ist durch die vorhandenen Städtestudien bekannt, dass es auch Kinder und alte Menschen in der Illegalität gibt und dass deren Lebenssituation als deutlich problematischer eingeschätzt wird als die gesunder Erwachsener im Haupterwerbsalter (siehe z. B. Alt 2003). Es wird angenommen, dass sie unterrepräsentiert sind, weil viele irreguläre Migrant/-innen ihre Kinder und Eltern im Herkunftsland zurücklassen und bisher erst wenige Menschen in der Illegalität alt geworden sind. Darauf deuten die Polizeiliche Kriminalstatistik und die Angaben von Hilfsorganisationen hin (vgl. Cyrus 2008: 45-46).

Die Einschätzungen zu Lebens- und Problemlagen, über die nach den bisherigen Studien weitgehender Konsens besteht, fassen wir hier kurz zusammen:

Ein Teil der irregulären Migrant/-innen führt nach Anfangsschwierigkeiten ein relativ normales Leben in unserer Gesellschaft, das durch viel Arbeit und geringe Freizeit geprägt ist. Für einen anderen Teil ist die Lage prekär, weil der Lebensunterhalt und elementare Bedürfnisse nicht gesichert sind. Der illegale Aufenthalt prägt das Verhalten in vielen Alltagssituationen. Die psychische Belastung ist umso stärker, je mehr die Vorstellung von einer Rückkehr ins Herkunftsland mit Ängsten verbunden ist.

Die fehlende (oder als unmöglich wahrgenommene) Möglichkeit, rechtlich gegenüber Dritten Ansprüche geltend zu machen und durchzusetzen, ist ein wichtiges Kennzeichen der Lebenslage *Illegalität*. Weil dies so ist, können Migrant/-innen ohne Status sich auf dem Arbeitsmarkt oder in Beziehungen dazu gezwungen sehen, Situationen hinzunehmen, gegen die sie sich in einer von Rechtssicherheit gekennzeichneten Situation wehren würden.

Tabelle 1: Übersicht über Methode und Fokus bisheriger Städtestudien

	Leipzig	Berlin	München	Bonn	Frankfurt	Köln
Quelle	(Alt 1999)	(Aischer, Münz et al. 2001)	(Anderson 2003)	(Pater 2005)	(Krieger, Ludwig et al. 2006)	(Bommes und Wilmes 2007)
Empirische Grundlagen	qualitative Studie: Interviews, Einzelfallanalysen, Behördendaten, eigene Beobachtungen	qualitative Studie: Interviews, Behördendaten	qualitative Studie: Interviews und Diskussionsrunden	Interviews, kein wissenschaftlicher Anspruch	qualitative Studie: Interviews, Fragebogenumfrage bei Organisationen	qualitative Studie: Interviews, graue Literatur
Fokus	Probleme der Illegalität aus Sicht der Betroffenen und aus Sicht der aufnehmenden Gesellschaft	Erfassung der Lebenslagen, ausformulierte Politikempfehlungen	Erfassung der Lebenslagen, Entwicklung von Politikempfehlungen	Veranschaulichung von Lebenslagen	Erfassung der Lebenslagen, Erfassung des institutionellen Umgangs mit Illegalität, Handlungsempfehlungen	Erfassung der Lebenslagen, Entwicklung von Politikempfehlungen
Bereiche	Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Verhaltensstrategien (Wohnen, Freizeit, Ehe), finanzielle Situation	Arbeit und Sexarbeit, Gesundheit, Wohnen, Schulbesuch von Kindern	Gesundheit, Arbeit, Wohnen, Behörden	Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Erziehung	Gesundheit, Arbeit, Wohnen, Erziehung, Behörden	Gesundheit, Arbeit, Wohnen, Erziehung, Behörden
Anzahl der Interviews	273, dar. 196 Expert/-innen, 77 Betroffene	11, dar. 6 Expert/-innen, 5 Betroffene	84, dar. 39 Expert/-innen, 22 Betroffene	13 Betroffene	68, dar. 46 Expert/-innen, 22 Betroffene	28, dar. 15 Expert/-innen, 13 Betroffene
Herkunft der Betroffenen	Südost-Europa (8) ¹ Afrika (8) Osteuropa (7) Mitteleuropa (3) Asien (3) Mittl./Nahe Osten (2) Sonstige (3)	Türkei (3) Lateinamerika (2)	Lateinamerika (15) Afrika (7) Südost-Europa (5)	Lateinamerika (8) Afrika (3) China (1) Ost-Europa (1)	Afrika (9) Südost-Europa (7) Lateinamerika (4) Asien (2) Türkei (1)	Lateinamerika (10) Afrika (3) Südost-Europa (2)

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der in der Tabelle angegebenen Studien.

² In dieser Studie beziehen sich Zahlenangaben auf Fälle. Ein Fall kann mehrere Personen umfassen.

In Notsituationen könnten sich zwar auch Menschen ohne Papiere an den Sozialstaat wenden und lebenswichtige Versorgungsleistungen wie eine medizinische Notfallversorgung bei Unfall und Krankheit oder den Lebensunterhalt bis zu einer Abschiebung bekommen. Dies ist bei den derzeitigen deutschen Kooperations- und Datenweitergaberegelungen mit der Aufdeckung der Illegalität und dem Risiko der Abschiebehaft verbunden, sodass Zuwanderer, die weiter in Deutschland bleiben wollen oder auch nur Abschiebehaft fürchten, von diesen Leistungen faktisch ausgeschlossen sind. Als zentrale problematische Lebenslagen haben sich Krankheiten und Unfälle, Schwangerschaften, Kindergarten- oder Schulbesuch, Lohnbetrug und fehlende Rechtsberatung über aufenthaltsrechtliche Optionen herausgestellt.

Lösungen werden auf verschiedenen Wegen gesucht, wie sich am Beispiel Gesundheit verdeutlichen lässt: über den Markt (Bezahlen des Arztes), über persönliche Netzwerke (Konsultieren eines persönlich bekannten, kostenlos helfenden Arztes), über Solidarität (Inanspruchnahme von Hilfsorganisationen wie die Malteser-Migranten-Medizin) oder über beispielsweise das „Ausleihen“ einer Krankenversicherungskarte, was aus Sicht der Migrant/-innen als Solidarität erscheinen kann und rechtlich als Betrug gewertet wird. Wie die konkreten Situationen und institutionelle Umgangsweisen in Hamburg ausgeprägt sind, wird in Kapitel 3 dieser Studie unter der Leitung von Emilija Mitrović untersucht und dort näher beschrieben.

2.2.1.2 Methoden

Die Städtestudien beruhen fast ausschließlich auf qualitativen Analysen mit einem Methodenmix. So sind die Studien zu Leipzig, Köln, München und Frankfurt alle hauptsächlich auf Basis von Experten- und Betroffeneninterviews erstellt, welche als Telefoninterviews und persönliche Gespräche durchgeführt wurden. Interviews wurden teilweise aufgenommen und Wort für Wort transkribiert, teilweise protokolliert oder nur kurz zusammengefasst. Des Weiteren werden Dokumentenanalysen, eigene Beobachtungen und prozessproduzierte Daten aus Behörden und Wohlfahrtsorganisationen in die Analysen einbezogen (siehe z. B. Alt 1999: 53).

Auch wenn auch manchmal die *grounded theory* nach Strauss (1998) mit ihrer Verzahnung von Theorieentwicklung, Erhebung und Auswertung in einem iterativen Verfahren als methodische Referenz zitiert wird, sind viele Studien zwar in der Beschreibung ihrer Datengrundlagen gründlich, aber weniger in der Beschreibung der Auswertungsmethoden. Auch die Theorieentwicklung spielt meist eine geringe Rolle, da die Identifikation von lokalen Problemen und Handlungsmöglichkeiten im Vordergrund der Studien steht. Eine gut fundierte Schätzung der Zahl der Menschen ohne Papiere ist in keiner Studie enthalten.

Mehrere Studien wurden von Organisationen angeregt und finanziert, die in ihrer Arbeit mit Problemen von Migrant/-innen ohne Status umgehen müssen. Auch hinter dieser Studie für Hamburg steht mit dem Diakonischen Werk eine Wohlfahrtsorganisation, die sich von den Ergebnissen der Studie Rückendeckung für ihre Arbeit erhofft. Einerseits kann diese organisatorische Verbundenheit den Blick auf Probleme öffnen und Zugänge zu Migrant/-innen vermitteln, andererseits beinhaltet sie auch Risiken, wenn sie die Auswahl der Gesprächspartner zu stark beeinflusst. Elwert weist in diesem Zusammenhang auf Verzerrungseffekte hin, wenn die Vorstellungen hauptsächlich aufgrund der Informationen aus Hilfs- und Beratungsorganisationen gebildet werden (vgl. Elwert 2002: 8). Dieser Risiken sind sich die an der Hamburg-Studie beteiligten Auftraggeber und Partner bewusst und versuchen sie methodisch kontrolliert zu vermeiden.

2.2.1.3 Größenordnungen und ihre hypothetische Übertragung auf Hamburg

Die einzelnen Städtestudien enthalten quantitative Angaben über Menschen ohne Papiere, wobei das Zustandekommen der Zahlen meist nicht klar beschrieben wird. Dabei kommt es zu dem Effekt, dass bereits veröffentlichte Größenschätzungen als „Quellen“ für weitere Schätzungen verwendet werden, ohne die Entstehung dieser Größen zu hinterfragen oder sie an neue Situationen anzupassen (vgl. Vogel 1999; Alscher, Münz et al. 2001: 4; Cyrus 2008).

Größenangaben können unterschiedlichen Zwecken dienen. Sie können auf das Bedürfnis der Medien nach einer Zahl reagieren: Wer eine Zahl nennt, wird sie sicher zitiert finden. Die Relevanz des in einer wissenschaftlichen Studie bearbeiteten Themas kann unterstrichen werden. Die Problematik einer Personengruppe kann dramatisiert oder heruntergespielt werden. Schätzungen können auch als Beleg für den Erfolg oder das Scheitern von Zuwanderungssteuerung angeführt werden, wobei sie in der Regel für beides nicht geeignet sind.

Aus den Angaben in den Studien schließen wir, dass die Schätzungen in den ersten Studien in Leipzig und München eine Orientierungsfunktion für spätere Schätzungen hatten. Jörg Alt (2004) hat, orientiert an der Bevölkerungsgröße von Städten, Schätzwerte für andere Städte veröffentlicht. Dabei scheint Alt von einem minimalen Bevölkerungsanteil von 2 bis 3% der Menschen ohne Papiere auszugehen. Die genaue Spannbreite ergibt sich dabei aus den unterschiedlichen Erwartungen für die Stadt, an die diese Grunderwartungen jeweils angepasst werden. Spätere Studien haben diese Zahlengrößen als Ausgangswerte zugrunde gelegt und sie an die Situation in ihrer jeweils untersuchten Stadt angepasst. Durch die Anpassung der Schätzung Alts werden eventuelle Fehler weiter fortgeschrieben. Auffällig ist zum Beispiel, dass in Alts Studien auch Arbeitnehmer aus osteuropäischen Staaten eine Rolle spielten, die inzwischen EU-Mitgliedsländer sind und nicht mehr im aufenthaltsrechtlichen Sinne illegal sein können, wenn sie auch teilweise im Arbeitsmarkt weiterhin unangemeldet beschäftigt werden. Durch die EU-Osterweiterung 2004 müsste die Zahl der Zuwanderer ohne Status eigentlich geringer geworden sein, was sich aber in den Schätzungen nicht systematisch widerspiegelt.

Tabelle 2 zeigt die Angaben aus den einzelnen Städtestudien, berechnet ihren prozentualen Anteil an der Bevölkerung insgesamt und an der ausländischen Bevölkerung und zeigt, welche Zahlen sich für Hamburg ergeben würden, wenn in der Stadt gleiche prozentuale Anteile von Zuwanderern ohne Status gegeben wären. Dies sind rein hypothetische Berechnungen und keineswegs unsere Schätzungen für Hamburg. Sie zeigen nur, was in Hamburg zu erwarten wäre, wenn erstens die zugrunde liegenden Schätzungen zuverlässig wären und zweitens die Verhältnisse in Hamburg denen in den untersuchten Städten hinreichend gleichen würden. Da die Schätzungen nicht zuverlässig sind und die Verhältnisse nur bedingt vergleichbar sind, geht es im Wesentlichen um die Verdeutlichung des Rahmens, den die öffentliche Diskussion in Deutschland heute erwarten lässt.

Tabelle 2: Zahlenschätzungen zu Menschen ohne Papiere aus bisher vorhandenen Städtestudien und die übertragenen Werte für Hamburg

	Leipzig	Berlin	München	Frankfurt	Köln								
Bevölkerung	506 578	3 404 037	1 294 608	652 610	989 766								
ausländische Bevölkerung (in %)	31 981 (6,3%)	472 653 (13,9%)	304 952 (23,6%)	137 735 (21,1%)	167 317 (16,9%)								
Menschen ohne Papiere von/rund/bis	4 000	100 000	250 000	30 000	50 000								
Quellen	(Alt 1999)	(Alt 2005)	(Anderson 2003)	(Krieger, Ludwig et al. 2006)	(Bommes and Wilmes 2007)								
Prozentuale Anteile der Menschen ohne Papiere in den Studien													
in % der Bevölkerung	0,8	2,9	2,3	3,8	6,1								
in % der ausländischen Bevölkerung	12,5	21,2	9,8	16,4	18,2								
Erwartungswerte für Hamburg aus den Städtestudien als Unter- und Obergrenzen und berechnetem Mittelwert ³													
aus Anteil an Bevölkerung	14 000	24 000	34 000	51 000	89 000	127 000	40 000	54 000	67 000	66 000	86 000	106 500	35 000
aus Anteil an ausl. Bevölkerung	32 000	56 000	80 000	54 000	95 000	136 000	25 000	33 000	42 000	47 000	61 000	75 000	31 000

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis der angegebenen Studien; Bevölkerungszahlen vom Statistischen Bundesamt (www.destatis.de)

³ Die hier berechneten Zahlen beruhen auf der Bevölkerungsgröße gesamt (1 732 503) oder der Anzahl der Ausländer (257 060) in Hamburg (zum 31.12.2006. Angaben Statistik Nord). Die Ergebnisse sind jeweils gerundet auf 1 000.

Wenn wir unterstellen, dass Zuwanderer ohne Status in Hamburg den gleichen Anteil an der Bevölkerung hätten, wie es die Köln-Studie unterstellt, so kommen wir auf den Wert von 35 500, während die Studie für Berlin 129 000 erwarten lassen würde. Auf der Basis des Verhältnisses von Schätzzahl zu Ausländerzahl in der Bevölkerung lässt sich für Hamburg eine Spannweite von 24 500 (mit Bezug auf München) bis 131 500 (mit Bezug auf Berlin) errechnen. Die Berliner Schätzung impliziert, dass auf zwei regulär gemeldete ausländische Staatsangehörige maximal eine Person ohne Papiere kommt, während nach der Münchner Schätzung auf 12 reguläre mindestens ein irregulärer Einwohner kommt.

Auf der Basis der bisherigen Studien lässt sich zumindest sagen, dass Schätzwerte für Hamburg, die unter 24 000 liegen oder über 130 000 hinausgehen, aus dem bisherigen Rahmen herausfallen und in der öffentlichen Diskussion als überraschend wahrgenommen würden. Die stark veralteten Werte für die ostdeutsche Stadt Leipzig lassen wir hierbei außer Acht.

2.2.2 Gelegenheitsstrukturen für illegalen Aufenthalt

Wovon hängt es ab, ob sich in einer Stadt oder einem ländlichen Gebiet Menschen ohne Papiere ansiedeln? Dazu gibt es in der internationalen theoretischen und empirischen Forschung eine Reihe von Beobachtungen. Wir haben hier nicht den Anspruch, die internationale Literatur umfassend auszuwerten und darzustellen. Eine solche Auswertung wurde im Vorfeld einer umfassenden empirischen Untersuchung in den Niederlanden durchgeführt. Wir nutzen die prägnante Zusammenfassung wie auch die empirischen Analysen des niederländischen Teams als Ausgangspunkt für unsere Überlegungen (vgl. Leerkes, Engbersen et al. 2007). Ihre empirischen Arbeiten basieren auf jahrelangen qualitativen und quantitativen Forschungen vor allem in den niederländischen Städten Den Haag und Rotterdam. Sie haben in Interviews neben 65 Betroffenen und 20 Experten auch 45 Anbieter von Unterkünften für Menschen ohne Papiere zu ihren Erfahrungen, Perspektiven, Lebenssituationen und ihren jeweiligen Problemen und Strategien befragt. Darüber hinaus hatten sie Zugang zu Polizeidaten für die gesamten Niederlande, die zu den Aufgriffen von irregulären Migrant/-innen auch deren Wohnorte dokumentiert haben. So konnten statistisch Korrelationen zwischen den Adressen der irregulären Migrant/-innen und weiteren wohnortbezogenen Merkmalen analysiert werden. Außerdem konnte auf relativ aktuelle deutschsprachige Dokumentationen des nationalen und internationalen Standes der Forschung zurückgegriffen werden (vgl. Cyrus 2004, Schönwälder u. a. 2004, BAMF 2005).

Nach einer Darstellung grundlegender Aspekte gehen wir auf Netzwerkfaktoren und Arbeitsmöglichkeiten ein, um eine Vorstellung davon zu bekommen, wie die Möglichkeiten für illegalen Aufenthalt in Hamburg ausgeprägt sind. Dazu ziehen wir statistisches Material aus den Jahren 2005 bis 2007 heran und haben uns im Zweifelsfall für die besser geeigneten, aber dafür weniger aktuellen Daten entschieden.

2.2.2.1 Grundlegende Erkenntnisse

Das Arbeitsmotiv spielt bei den Motiven zur Migration der Menschen ohne Papiere eine zentrale Rolle (vgl. Lederer 2004: 163). Für hoch regulierte Arbeitsmärkte wie in Deutschland und den Niederlanden wird zudem davon ausgegangen, dass irreguläre Zuwanderer weitgehend auf informelle Märkte verwiesen sind. Ein Teil von ihnen übt aber auch mit gefälschten oder geliehenen Papieren regulär angemeldete Jobs aus. Die Arbeitsplätze sind in der Regel durch folgende drei Merkmale gekennzeichnet, die typischerweise kombiniert auftreten (vgl. Leerkes et al. 2007): Geringe Attraktivität für

einheimische Arbeitskräfte (niedrige Löhne und unattraktive Arbeitsbedingungen), Ortsgebundenheit (keine Verlagerung ins Ausland möglich) und schlechte Kontrollierbarkeit (kleinbetriebliche Strukturen, Privathaushalte, wechselnde Arbeitsstätten). Es handelt sich dabei in der Regel, aber nicht ausschließlich, um Arbeitsplätze mit geringen Anforderungen an die berufliche Qualifikation.

Die hauptsächlich betroffenen Sektoren sind Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Hotel- und Gaststättengewerbe und Transportdienstleistungen. Eine besondere Rolle spielen Dienstleistungen in Privathaushalten, weil Kontrollen in Privathaushalten einen starken Eingriff in die Privatsphäre darstellen würden und daher rechtlich und politisch erschwert sind. Typischerweise sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in Großstädten konzentriert, aber auch in kleineren Städten gibt es irreguläre Migrant/-innen. Zu Erntezeiten bieten auch landwirtschaftlich geprägte Gebiete eine Vielzahl an Beschäftigungsmöglichkeiten.

Während die Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Nachfrage der Arbeitgeber im Inland bestimmt sind, bieten Menschen ohne Aufenthaltsrecht ihre Arbeitskraft sektorübergreifend an. Angesichts der gewaltigen weltweiten Wohlstandsunterschiede ist die potentielle Zahl der Menschen, die bereit wären, entsprechende Arbeit anzunehmen, theoretisch sehr groß. Faktisch ist ihre Zahl durch die Zugänglichkeit und die Anschlussmöglichkeiten an einem Ort begrenzt und strukturiert (vgl. Cyrus 2004: 12): Die Zugänglichkeit meint die faktischen Einreisemöglichkeiten. Sie ergibt sich vor allem durch die räumliche Distanz, die mit dem Ausbau des globalen Transportwesens aber immer mehr an Bedeutung verliert, und durch die politisch gesetzten Zugangsbestimmungen (z. B. Visumsvergaberegelungen). Migrant/-innen müssen Anschlussmöglichkeiten finden, wenn sie sich längere Zeit irregulär in einem zugänglichen Land aufhalten wollen, z. B. einen Arbeitsplatz oder eine sie unterstützende Gruppe. Sie brauchen *Netzwerke* – Beziehungen zu Menschen, die zur Information und Unterstützung herangezogen werden können. Die Möglichkeiten, die solche Netzwerke bieten, werden auch als *Sozialkapital* bezeichnet (vgl. Fennema 2004). Über Netzwerke können auch Kinder oder alte Menschen in die Illegalität zuwandern.

Es sind demnach vor allem Arbeitsmöglichkeiten und Netzwerke, welche die Anwesenheit von Zuwanderern in einer Stadt oder einem Gebiet begünstigen. Konstellationen von Faktoren an bestimmten Orten, die die Gelegenheiten für einen illegalen Aufenthalt beschränken oder ermöglichen, werden auch als räumliche *Gelegenheitsstrukturen* bezeichnet (vgl. Leerkes et al. 2007).

Es gibt einen empirischen Zusammenhang zwischen regulären und irregulären Zuwanderern (vgl. Europäische Kommission 2004). Die Konzentration von regulären Zuwanderern innerhalb einer Stadt ist aus mehreren Gründen als Indikator für die Anwesenheit irregulärer Migrant/-innen geeignet. Erstens haben Zuwanderer Kontakte in ihre Herkunftsländer und können Familienmitgliedern oder Bekannten helfen, sei es aus Familiensinn, Altruismus, Solidarität oder ökonomischem Interesse (vgl. Engbersen et al. 2006, 219). Zweitens fallen Zuwanderer von anderen Kontinenten in Gebieten stärker auf, in denen die Mehrheit weiß und Muttersprachler ist, sodass die subjektive und möglicherweise auch objektive Wahrscheinlichkeit steigt, von der Polizei kontrolliert zu werden. Drittens gibt es in Städten und deren Umgebung dort Konzentrationen regulärer Zuwanderer, wo Wohnen relativ zu anderen Stadtteilen billig ist.

Niedrige Wohnkosten innerhalb des städtischen Umfeldes sind aber gerade auch für Menschen ohne Status relevant.⁴

Auch Nicht-Zuwanderer können Anschlussmöglichkeiten für Zuwanderer ohne Status bieten. Leerkes et al. (2007) stellen den Anteil der Singles als eigenständigen Einflussfaktor mit statistisch nachweisbarem Einfluss heraus. Ein derartiger Einfluss ist in der sonstigen internationalen Literatur noch wenig diskutiert. Als Erklärung wird angeführt, dass Alleinlebende höhere Anreize zur Untervermietung haben als größere Haushalte. Neben der Untervermietungsneigung spielen auch Paarbeziehungen eine Rolle. Alleinstehende Zugewanderte mit niedrigem Einkommen können ihre Partner nicht ohne weiteres nachholen. Auch Einheimische (z. B. mit schlechten Chancen auf eine Beziehung) können sich für Zuwanderer ohne Status durch das Angebot von Wohnen und Unterstützung interessant machen.

Wenn sich einmal eine gewisse Konzentration von irregulären Zuwanderern in einer Stadt oder einem Bezirk herausgebildet hat, gibt es eine Tendenz zu Verstärkungseffekten. Es bildet sich dort eine reguläre und irreguläre Infrastruktur heraus, zum Beispiel durch informelle Wohnungs- und Arbeitsvermittler und Hilfsorganisationen.

In der quantitativen Analyse in den Niederlanden wurde zudem ein messbarer Einfluss einer Reihe von Sonderfaktoren herausgestellt. So konnte das Vorhandensein von Asylbewerberzentren, Abschiebezentren, Chinarestaurants und Bordellen relativ hohe Aufgriffszahlen in Regionen erklären helfen, die eher dünn besiedelt sind und sich nicht durch eine Kombination der oben genannten Faktoren auszeichnen.⁵ Auch können regionale oder stadtteilbezogene Schwerpunktsetzungen der Polizei die Statistik bei Aufgriffen stark beeinflussen und müssen deshalb als Sonderfaktoren bei der Arbeit mit Polizeistatistiken berücksichtigt werden.

Aufbauend auf dem Stand der Forschung sehen wir uns an, was wir über die Gelegenheitsstrukturen in Hamburg sagen können. Wir nehmen die niederländische Studie als Anregung, um in Hamburg nach Indikatoren für Faktoren zu suchen, die illegalen Aufenthalt begünstigen. Die im Folgenden von uns genannten Indikatoren lassen demnach Rückschlüsse auf das Vorhandensein von irregulären Migrant/-innen zu, sind aber nicht als ursächlich für das Entstehen von irregulärer Migration zu verstehen.

2.2.2.2 Netzwerkfaktoren in Hamburg

Reguläre Neuzuwanderung kann als Indikator für illegalen Aufenthalt genutzt werden (vgl. Europäische Kommission 2004). Wir können erwarten, dass Menschen ohne Status überwiegend aus Ländern kommen, die schlechte legale Zuwanderungsmöglichkeiten und gute irreguläre Anknüpfungsmöglichkeiten bieten. Um dies noch einmal gleich zu Anfang klar zu sagen: Reguläre Zuwanderer unterstützen in der Regel keinen illegalen Aufenthalt. Die Verbundenheit zu einanderem Staat lässt nur die

⁴ In den Niederlanden hatte der Anteil von Wohnungen und Häusern in Privatbesitz einen separaten positiven Einfluss auf die Irregularität, was damit erklärt wird, dass Wohnungsbaugesellschaften u. ä. den Status überprüfen müssen, Privatvermieter aber nicht. Da in Deutschland auch für Privatvermieter Meldepflichten gelten, wird hier kein separater Einfluss angenommen.

⁵ EU-Bürger wurden – wie auch in dieser Studie – aus der Analyse ausgeschlossen. In den polizeilichen Ausgangsdaten zeigte sich vor der Bereinigung aber zunächst auch eine Konzentration von Aufgriffen von EU-Ausländern (z. B. Deutschen) in bestimmten Grenzregionen, die wegen Drogendelikten der Niederlande verwiesen worden waren und in der niederländischen Analyse als aufgegriffene irreguläre Migranten auftauchten.

Wahrscheinlichkeit steigen, dass einzelne eine Verpflichtung zur Unterstützung oder auch eine Möglichkeit zur Beschäftigung oder Ausbeutung sehen, und dies schlägt sich als nachweisbarer Effekt in statistischen Analysen nieder (vgl. Leerkes et al. 2007). Dieser Effekt kann je nach Herkunftsland unterschiedlich ausfallen.

2.2.2.2.1 Struktur der Bevölkerung in Hamburg

Als Grundlage der Erwartungsbildung fungiert somit zunächst eine Analyse der derzeitigen Zusammensetzung und der Herkunft der Bevölkerung von Hamburg. Die am häufigsten verwendeten Indikatoren für eine enge Verbundenheit mit einem anderen Staat sind die Geburt im Ausland und eine ausländische Staatsangehörigkeit. Sie sind relativ klar und leicht messbar und werden auch hier herangezogen.⁶ Tabelle 3 unterteilt die Bevölkerung Hamburgs und Deutschlands nach dem Geburtsort und der Staatsangehörigkeit. Bei der Betrachtung der Tabelle wird deutlich, dass Hamburg – wie auch andere Großstädte – einen höheren Anteil an Menschen mit engem Bezug zu einem ausländischen Staat hat als der Bundesdurchschnitt. Dies lässt auch einen höheren Anteil an irregulären Migrant/-innen erwarten. Der Ausländeranteil ist in Hamburg mit 14 Prozent höher als im Bundesdurchschnitt (9%). Noch deutlicher wird die Bedeutung Hamburgs als Zuwandererstadt, wenn der Anteil der im Ausland Geborenen herangezogen wird. 19 Prozent der Hamburger Bevölkerung ist im Ausland geboren, während dies immerhin noch auf 10 Prozent der Bevölkerung Deutschlands zutrifft.

Der Anteil der im Ausland Geborenen ist höher, weil es deutlich mehr im Ausland geborene Deutsche gibt, also z. B. Spätaussiedler aus Russland oder eingebürgerte Zuwanderer aus der Türkei, als in Deutschland geborene Ausländer, also z. B. italienische oder türkische Bürger, die in Deutschland geboren sind, aber ihre alte Staatsangehörigkeit beibehalten haben. Rund 326 000 Hamburger/-innen sind nach dieser Hochrechnung auf der Basis von Mikrozensus-Daten im Ausland geboren und rund 247 000 haben eine ausländische Staatsangehörigkeit. Dies sind Zahlen, an denen auch die Plausibilität von Schätzungen zum Umfang illegalen Aufenthalts später gemessen werden kann.

⁶ Der in Deutschland neuerdings gebräuchliche Begriff der „Menschen mit Migrationshintergrund“ bezieht zusätzlich Kinder von Zuwanderern ein. Da sie aber räumlich ähnlich verteilt sind wie Zuwanderer, bringt dies hier keine zusätzlichen Erkenntnisse. Interessant wäre auch der Anteil der in Deutschland geborenen Deutschen mit längeren Auslandsaufenthalten.

Tabelle 3: Bevölkerung nach Geburtsort in Deutschland oder im Ausland und Staatsangehörigkeit, Hamburg und Deutschland (2005)

Hamburg		Staatsangehörigkeit				Insgesamt	in %
		Deutsch		Ausländisch			
		absolut	in % Bev.	absolut	in % Bev.		
Geburtsort	Deutschland	1 367 660	79	44 850	3	1 412 510	81
	Ausland	123 430	7	202 570	12	326 000	19
Insgesamt		1.491.090	86	247 420	14	1 738 510	100
Deutschland							
Geburtsort	Deutschland	72 066 000	87	1 749 000	2	73 815 000	90
	Ausland	3 078 000	4	5 572 000	7	8 650 000	10
Insgesamt		75 144 000	91	7 321 000	9	82 465 000	100

Quellen: Für Hamburg: Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern 2006/Tabelle 2/S. 51. Für Deutschland: 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland/Tabellenanhang/Sonderauswertung des Mikrozensus 2005/S. 211/Tabelle 4 und eigene Berechnung.

Aus welchen Ländern kommen die regulären Zuwanderer, sodass für diese Länder auch Anknüpfungspunkte für irreguläre Migrant/-innen zu erwarten sind? Bestimmte Länder kommen als Herkunftsland irregulärer Zuwanderung weniger in Frage, andere deutlich mehr. Hierzu ist es sinnvoll, Bevölkerungsdaten auf der Basis des Ausländerzentralregisters zu betrachten, weil eine feinere Differenzierung nach Herkunftsändern im Mikrozensus (Befragung von einem Tausendstel der Bevölkerung) aufgrund der Fallzahlen nicht möglich ist.

Die ausländische Bevölkerung in Hamburg nach Staatsangehörigkeiten ist in Tabelle 4 aufgeführt. Bei der Betrachtung der Staatsangehörigkeiten der ausländischen Hamburger/-innen zeigt sich, dass mehr als ein Viertel aller ausländischen Einwohner eine Staatsangehörigkeit der Europäischen Union hat. Da es hinsichtlich der Arbeitsaufnahme Einschränkungen in der Europäischen Union gibt, kann es zu irregulären Beschäftigungsverhältnissen kommen. Dies kann zu vergleichbaren Lebenslagen der Betroffenen führen, obwohl sie sich legal im Land aufhalten. EU-Bürger können nur unter sehr begrenzten Umständen des Landes verwiesen werden (z. B. schwere Kriminalität).

Tabelle 4: Ausländische Staatsangehörige in Hamburg und Deutschland zum 31.12.2006

	Hamburg			Deutschland			Anteil Hamburg an BRD
	insgesamt	in %	weiblich in %	insgesamt	in %	weiblich in %	in %
Insgesamt	257 060	100	47,3	6 751 002	100	48,5	3,8
darunter Europäische Union	67 395	26,2	48,9	2 183 365	32,3	47,4	3,1
Die 15 wichtigsten Herkunftsländer außerhalb der EU für Hamburg							
	Hamburg			Deutschland			Anteil Hamburg an BRD
Türkei	58 154	22,6	45,6	1 738 831	24	47	3,3
ehem. Serbien und Montenegro⁷	16 635	6,5	49,6	316 823	4,7	47,5	5,3
Afghanistan	12 936	5,0	48,6	52 162	0,7	47,4	24,8
Iran, Islam. Republik	8 512	3,3	44,0	58 707	0,8	43,8	14,5
Russische Föderation	7 713	3,0	58,8	187 514	2,6	59,8	4,1
Ghana	5 580	2,2	51,3	20 587	0,3	52,1	27,1
Kroatien	4 611	1,8	46,5	227 510	3,1	50,8	2,0
Vereinigte Staaten	4 369	1,7	48,4	99 265	1,4	42,9	4,4
Philippinen	3 984	1,6	18,3	20 093	0,3	73,9	19,8
Bosnien und Herzegowina	3 953	1,5	48,9	157 094	2,2	48,3	2,5
Ukraine	3 894	1,5	56,4	128 950	1,8	60,8	3,0
Mazedonien	3 838	1,5	41,3	62 295	0,9	46,4	6,2
China	3 523	1,4	47,5	75 733	1,0	47,6	4,7
Indien	2 394	0,9	32,7	41 497	0,6	34,3	5,8
Japan	1 789	0,7	54,7	30 125	0,4	57,9	5,9

Quelle: Hamburg: Statistik Nord, Bevölkerung, statistische Berichte, A4 Ausländische Bevölkerung in Hamburg, 2006, Tabelle 3; Deutschland: Statistisches Bundesamt, Genesis-Datenbank, Bevölkerung, Ausländer: Deutschland, Stichtag, ausgewählte Staaten der Welt; eigene Darstellung. Wir stellen die wichtigsten Staatsangehörigkeiten von Drittstaatlern (Nicht-EU-Bürgern) kurz in Ländergruppen vor, die wir nach groben geographischen Gesichtspunkten gebildet haben, ohne auf die speziellen Beziehungen einzelner Länder zu Deutschland im Detail einzugehen. In diese Betrachtung werden auch nicht in der Tabelle aufgeführte Länder einbezogen.

⁷ Seit August 2006 werden das größere Serbien und das kleinere Montenegro als separate Staaten geführt. Für ehem. Serbien und Montenegro ist die Summe aus Serbien und Montenegro, sowie der einzelnen Staaten Serbien und Montenegro hier gebildet worden, um eine Vergleichbarkeit mit der Hamburger Statistik zu gewährleisten. Jedoch sei auf die unterschiedlichen Angaben in einzelnen Berichten des BAMF und der Integrationsbeauftragten verwiesen.

Europa inklusive Türkei

Wie auch in der Bundesrepublik insgesamt stehen Migrant/-innen aus den ehemaligen Anwerbestaaten Türkei und den Nachfolgestaaten Jugoslawiens an erster Stelle der Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten. Mit rund 58 000 Staatsangehörigen stellt die Türkei die stärkste Gruppe. Von den Nachfolgestaaten Jugoslawiens sind Serbien und Montenegro am wichtigsten (zusammen rund 17 000) vor Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien mit jeweils rund 4 000 Einwohnern.

Die Russische Föderation und die Ukraine stellen mit rund 8 000 bzw. 4 000 Einwohnern die meisten Migrant/-innen aus Nicht-EU-Osteuropa mit ähnlichen Anteilen wie im Bund.

Maghreb, mittlerer und naher Osten

Im Bereich dieser Staaten nimmt Hamburg eine Sonderstellung in der Bundesrepublik ein. Rund ein Drittel aller gemeldeten afghanischen Staatsbürger in Deutschland lebt in Hamburg. Auch der Anteil an Migrant/-innen aus dem Iran ist im Vergleich zur Bundesrepublik deutlich höher. Insgesamt leben fast 13 000 Afghanen und 8 500 Iraner regulär in Hamburg. Auch für weitere Staaten aus dieser Gruppe, die nicht unter die 15 wichtigsten Staatsangehörigkeiten in Hamburg fallen, ist die Bedeutung Hamburgs relativ hoch (z. B. Ägypten – jeder sechste Ägypter in Deutschland lebt in Hamburg).

Afrikanische Staaten ohne Maghreb

Das relativ kleine westafrikanische Land Ghana liegt an sechster Stelle bei den ausländischen Staatsangehörigen in Hamburg. Hier liegt, wie bei den Staaten des Maghreb und nahen und mittleren Ostens, eine deutliche regionale Konzentration vor: Mehr als ein Viertel aller in Deutschland gemeldeten ghanaischen Staatsangehörigen lebt in Hamburg. Auch das Nachbarland Togo, das hier nicht gesondert aufgeführt ist, ist relativ überrepräsentiert, wenn auch nicht so ausgeprägt wie Ghana.

Asiatische Staaten ohne mittlerer und naher Osten

Die Philippinen zählen zu den wichtigsten Herkunftsländern in Hamburg. Staatsbürger der Philippinen sind vornehmlich wegen der Schifffahrt in Hamburg und deshalb im Vergleich zum Bundesdurchschnitt überdurchschnittlich stark vertreten. Dadurch ist der Männeranteil in Hamburg deutlich höher, während in der Bundesrepublik insgesamt Frauen deutlich dominieren. Vorübergehend in Hamburg lebende Seeleute sind in der Hamburger Bevölkerungsstatistik unter dem Begriff Schiffsbevölkerung geführt, sofern sie nicht einen festen Wohnsitz in Hamburg haben.

Migrant/-innen aus China, Indien und Japan sind ebenfalls unter den 15 wichtigsten Staatsangehörigkeiten zu finden und im Vergleich zum Bundesdurchschnitt etwas stärker vertreten, was vermutlich auf die traditionell ausgeprägten Handelsbeziehungen der Stadt mit diesen Ländern zurückzuführen ist. Die Stadt Hamburg und die Handelskammer Hamburg versuchen derzeit vor allem, gezielt chinesische Unternehmer nach Hamburg zu holen, um Hamburg als europäisches China-Kompetenzzentrum auszubauen.

Amerikanische Staaten

Nur die USA sind unter den 15 wichtigsten Ländern mit ausländischen Staatsangehörigen in Hamburg vertreten. Auffällig ist, dass keines der südamerikanischen Länder unter den 15 wichtigsten Herkunftsländern erfasst ist. Brasilien kommt als erstes Land an Platz 29 mit 1 538 Einwohnern. Dies ist insofern interessant, als in vielen der bisher durchgeführten Studien überproportional viele Lateinamerikaner interviewt wurden (siehe hierzu auch Tabelle 1, S. 21).

Zusammenfassung

Wenn der theoretisch postulierte und in Studien anderer Länder empirisch nachgewiesene Zusammenhang zwischen legaler und illegaler Migration tatsächlich besteht, dann können wir für Hamburg erwarten, dass irreguläre Zuwanderer aus ähnlichen Herkunftsländern stammen wie reguläre Zuwanderer. Dabei müssen jedoch die Anreizsituation, die Einreisemöglichkeiten und die legalen Alternativen zu illegalem Aufenthalt berücksichtigt werden.

EU-Bürger können sich (von Ausnahmen abgesehen) legal in der gesamten Europäischen Union aufhalten. Allerdings können Bürger der neuen Mitgliedsstaaten, die irregulär und unangemeldet in Hamburg arbeiten, durchaus ähnlichen Problemen ausgesetzt sein wie Drittstaatler ohne jedes Aufenthaltsrecht.

Wir gehen davon aus, dass Menschen aus demokratischen Rechtsstaaten mit relativ hohem Lebensstandard nur in seltenen Fällen zu irregulären Zuwanderern in Deutschland werden. Es gibt für sie auch legale Arbeitsaufnahmemöglichkeiten, wenn sie in Engpassbereichen arbeiten. Daher gehen wir davon aus, dass die relativ bedeutenden legalen Zuwanderungsbevölkerungen aus den USA und Japan kaum zu illegalem Aufenthalt führen.

Die Zuwanderer aus den ehemaligen Anwerbeländern Türkei, Serbien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro sowie aus Herkunftsländern von Spätaussiedlern (Russland) machen einen bedeutenden Anteil an der regulären ausländischen Bevölkerung Hamburgs aus. Hier gibt es relativ gute legale Zugangsmöglichkeiten und viele Anknüpfungspunkte, die zu regulärem Zuzug z. B. zwecks Familiengründung führen können. Wir erwarten eine im Verhältnis zur Bevölkerung relativ geringe Zahl von irregulären Migrant/-innen, wobei die absolute Zahl durchaus beachtlich sein dürfte.

Ähnliches gilt für Menschen aus Afghanistan und dem Iran. Sie können in der Regel nicht abgeschoben werden und müssten somit zumindest Anspruch auf eine Duldung haben. Die große Gesamtzahl aus diesen Ländern macht es jedoch wahrscheinlich, dass auch bei einem kleinen Anteil von irregulären Migrant/-innen eine beachtliche Zahl zustande kommt. Außerdem stellt sich hier die Frage, inwiefern Menschen aus anderen Teilen Deutschlands, die ihre Residenzpflicht verletzen, unangemeldet in Hamburg leben.

Aus dem afrikanischen Raum sind besonders die westafrikanischen Länder Ghana und Togo in Hamburg regional konzentriert mit einer inzwischen beachtlichen regulären ausländischen Bevölkerung. Aus diesen Ländern sind auf Grund der schwierigen ökonomischen und teilweise auch politischen Lage die Anreize zu illegalem Aufenthalt hoch und die legalen Aufenthaltsmöglichkeiten stark eingeschränkt, z. B. temporär über ein Studium oder ein in der Regel erfolgloses Asylverfahren. Dies spricht für eine relativ, aber nicht zwangsläufig absolut bedeutende Zahl von irregulären Zuwanderern aus diesen Ländern.

Ähnliches gilt für die Zuwanderung aus dem asiatischen Raum. Hier sind Schwerpunkte bei den Ländern Philippinen, China und Indien zu erwarten. Hier könnten temporäre legale Beschäftigungsmöglichkeiten, beispielsweise als Spezialitätenköche, eine Rolle spielen, sowohl als Alternative zu illegalem Aufenthalt als auch als Einstieg in illegalen Aufenthalt.

Auffällig ist das Fehlen von lateinamerikanischen Staatsangehörigkeiten unter den quantitativ bedeutenderen regulären Staatsangehörigkeiten. In diesen Ländern gibt es quantitativ bedeutende Bevölkerungsteile, für die ein illegaler Aufenthalt attraktiv sein könnte. Die visumsfreie Einreise hat bis vor einigen Jahren einen relativ leichten Zu-

gang bei zugleich stark eingeschränkten legalen Alternativen geboten. Auf Grund der relativ stabilen rechtlichen und politischen Lage in den meisten Ländern bieten Asylverfahren keine Aussicht auf Erfolg und temporäre Legalisierung. Dies spricht dafür, dass im Verhältnis zur regulären Bevölkerung relativ viele Menschen aus Lateinamerika irregulär sein könnten. Dies wiederum könnte darauf hinweisen, dass die Hilfsmöglichkeiten durch die regulären Zuwanderer relativ begrenzt sind und Lateinamerikaner deshalb verstärkt Hilfe außerhalb dieser Netze suchen. Daher vermuten wir, dass durchaus eine relevante Zahl von Lateinamerikanern illegal in Hamburg sein könnte, dass deren Bedeutung aber durch Hilfsorganisationen tendenziell überschätzt werden dürfte.

2.2.2.2.2 Single-Anteil der Bevölkerung in Hamburg

Ausgehend von den Erkenntnissen von Leerkes et al (2007) deutet auch ein überdurchschnittlicher Single-Anteil an der Gesamtbevölkerung auf Anknüpfungsmöglichkeiten für irreguläre Migration hin. In diesem Zusammenhang sei noch einmal darauf hingewiesen, dass wir keineswegs unterstellen, dass Singles grundsätzlich gern Menschen ohne Status beherbergen oder zum Lebenspartner nehmen müssen – dies wäre falsch. Es gibt aber die theoretisch und empirisch gestützte Beobachtung in den Niederlanden, dass unter den Singles mehr Unterstützer als in anderen Bevölkerungsgruppen zu finden sind, sodass der Anteil dieser Menschen in statistischen Analysen einen (geringen) positiven Einfluss auf irreguläre Migration aufgewiesen hat. Wir nehmen dies als Anlass, uns mit der Struktur Hamburgs im Hinblick auf diesen Faktor vertraut zu machen.

Wie auch andere Großstädte zeichnet sich Hamburg durch einen hohen Anteil von Menschen aus, die als Ledige, Geschiedene oder Verwitwete prinzipiell eine Ehe eingehen könnten. Die Verwitweten, die überwiegend älter sind, sollen hier außer Betracht gelassen werden. Von den rund 1,7 Millionen Menschen, die in Hamburg leben, sind rund 800 000 ledig und 131 000 geschieden (vgl. Statistik Nord 2006a). Zieht man davon die 219 000 unter 15-Jährigen ab, so ergibt sich eine Zahl von gut 700 000 Menschen, die sich durch eine Ehe binden könnten, wenn sie es wollten. Dies sind rund 40 Prozent der Hamburger Bevölkerung.

Dies wirkt sich auch auf die Zahl der Einpersonenhaushalte aus, die in Hamburg rund die Hälfte aller Haushalte ausmachen. Betrachtet man nur die Ledigen in Einpersonenhaushalten, verbleibt eine Zahl von ca. 450 000 allein lebenden Ledigen. Dies entspricht rund 25 % der Gesamtbevölkerung Hamburgs. Diese Zahlen deuten auf eine relativ hohe potentielle Zahl von Anknüpfungsmöglichkeiten hin.

2.2.2.3 Arbeitsmöglichkeiten

Wir haben verschiedene Möglichkeiten bedacht, Indikatoren für irregulären Aufenthalt zu bilden und statistisches Material dazu geprüft, wobei das meiste aus unterschiedlichen Gründen keine brauchbaren Anhaltspunkte liefern kann. Einige erste Anhaltspunkte für vorhandene Arbeitsmöglichkeiten können jedoch gegeben werden. Diese können später auch als Referenzdaten für Plausibilitätsüberlegungen genutzt werden. Zunächst wird anhand der Zahlen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter abgeschätzt, welche Relevanz bestimmte Wirtschaftszweige in Hamburg haben, in denen irreguläre Migration erwartet werden kann. Anschließend wird zusätzlich das Potential von Privathaushalten abgeschätzt, die persönliche Dienstleistungen nachfragen könnten. Da es in Privathaushalten kaum sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gibt, sind diese als Indikator hier nicht brauchbar.

2.2.2.3.1 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen

Unter den rund 790 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Hamburg gibt es rund 63 000 ausländische Staatsangehörige, was einem Ausländeranteil von 8 Prozent an allen Beschäftigten entspricht. Wir gehen davon aus, dass der Ausländeranteil unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten niedriger ist als unter den Einwohnern, weil überproportional Deutsche aus den umliegenden Städten und Gemeinden einpendeln.

Tabelle 5: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Deutschland und Hamburg (2007)

Branchen	Hamburg				Deutschland			
	Insgesamt		davon ausländische Beschäftigte		Insgesamt		davon ausländische Beschäftigte	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Fischzucht	2 593	0,3	343	13,2	279 469	0,8	18 467	6,6
Produzierendes Gewerbe	143 677	18,2	9 356	6,5	15 549 190	45,6	633 281	4,1
Davon								
Verarbeitendes Gewerbe	111 057	14,1	7 402	6,7	13 584 580	39,8	537 572	4,0
Energie- und Wasserversorgung	6 257	0,8	375	6,0	264 139	0,8	k.A.	
Baugewerbe	26 373	3,3	1 829	6,9	1 500 631	4,4	95 709	6,4
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	240 127	30,4	25 715	10,7	636 3225	18,7	513 067	8,1
Davon								
Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern	131 481	16,6	9 477	7,2	4 022 010	11,8	234 462	5,8
Gastgewerbe	25 914	3,3	6 918	26,7	762 347	2,2	155 417	20,4
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	82 732	10,5	9 320	11,3	1 578 868	4,6	123 188	7,8
Sonstige Dienstleistungen	403 044	51,0	27 702	6,9	10 222 998	30,0	651 598	6,4
Davon								
Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe	47 762	6,0	1 982	4,1	984 561	2,9	23 905	2,4
Grundstückswesen, Vermietung, Dienstleistungen für Unternehmen	178 744	22,6	16 703	9,3	3 722 865	10,9	328 271	8,8
Öffentliche Verwaltung u. ä.	33 513	4,2	916	2,7	1 676 823	4,9	81 029	4,8
Öffentliche und private Dienstleistungen (ohne öffentl. Verwaltung), Exterrit. Organisationen	143 025	18,1	9 824	6,9	7 192 395	21,1	218 393	3,0
Insgesamt ⁸	790 270	100	63 252	8,0	34 116 294	100	1830 369	5,4

Quelle: Hamburg: Statistik Nord, Tabelle A VI 5 ; Deutschland: Statistisches Bundesamt, Statistik der sozialversicherungspflicht. Beschäftigten und Bundesagentur für Arbeit, Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, 2.5 Tabelle: Beschäftigung von Ausländern nach Wirtschaftszweigen; Stichtag 31.12.2007; eigene Berechnungen

⁸ Differenzbeträge sind auf nicht dargestellten Branchen zurückzuführen. Die Prozentangaben beziehen sich jedoch jeweils auf die Gesamtzahl aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Die grobe Aufgliederung lässt auch einen Blick auf die Branchen Landwirtschaft und Gastronomie zu, welche im Zusammenhang mit den Beschäftigungsmöglichkeiten für irreguläre Migrant/-innen oft genannt werden. Landwirtschaft hat in Hamburg selbst eine relativ geringe Bedeutung mit rund 2 600 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. In Hamburgs Umgebung gibt es jedoch Gebiete mit einem großen landwirtschaftlichen Sektor (z. B. Altes Land), die durch Pendeln leicht zu erreichen sind. Sie bieten daher saisonal Beschäftigungsmöglichkeiten, die jedoch größtenteils außerhalb der von uns untersuchten Fläche Hamburgs liegen.

Die Beschäftigtenzahl im Bau- und Gastgewerbe liegt jeweils bei rund 26 000. Der Baubereich liegt mit 3,3 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt, was vermutlich weniger mit einer geringeren Zahl von Baustellen als mit Einpendlern zu tun hat, und die Gastronomie weist mit ebenfalls 3,3 Prozent einen höheren Anteil als der Bund auf. In Hamburg ist jedoch der sonstige Dienstleistungssektor mit 51 Prozent deutlich größer als im Bundesdurchschnitt, obwohl es relativ weniger Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung gibt. Hier könnten ebenfalls Branchen enthalten sein, die auch Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen ohne Papiere bieten (wie z. B. das Reinigungsgewerbe). Während das Baugewerbe mit 6,4 % einen durchschnittlichen Ausländeranteil aufweist, sind die Anteile in der Landwirtschaft (13,2 %) und im Gastgewerbe (26,7 %) relativ hoch, was auf Anknüpfungsmöglichkeiten hindeutet.

Häufig finden irreguläre Migrant/-innen ihre erste Beschäftigung über Landsleute oder auch bei Landsleuten. In Unternehmen von Menschen aus dem gleichen Herkunftsland können wir ein Potenzial für die Beschäftigung von Menschen ohne Papiere erwarten (vgl. auch Schönwälder, Sciortino et al. 2004: 49). Dies bedeutet natürlich nicht, dass zugewanderte Unternehmer weniger gesetzestreu sind als einheimische. Sie haben mehr Kontakte ins Ausland und beschäftigen häufiger Menschen aus ihrem Herkunftsland, so dass sie häufiger gefragt werden und damit häufiger dem Risiko ausgesetzt sind, sich bewusst oder versehentlich, unter moralischem Druck oder aus ökonomischen Motiven für die Beschäftigung eines Menschen ohne regulären Status zu entscheiden.

In einer Studie zu ausländischen Unternehmern in Hamburg befragte Burgbacher (2004) 427 ausländische Unternehmer aus unterschiedlichen Herkunftsländern zu verschiedenen Aspekten des Unternehmertums. Dabei gaben drei Viertel der Unternehmer an, überwiegend oder ausschließlich Menschen aus dem eigenen Herkunftsland zu beschäftigen, wobei diese Neigung bei Polen und Chinesen deutlich höher war als bei Türken und Iranern (vgl. Burgbacher 2004: 11).

Tabelle 6: Beschäftigung von Menschen aus gleichem Herkunftsland von Unternehmern in %

Afghanistan	China	Ex-Jugoslawien	Iran	Polen	Türkei	Gesamt
72,4	83,7	75,6	68,1	100	66,1	72,3

Quelle: Burgbacher (2004), S. 11

Vor allem im Einzelhandel und in der Gastronomie beschäftigen ausländische Unternehmer Landsleute (80%).

Die Zahl der Unternehmen, die von Migrant/-innen geleitet wird, wird generell nicht erfasst. Seit 1997 erfasst aber die Handelskammer Hamburg dieses Merkmal bei Neugründungen und Veränderungen der Leitung. Nach einer Auswertung aus dem

Jahr 2001 waren die wichtigsten Nicht-EU-Staaten mit weitem Abstand die Türkei, dann Iran, Jugoslawien und Afghanistan. Heute geht der türkische Unternehmerverband ATU von rund 3 000 türkischen Unternehmen in Hamburg aus, alle übrigen Herkunftsländer stellen nach Einschätzung der Handelskammer höchstens halb so viele Unternehmer oder deutlich weniger (Telefonat mit Herrn Dickmann, Handelskammer Hamburg, 27.8.2008).

Insgesamt gibt es deutliche Anhaltspunkte für Beschäftigungsmöglichkeiten von irregulären Zuwanderern in Unternehmen, ohne dass das Potenzial mit den vorhandenen Daten abgeschätzt werden könnte. Allerdings liefern die legalen Beschäftigungszahlen Referenzzahlen, die in der weiteren Arbeit zur Abschätzung der Plausibilität eventueller Schätzversuche herangezogen werden können.

2.2.2.3.2 Private Haushalte

Private Haushalte bieten einen relativ großen, aber schwer überschaubaren Markt für die Beschäftigung irregulärer Migrant/-innen. Vor allem Frauen können abhängige Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse in nur einem Haushalt eingehen, insbesondere in der Betreuung von alten Menschen und Kindern. Bei Beschäftigung in nur einem Haushalt wohnen die Migrantinnen oft auch am Arbeitsplatz in der Wohnung ihrer privaten Arbeitgeber. Ebenfalls meist weibliche Haushaltshilfen bedienen oft in selbstständiger Form mehrere Privathaushalte regelmäßig mit mehreren Stunden pro Woche. Dienstleistungen zur Wohnungs- oder Hausrenovierung und auch zur Gartenarbeit werden typischerweise an Männer vergeben, die dann ebenfalls selbstständig arbeiten.

Wieviele Haushalte können es sich leisten, jemanden im Haushalt zu beschäftigen? Hier soll das Potential für regelmäßige Haushaltshilfen mit dem Mikrozensus 2006 abgeschätzt werden. Es geht hier um reine Plausibilitätsrechnungen. Laut Mikrozensus gibt es insgesamt rund 957 000 private Haushalte in Hamburg, darunter 945 000 Hauptwohnsitzhaushalte.

Schauen wir auf das Nettoeinkommen der Haushalte, so stellen wir fest, dass laut Mikrozensus 2006 rund 55 000 Haushalte ein Einkommen von 4 500 Euro und mehr pro Monat haben. Immerhin fast 300 000 Haushalte haben ein Nettoeinkommen von 2 000 bis 4 500 Euro im Monat. Wenn wir annehmen, dass die Haushalte mit über 4 500 Euro Monatseinkommen zu beinahe 100 Prozent irgendeine Form von regulärer oder irregulärer Hilfe im Haushalt in Anspruch nehmen, und dass dies noch für einen Anteil zwischen 20 und 80 Prozent der Haushalte mit Einkommen zwischen 2 000 und 4 500 Euro der Fall ist, kommen wir auf ein Potential von 115 000 bis 305 000 Haushalten, die zumindest stundenweise jemanden im Haushalt beschäftigen. Nehmen wir zusätzlich an, dass eine Arbeitskraft im Durchschnitt 5 Haushalte bedient, so führt diese Annahme zu 23 000 bis 61 000 Erwerbstätigen in Hamburger Privathaushalten, die regulär beschäftigt, irregulär beschäftigt oder auch irregulär im Land leben. Selbstverständlich muss nicht jeder, der es sich leisten kann, private Dienstleistungen im Haushalt in Anspruch nehmen, und auch Haushalte mit geringerem Einkommen können eine so hohe Wertschätzung zumindest einer kurzfristigen Hilfe haben, dass sie dafür einen Teil ihres Einkommens ausgeben. Die Einkommensgrenzen und Prozentwerte sind nicht empirisch begründet, sondern stellen einen Plausibilitätsrahmen zur Diskussion. Wenn z. B. jemand annehmen sollte, dass 50 000 Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburger Privathaushalten beschäftigt sind, würde dies implizieren, dass entweder fast alle Beschäftigungsverhältnisse von Menschen ohne Status besetzt sind, oder dass auch Haushalte mit weniger als 2 000 Euro im Monat regelmäßig private Dienstleistungen in Anspruch nehmen, oder dass eine Haushaltshilfe durchschnittlich weniger als fünf Haushalte bedient.

Außer dem Einkommen können auch andere Hinweise aufgegriffen werden, die auf ein gesteigertes Interesse an der Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Haushalt hindeuten können. Es gibt 82 000 Ehepaare und 8 000 Lebensgemeinschaften, bei denen beide Partner erwerbstätig sind. Davon hatten 64 000 bzw. 6 000 ledige Kinder unter 18 Jahren. Hinzu kommen 30 000 erwerbstätige Alleinerziehende mit Kindern und Jugendlichen im Haushalt. Wir kommen auf ein Potenzial von 100 000 Haushalten, bei denen wir wegen Erwerbstätigkeit und Kinderziehung ein erhöhtes Interesse an einer Haushaltshilfe und eventuell auch Kinderbetreuung unterstellen können.

41 416 Menschen in Privathaushalten erhalten Leistungen der Pflegeversicherung und nutzen möglicherweise auch private Dienstleistungen. Darüber hinaus gibt es in Hamburg 159 000 Einwohner über 70 Jahren in Einpersonenhaushalten, von denen ein Teil möglicherweise bezahlte Unterstützung im Haushalt in Anspruch nimmt.

Teilt man die bedarfsorientierte Berechnung für Kinderbetreuung und Unterstützung bei der Altenpflege ebenfalls durch den Faktor 5, der einen Durchschnitt von 5 Arbeitsstellen pro Person unterstellt, so kommt man bei der an starkem Bedarf orientierten Schätzung auf ein Gesamtpotenzial von ca. 60 000 Arbeitsplätzen.

2.2.2.4 Sonderfaktoren in Hamburg

Da Leerkes et al (2007) in ihrer quantitativen Erhebung in den Niederlanden auch eine Reihe von Sonderfaktoren wie Bordelle oder Asylbewerberzentren als beeinflussende Faktoren herausgestellt haben, überlegen wir hier, welche Sonderfaktoren in Hamburg eine Rolle spielen könnten.

Die intensive Vernetzung Hamburgs mit vielen Städten und Staaten der Welt ist traditionell durch den Außenhandel vor allem über den Hafen gewährleistet. Dies prägt das internationale Bild Hamburgs auch heute. So kann der hohe Anteil an Hamburgern aus Afghanistan und dem Iran auch durch langjährige Handelsbeziehungen erklärt werden (vgl. Baraulina, Bommers et al. 2006: 19). Eine Schiffsbevölkerung gibt es nur in Hafenstädten.

Hamburg hat keine Landgrenze zum Ausland, besitzt aber über den Hafen und den Flughafen Direktverbindungen in Drittstaaten.

Der Stadtteil St. Pauli mit der Reeperbahn sowie St. Georg mit dem Steindamm und dem Gebiet um den Hauptbahnhof sind über die Stadtgrenzen hinweg bekannt für Prostitution – ein Gewerbe, in dem auch Frauen ohne Status als Beschäftigte, Selbstständige und Zwangsprostituierte vertreten sind.

In Hamburg gibt es auch eine Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Wenn man davon ausgeht, dass abgelehnte Asylbewerber oft dort verbleiben, wo sie ihr Verfahren durchlaufen haben und sich ein geeignetes Netzwerk anbietet, könnte dies Auswirkungen auf die Struktur irregulärer Migration haben.

2.2.3 Erwartungen an die räumliche Verteilung innerhalb Hamburgs

Die Verfügbarkeit günstigen Wohnraums wirkt sich tendenziell positiv auf die Anwesenheit von irregulären Migrant/-innen aus. Hamburg ist – gemessen an den Immobilienpreisen – zwar relativ teuer, wenn auch nicht so teuer wie z. B. München (vgl. IVD 2007), aber es kommt weniger auf Durchschnittspreise an als auf Wohnquartiere, in denen sich auch für Menschen mit geringem Einkommen bezahlbarer Wohnraum finden lässt. Diese finden sich in oder am Rande von allen Großstädten. Hier wollen wir weiter sehen, welche Bezirke und Stadtteile besonders in Frage kommen.

Als Ausgangspunkt nehmen wir zunächst die Ausländeranteile der Bezirke, da diese oft mit niedrigen Mieten korrelieren und Migrant/-innen ohne Papiere in Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil weniger auffallen. In Hamburg sind die Bezirke Mitte und Harburg Schwerpunkte mit ausländischer Bevölkerung (siehe Tabelle 7, 1. Zeile und Abbildung 10, Anhang 1).

Als Indikator für günstigen Wohnraum und niedrige Mieten ziehen wir die Immobilienpreise pro Quadratmeter heran, da andere Indikatoren nicht in geeigneter Form vorliegen. Menschen ohne Aufenthaltsstatus kaufen sich zwar in der Regel keine Immobilien, aber die Mieten sind typischerweise da hoch, wo auch die Immobilienpreise hoch sind. Demnach wäre außer den Bezirken Mitte und Harburg auch die Bezirke Bergedorf und Wandsbek interessant.

Wir gehen davon aus, dass eine hohe Bebauungsdichte, gemessen an den Wohnungen pro Gebäude, eher positiv auf das Wohnungsangebot für irreguläre Migrant/-innen wirkt. Nach diesem Kriterium sind es wiederum die Bezirke Mitte und Nord, die mit durchschnittlich sechs Wohnungen pro Gebäude hervorstechen. Diese Bezirke sind zugleich auch durch besonders niedrige Anteile an Ein- und Zweifamilienhäusern geprägt, wobei Nord – im Gegensatz zu Mitte – aber zugleich auch wenige Sozialwohnungen und hohe Immobilienpreise aufweist.

Der Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern sowie der Anteil der Sozialwohnungen gibt einen Hinweis auf den sozio-ökonomischen Status des Bezirks und eine relativ hohe Bedeutung von Menschen mit niedrigem Einkommen, wobei hohe bzw. niedrige Anteile von beiden auf eine innerbezirkliche Diversität hindeuten.

Bezirke sind relativ grobe Einheiten, wenn es um die Charakteristiken von Wohnquartieren geht. Dies sei am Beispiel des Bezirkes Altona verdeutlicht: Aus Tabelle 7 geht ein Anteil von 23,6 % der gesamten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern hervor. Dieser Durchschnittswert entsteht, da Stadtteile wie Groß Flottbek, Blankenese oder Rissen überwiegend durch Einfamilienhäuser geprägt sind, während Stadtteile wie Altona-Altstadt und Ottensen überwiegend aus Altbauten mit mehreren Wohnungen und nur wenigen Ein- und Zweifamilienhäusern (Anteil unter 2,5 %) bestehen. Die Betrachtung auf Stadtteilebene macht die Diversität der Bezirke stärker deutlich (siehe Abbildung 10 im Anhang).

Der Sozialwohnungsanteil ist in den Bezirken Mitte, Harburg und Bergedorf am höchsten, wobei die gleichzeitig hohen Ein- und Zweifamilienhausanteile in Harburg und Bergedorf auf innerbezirkliche Diversität hinweisen. Harburg und Bergedorf sind zugleich Stadtteile, die durch einen hohen Spätaussiedleranteil geprägt sind, sodass sich Neuzuwanderung dort nicht vollständig im Ausländeranteil niederschlägt.

Tabelle 7: Wohnraum- und Sozialstruktur in den Hamburger Bezirken im Jahr 2005

2005	Hamburger Bezirke							Hamburg gesamt
	Altona	Bergedorf	Eimsbüttel	Harburg	Mitte	Nord	Wandsbek	
Ausländeranteil in %	15,6	9,5	13,2	20,3	25,2	12,9	10,2	15
Eigentums- wohnungen	2 626	1 805	2 339	1 705	1 694	2 324	2 157	2 223
Immo- bilienpreise je m ² für Ein- und Zwei- familienhäuser	2 309	1 623	2 157	1 490	1 551	2 289	1 740	2 026
Wohngebäude (2004)	34 451	19 638	29 424	28 135	19 159	29 613	70 940	231 360
Wohnungen	120 010	52 760	129 793	92 269	116 049	164 771	197 993	873 645
Wohnungen je Gebäude / Ø	3	3	4	3	6	6	3	4
Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern %	23,6	34,2	16,4	25,9	9,1	9,9	32,1	20,8
Sozialwohnungen in % der Wohnungen Insgesamt	15,9	22,4	8,6	22,4	21,4	5,9	16,8	14,9

Quelle: Stadtteildatenbank für Hamburg (Statistik Nord 2008); eigene Berechnungen

2.2.4 Schlussfolgerungen

Die bisherigen Städtestudien in Deutschland sind auf die Ermittlung von Lebenslagen und Problembereichen konzentriert. Sie liefern zwar auch Zahlen, die aber nicht transparent und systematisch geschätzt sind. Unterstellt man jedoch ähnliche quantitative Verhältnisse zwischen Menschen ohne Status und der regulären ausländischen Bevölkerung, so erhält man einen Erwartungsrahmen für Hamburg. Auf der Basis der bisherigen Studien lässt sich zumindest sagen, dass Schätzwerte für Hamburg, die unter 24 000 liegen oder über 130 000 hinausgehen, aus dem bisherigen Rahmen herausfallen und in der öffentlichen Diskussion als überraschend wahrgenommen würden.

Basierend auf internationalen Erkenntnissen zu den Einflussfaktoren für irreguläre Migration sowie den umfassenden Untersuchungen zur räumlichen Verteilung von irregulären Migrant/-innen in den Niederlanden haben wir zusammengefasst, welche Gelegenheitsstrukturen illegalen Aufenthalt erwarten lassen und wie Indikatoren für diese Gelegenheitsstrukturen in Hamburg ausgeprägt sind.

Es sind vor allem Arbeitsmöglichkeiten und Netzwerke, die irreguläre Migration wahrscheinlich werden lassen. In Hamburg ist durch den hohen Anteil an Ausländern und Deutschen mit eigener Migrationserfahrung ein umfassendes soziales Kapital in Form von Netzwerken vorhanden, welches auf Anknüpfungspunkte für Menschen ohne Papiere hindeutet. 326 000 Hamburger und damit rund 19 Prozent der Hamburger Bevölkerung sind außerhalb Deutschlands geboren. Auch Singles, die sich in den Niederlanden als empirisch relevante Anknüpfungspunkte herausgestellt haben, sind in der Großstadt Hamburg überdurchschnittlich vertreten. Rund 450 000 Menschen in Hamburg sind ledig und leben in Einpersonenhaushalten, sodass sie sich potentiell binden oder Wohnraum untervermieten könnten.

Indikatoren für Arbeitsmöglichkeiten deuten darauf hin, dass zumindest im Gastronomiebereich mit 26 000 regulären Beschäftigten und in privaten Haushalten große Beschäftigungspotentiale bestehen. Es gibt in Hamburg rund 350 000 Haushalte mit Netto-Einkommen über 2 000 Euro im Monat, für die zumindest eine stundenweise bezahlte Hilfe vom Einkommen her in Frage kommen könnte. Auf rund 300 000 Haushalte wird die Zahl der Haushalte mit besonderen Bedarfen wegen Kinderbetreuung, Pflege oder Alter geschätzt. Die einkommens- und die bedarfsorientierten Plausibilitätskalkulationen können nicht addiert werden, weil es Überlappungen zwischen beiden in unbekanntem Umfang gibt.

Entsprechend der zahlenmäßigen Präsenz von regulären Migrant/-innen und groben Plausibilitätsüberlegungen erwarten wir hauptsächlich Menschen ohne Papiere aus den ehemaligen Anwerbestaaten Türkei sowie den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, insbesondere Serbien, aus Russland und der Ukraine, aus Afghanistan und Iran, in Afrika vor allem aus Ghana und Togo, in Asien aus den Philippinen, Indien und China. Dabei dürfte das Verhältnis zwischen regulären und irregulären Migrant/-innen bei den einzelnen Staatsangehörigkeiten recht unterschiedlich sein. Zum Beispiel würden wir für die Türkei oder Afghanistan aufgrund der relativ guten Möglichkeiten für einen regulären Aufenthalt mit einer geringeren Quote rechnen als bei Ghana. Bei Lateinamerikanern findet sich möglicherweise ein besonderes Verhältnis von irregulären zu regulären Migrant/-innen.

2.3 Logicom-Methode – eine Methode zur Schätzung der Zahl der Menschen ohne gültige Papiere in einem Gebiet

Die Zahl der Menschen ohne gültige Papiere lässt sich nur mit Schwierigkeiten schätzen. Das Grundproblem besteht darin, dass sie Haft, Abschiebung und erhebliche finanzielle Sanktionen fürchten müssen, wenn aufgedeckt wird, dass sie sich illegal im Land aufhalten.

Da das deutsche Aufenthaltsrecht Behörden zur Kooperation mit den Ausländerbehörden verpflichtet, wenn ihnen ein fehlender Aufenthaltsstatus im Zuge ihrer Amtsausübung auffällt (§ 87 Aufenthaltsgesetz), sind Menschen ohne Status in den meisten Behördendaten entweder nicht enthalten oder nicht identifizierbar. Datenspuren hinterlassen sie nur, wenn sie sich freiwillig melden, um sich um Hilfe, einen legalen Aufenthalt oder eine Rückreise zu bemühen, oder wenn sie von Kontrollbehörden aufgedeckt werden.

Zwar gibt es keine Möglichkeit, die Zahl der Menschen in der Illegalität exakt zu bestimmen, wohl aber eine Vielzahl von Methoden, sich ihr auf wissenschaftlicher Basis zu nähern. Viele Methoden, die Jandl (2008) in seinem umfangreichen Methodenüberblick beschreibt, lassen sich in Deutschland nicht anwenden, weil angesichts einer restriktiven Kontrollpolitik die Voraussetzungen für die Anwendung nicht gegeben sind. Für eine in den *Niederlanden* angewendete Methode, in der wiederholte Aufgriffe durch die Polizei genutzt werden, sind die Abschiebezahlen zu hoch. In *Italien* wurden vertrauensbasierte Umfragen an Migrantentreffpunkten durchgeführt und die Ergebnisse mit den Besuchswahrscheinlichkeiten für Treffpunkte gewichtet. Abgesehen davon, dass solche Umfragen einen hohen finanziellen Aufwand erfordern, ist es fraglich, ob sich in Deutschland ein Klima des Vertrauens herstellen ließe, das eine wahrheitsgemäße Antwort auf Fragen nach dem Aufenthaltsstatus wahrscheinlich machen würde. Um die in *Spanien* angewendete Residualmethode zu verwenden, müssten sich auch Zuwanderer ohne Status ohne Gefahr bei den lokalen Meldebehörden registrieren lassen und dadurch einen Vorteil erlangen können. Für die in den *USA* und *England* verwendete Residualmethode müsste es effektiv gelingen, Menschen ohne Status in einer Volkszählung zu erfassen. Außerdem dürften die regulären Bevölkerungszahlen nicht überschätzt sein, was in der Vergangenheit häufiger der Fall war.⁹

In dieser Situation beruhen Zahlen zum Umfang illegalen Aufenthalts in Deutschland auf Einschätzungen, die Wissenschaftler nach der Durchsicht von Behördendaten und Gesprächen mit Experten aus der Praxis gewonnen haben, ohne dass sich genau nachvollziehen lässt, wie diese Einschätzungen gewonnen wurden (vgl. Kapitel 2.2). Das liegt unter anderem daran, dass die Größenschätzung in bisherigen Auftragsstudien eine untergeordnete Rolle spielte, und dass Problemlösungen in der theoretischen und methodischen Forschung wenig diskutiert werden. Daher haben wir auf der am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut durchgeführten Studie zu irregulärer Migration in Europa aufgebaut, um eine verbesserte Schätzmethode für Hamburg zu entwickeln. Diese Methode wird Logicom-Methode genannt, weil sie durch logische Kombination unterschiedlicher Quellen und Auswertungsansätze eine Schätzung von

⁹ Die deutsche Bevölkerungsfortschreibung beruht auf den Melderegistern der Kommunen, bei denen sich jeder an- und abmelden muss. Deshalb können wir sagen, dass am 31.12.2007 genau 82 217 837 Personen im Bundesgebiet gemeldet waren. Damit haben wir eine Vollzählung der Bevölkerung, aber natürlich wäre es ein Irrtum anzunehmen, dass diese Zahl absolut korrekt ist. Wahrscheinlich gab es in Wirklichkeit weniger regulär gemeldete Menschen im Bundesgebiet, denn es gibt mehr Anreize zum Anmelden als zum Abmelden. Bei größeren Bereinigungen der Bevölkerungsfortschreibung 1987, 2004 und 2006 wurde die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer jeweils um einige Hunderttausend nach unten korrigiert.

Ober- und Untergrenzen anstrebt, die eine hohe Glaubwürdigkeit beanspruchen kann (vgl. Tapinos 1999; Jandl 2004).

Die Grundidee besteht darin, Ober- und Untergrenzen bestimmter Bevölkerungsgruppen nach dem Multiplikatorprinzip aus verzerrten Daten zu schätzen und sie im Fachgespräch mit Experten einer systematischen Validierung zu unterziehen. Dieses Prinzip wird auch auf Schätzungen zur Zusammensetzung der Bevölkerung ohne Status angewandt.

Zunächst wird hier kurz darauf eingegangen, wie Gütekriterien für Forschung sinnvoll auf diese Frage angewendet werden können. Dann wird die Logicom-Methode vorgestellt, wobei zunächst die Vorgehensweise und dann die einzelnen Schritte erläutert werden: Vorarbeiten, Datenerhebung, Datenanalyse und Validierung. Dabei werden Multiplikatorschätzungen mit der Polizeilichen Kriminalstatistik als Beispiel herangezogen, um exemplarisch zu zeigen, welche Art von theoretischen Überlegungen und empirisch gestützten Annahmen herangezogen werden können.

2.3.1 Gütekriterien für die Schätzung

Eine gute Schätzung, deren Ergebnisse man mit einer gewissen Zuversicht betrachten kann, zeichnet sich durch Validität und Reliabilität aus, deren Überprüfung eine gute Dokumentation voraussetzt. Dies gilt im Prinzip für qualitative und quantitative Studien (vgl. Teddlie/Tashakkori 2003: 13). Allerdings lassen sich die dort üblicherweise entwickelten Prüfkriterien auf das hier vorliegende Schätzproblem nicht ohne weiteres anwenden. Bisher wurde daraus oft der Schluss gezogen, dass eine wissenschaftliche Schätzung nicht möglich sei. Dies führt in der Praxis zu dem Problem, dass aus der Luft gegriffene Zahlen, die illegalen Aufenthalt bewusst skandalisieren oder herunterspielen, nicht von Schätzungen unterschieden werden können, die unter Einbeziehung aller verfügbaren Fakten nachvollziehbare und überprüfbare Ergebnisse erzielen. Deshalb plädiert Vogel (2008) für eine problemadäquate Interpretation der wissenschaftlichen Gütekriterien in Anlehnung an die Überlegungen von Seale (2004).

Dokumentation: Alle Arbeitsschritte und Daten werden transparent gemacht und diskutiert.

Validität (Gültigkeit): Die Analyse ist umfassend und logisch konsistent. Es wird ein klares Argument entwickelt, mit dem eine Verbindung zwischen Empirie und Aussage hergestellt wird. Nach widersprechenden Fakten wird aktiv gesucht, alternative Schätzungen werden abgewogen.

Reliabilität (Zuverlässigkeit): Die Untersuchung ist wiederholbar. Bei allen Größenschätzungen wird der Unsicherheitsgrad deutlich gemacht. Dies kann geschehen, indem eine Spannweite angegeben wird oder indem das Ergebnis als Obergrenzen- oder Untergrenzenschätzung charakterisiert wird.

Wenn diese Kriterien erfüllt sind, handelt es sich um eine wissenschaftlich abgesicherte Schätzung, auch wenn keine Genauigkeit erreichbar ist, die Wissenschaftler für andere Fragestellungen anstreben. Es bleibt selbstverständlich eine Schätzung, die niemals absolute Sicherheit bieten kann. Damit sind Schätzungen zur Zahl der Menschen ohne Status z. B. mit Bevölkerungsprojektionen vergleichbar, die Szenarien unter verschiedenen Annahmen errechnen.

Bei unseren Berechnungen unterscheiden wir echte Ober- und Untergrenzenschätzungen und Plausibilitätsberechnungen. Bei echten Ober- und Untergrenzenschätzungen argumentieren wir, dass es aufgrund der empirischen Hinweise unwahr-

scheinlich ist, dass sich der tatsächliche Umfang der gemessenen Größe ober- oder unterhalb unserer Schätzung befindet.

Bei Plausibilitätsberechnungen setzen wir nach Sichtung qualitativer und quantitativer empirischer Hinweise plausible Annahmen, bei denen wir unsere Argumente aber als nicht so stark erachten, dass wir sie mit hohem Glaubwürdigkeitsanspruch empfehlen. Auch solche Plausibilitätsberechnungen bieten einen klaren Vorteil gegenüber der vorhergehenden Situation, weil sie Annahmen und Berechnungen nachvollziehbar machen. Damit lässt sich durchaus solange arbeiten, bis es begründete Hinweise gibt, dass einzelne Annahmen unrealistisch sind und nach oben oder unten angepasst werden müssen. Indem Plausibilitätsberechnungen das Schätzproblem in Teile zerlegen, machen sie es einer sachlichen Diskussion besser zugänglich, denn zu einzelnen Annahmen mag es in der kommenden Diskussion durchaus neue Argumente geben. Plausibilitätsüberlegungen haben ihre Berechtigung in wissenschaftlichen Texten, wenn sie klar als solche gekennzeichnet sind. Sie können eine Diskussion auslösen, die den Informationsstand verbessert.

2.3.2 Logicom-Methode

Unseren Ansatz zu einer umfassenden und systematischen Nutzung lokal vorhandener Statistiken und lokal vorhandenen Expertenwissens haben wir im Rahmen der Hamburger Studie zu einer eigenständigen Methode ausgearbeitet, die wir *Logicom-Methode* nennen wollen.

Der Name *Logicom* spielt bewusst auf in Zeitschriften angebotene Rätsel an, die unter dem Stichwort als Logelei, Logical oder Ähnlichem eine Reihe von Einzelstatements präsentieren, aus denen dann mit Hilfe logischer Überlegungen eine Frage beantwortet werden kann, z. B. nach der Reihenfolge der Menschen in einer Warteschlange oder nach den Eigenschaften einer Person, über die wenig gesagt wurde. Mit dieser Anspielung wird deutlich, dass wir von der Annahme ausgehen, dass sich aus unvollständigen Datengrundlagen und Expertenwissen durch logische Deduktion Aussagen ableiten lassen, die bei der Betrachtung isolierter Einzelaussagen nicht möglich sind. Außerdem wird damit angedeutet, dass kleinteilige und mühsame Auswertungs- und Vergleichsarbeit nötig ist, um zu Aussagen zu gelangen. Weiter geht die Analogie nicht, denn im Unterschied zum Rätsel, bei dem komplett sinnfrei und definitionsgemäß wahre Aussagen vorgegeben werden, müssen wir Aussagen selbst erheben, die ungenau und unwahr sein können, so dass eine zentrale Aufgabe auch in der Offenlegung von Widersprüchen liegt.

2.3.2.1 Vorgehensweise

Im Vorgehen können vier teilweise überlappende Phasen abgegrenzt werden, die jeweils mehrere Teilaufgaben umfassen:

Vorarbeiten:

- Klärung konzeptioneller und definitorischer Fragen
- Stand der Forschung in Bezug auf die regionale Einheit

Datenerhebung:

- Sammlung von Bezugsgrößen, z. B. zur regulären Migration,
- Sammlung quantitativer Datenspuren von irregulärer Migration,
- Durchführung von qualitativen Experteninterviews zur Einschätzung von Datenspuren

Datenanalyse

- Sichtung und Beschreibung der quantitativen und qualitativen Daten
- Berechnung vorläufiger Schätzungen nach dem Multiplikatorprinzip

Validierung im internen und externen Dialog

- Interner Dialog: systematische Konsistenz- und Plausibilitätsprüfung, Auswahl der bestmöglichen Schätzungen, Darstellung der Ergebnisse
- Externer Dialog: Versand des vorläufigen Berichts an Gesprächspartner und weitere Experten und Durchführung von moderierten Expertendiskussionen
- Auswertung des externen Dialogs und Anpassung des Abschlussberichts

2.3.2.2 Vorarbeiten

Bei den Vorarbeiten geht es darum abzugrenzen, was in welchem Zeitraum gemessen werden soll, da es Grauzonen gibt und bestimmte Gruppen von Menschen ohne gültige Papiere in die Analyse einbezogen oder von der Analyse ausgeschlossen werden können. Auch kann die definierte Zielgruppe über den gewählten Zeitraum hinweg – etwa durch Veränderungen an den politischen oder ökonomischen Rahmenbedingungen – Schwankungen unterworfen sein. Dies muss bei der Eingrenzung eines geeigneten Zeitraumes bedacht werden.

Zudem gilt es, den Stand der Forschung in Bezug auf die regionale Einheit zu ermitteln, wobei auch graue Literatur oft sinnvoll einzubeziehen ist.

2.3.2.3 Datenerhebung

Bei der Datenerhebung werden qualitative Interviews mit der Sammlung quantitativer Daten kombiniert. Dazu werden zunächst einige breiter angelegte Interviews zur Einschätzung der Rahmenbedingungen, verfügbarer Daten und möglicher Ansprechpartner durchgeführt. Dann werden Gespräche mit Datenexperten geführt, um zu klären, welche Daten verfügbar sind bzw. zur Verfügung gestellt werden können, wie sie im Arbeitsablauf entstehen und was bei der Interpretation zu beachten ist.

In der Hamburg-Studie wurden auch Interviews mit Migrant/-innen und mit Mitarbeiter/-innen von Beratungs- und Hilfsorganisationen analysiert und kodiert, die im qualitativen Teil der Studie erhoben wurden, um Hinweise auf quantitative Größenordnungen und auf Verfahrensweisen einzelner Organisationen zu bekommen. Für die hier vorgestellte Methode ist es effizienter, weitere Experten in der Validierungsphase statt in der Erhebungsphase einzubeziehen.

2.3.2.4 Datenanalyse

2.3.2.4.1 Multiplikatorprinzip als grundlegender Ansatz

Viele Schätzungen basieren auf Expertenurteilen, und diese wiederum basieren in der Regel auf nicht vollständig transparent gemachten Überlegungen nach dem Multiplikatorprinzip (vgl. auch Kapitel 2.2). Beim *Multiplikatorprinzip* muss unterstellt werden können, dass die interessierende Größe – also die Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus – in einem festen Verhältnis zu einer gemessenen Größe steht (vgl. auch Vogel

2001). In einer Teilgesamtheit der Bevölkerung müssen Zuwanderer ohne Aufenthaltsstatus identifizierbar sein, aber zugleich muss auch mindestens eine reguläre Gruppe identifizierbar sein, deren Gesamtumfang aufgrund anderer Daten relativ sicher feststellbar ist. Mit den Daten der Teilgesamtheit lässt sich ein Multiplikator errechnen, der auf die gemessene reguläre Gesamtheit angewendet wird und so zu einer Schätzung führt. Die vereinfachte Logik einer solchen Schätzung wird auf der folgenden Seite mathematisch und graphisch dargestellt.

Wenn man unterstellen könnte, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus in der Gesamtbevölkerung im gleichen Verhältnis wie in der Teilgesamtheit anzutreffen sind, könnte man eine Punktschätzung nach folgender Logik durchführen.

Gleichung 1: Äquivalenzannahme

$$\frac{B^{ill}}{B^{Bezug}} = \frac{T^{ill}}{T^{Bezug}}$$

Wobei B für die Bevölkerung und T für die Teilgesamtheit steht. Die hochgestellten Angaben geben jeweils an, ob es sich um Daten zur Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus (*ill*) handelt oder um Daten zur gewählten Bezugsgröße (*Bezug*), also zum Beispiel zur registrierten ausländischen Bevölkerung. Um eine Multiplikatorschätzung durchführen zu können, müssen drei der vier Angaben bekannt sein.

Durch Umformung erhält man eine Dreisatzformel zur Berechnung der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus, die aus einem *Multiplikator* und einer *Bezugsgröße* besteht.

Gleichung 2: Berechnung der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus

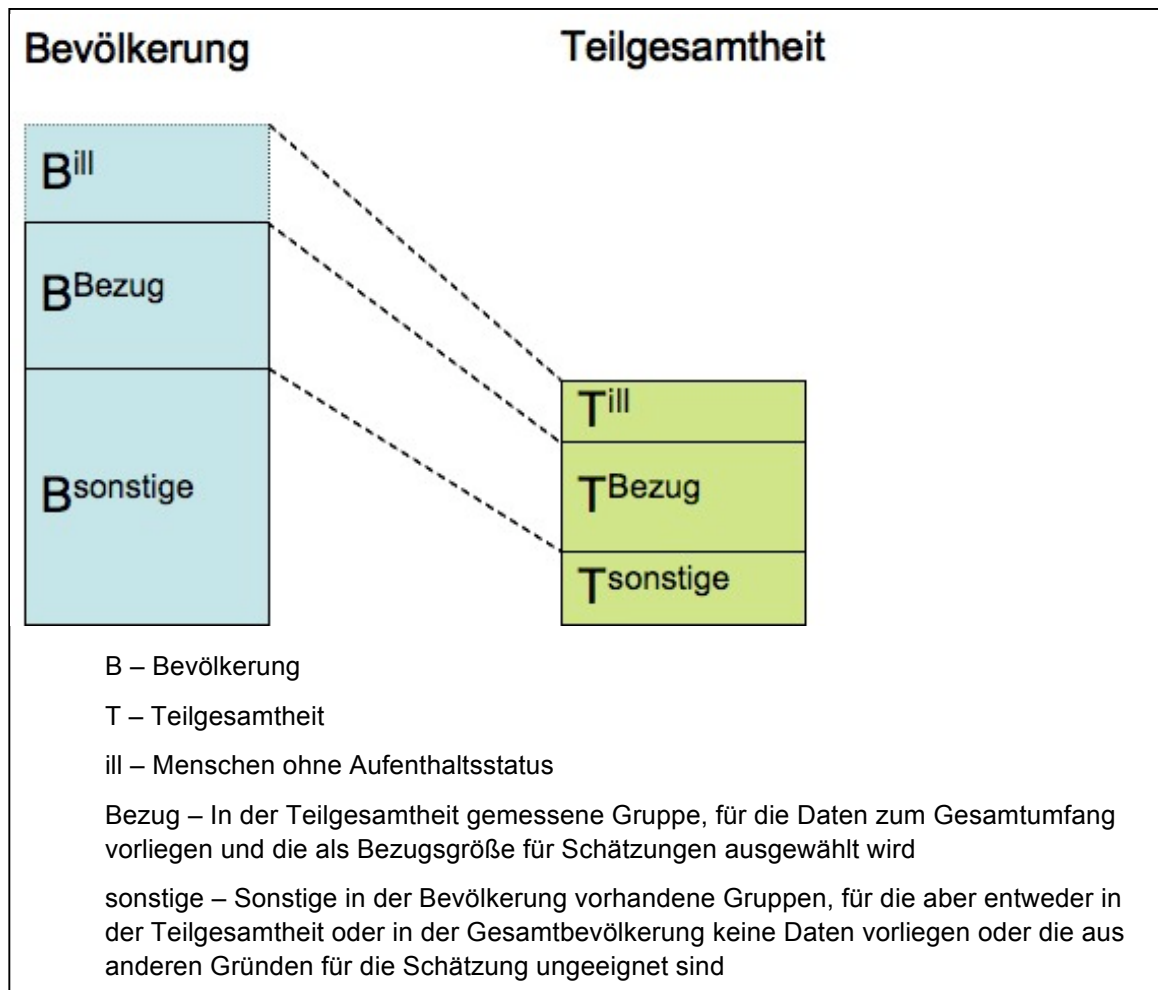
$$B^{ill} = \alpha^{Bezug} \times B^{Bezug}$$

mit dem Multiplikator α , welcher definiert ist durch

Gleichung 3: Multiplikator für die Berechnungen

$$\alpha^{Bezug} = \frac{T^{ill}}{T^{Bezug}}$$

Abbildung 1: Multiplikatorlogik



Quelle: Eigene Darstellung

2.3.2.4.2 Verzerrte Daten als Grundlagen von Multiplikatorschätzungen

Leider lässt sich eine Multiplikatorschätzung in dieser einfachsten Form selten sinnvoll durchführen. Das liegt daran, dass Datengrundlagen für Multiplikatorschätzungen typischerweise verzerrt sind. Mit Verzerrungen ist hier gemeint, dass Zuwanderer ohne Status in den Datengrundlagen nicht im selben Verhältnis repräsentiert sind wie in der Bevölkerung und dass die Zuwanderer ohne Status in den Datengrundlagen auch keine Zufallsstichprobe aus allen Zuwanderern ohne Status darstellen.

- Nicht-repräsentative Umfragen unter Zuwanderern ohne Papiere sind oft durch die Art und Weise verzerrt, wie sich Forschende einen vertrauensbasierten Zugang zu Befragten verschaffen (z. B. durch ein „Schneeballsystem“, bei dem die/der Forschende über die ersten Interviewpartner zu weiteren verwiesen wird).
- Administrative Statistiken von Kontrollbehörden wie z. B. Polizei oder Arbeitsmarktspektion sind durch die Art und Weise verzerrt, wie die Behörden kontrollieren und wie sich Zuwanderer darauf einstellen.
- Administrative Statistiken von Hilfsorganisationen, die ihre Dienste auch oder hauptsächlich Menschen ohne Aufenthaltsstatus anbieten, enthalten vor allem Leute, die Probleme haben und sich Hilfe bei diesen Problemen erhoffen.
- Einschätzungen von Experten, die über ihnen persönlich oder über ihre Arbeit bekannte Personengruppen berichten, sind durch die Struktur ihres Bekanntenkreises und die Art ihrer Arbeit geprägt.

Auch verzerrte quantitative Daten können für Schätzungen geeignet sein, wenn begründet werden kann, dass Menschen ohne Status in diesen Daten im Vergleich zur Bevölkerung klar über- oder unterrepräsentiert sind (vgl. Vogel/Kovacheva 2009).

Mit solchen Daten lassen sich Ober- und Untergrenzen einschätzen, ohne dass gesagt werden kann, wie weit die tatsächliche unbeobachtete Zahl von einer solchen Grenze entfernt liegt. Ober- und Untergrenzenschätzung sind möglich, *weil* die Daten eine schlechte Zufallstichprobe darstellen – nicht *obwohl* das der Fall ist.

Damit solche Begründungen nachvollziehbar sind, muss die Entstehung und Aufbereitung der Daten klar und transparent dargestellt werden. In der Regel werden *Gespräche mit Datenexperten* benötigt, um ein ausreichendes Datenverständnis zu entwickeln. Insbesondere administrative Daten weisen typischerweise eine Vielzahl von Merkwürdigkeiten auf, die sich durch die Abläufe und Entscheidungen in einer Organisation ergeben. Es muss in jedem Einzelfall überlegt werden, ob eine Datenbesonderheit einen relevanten Einfluss auf eine Schätzung haben kann oder nicht.

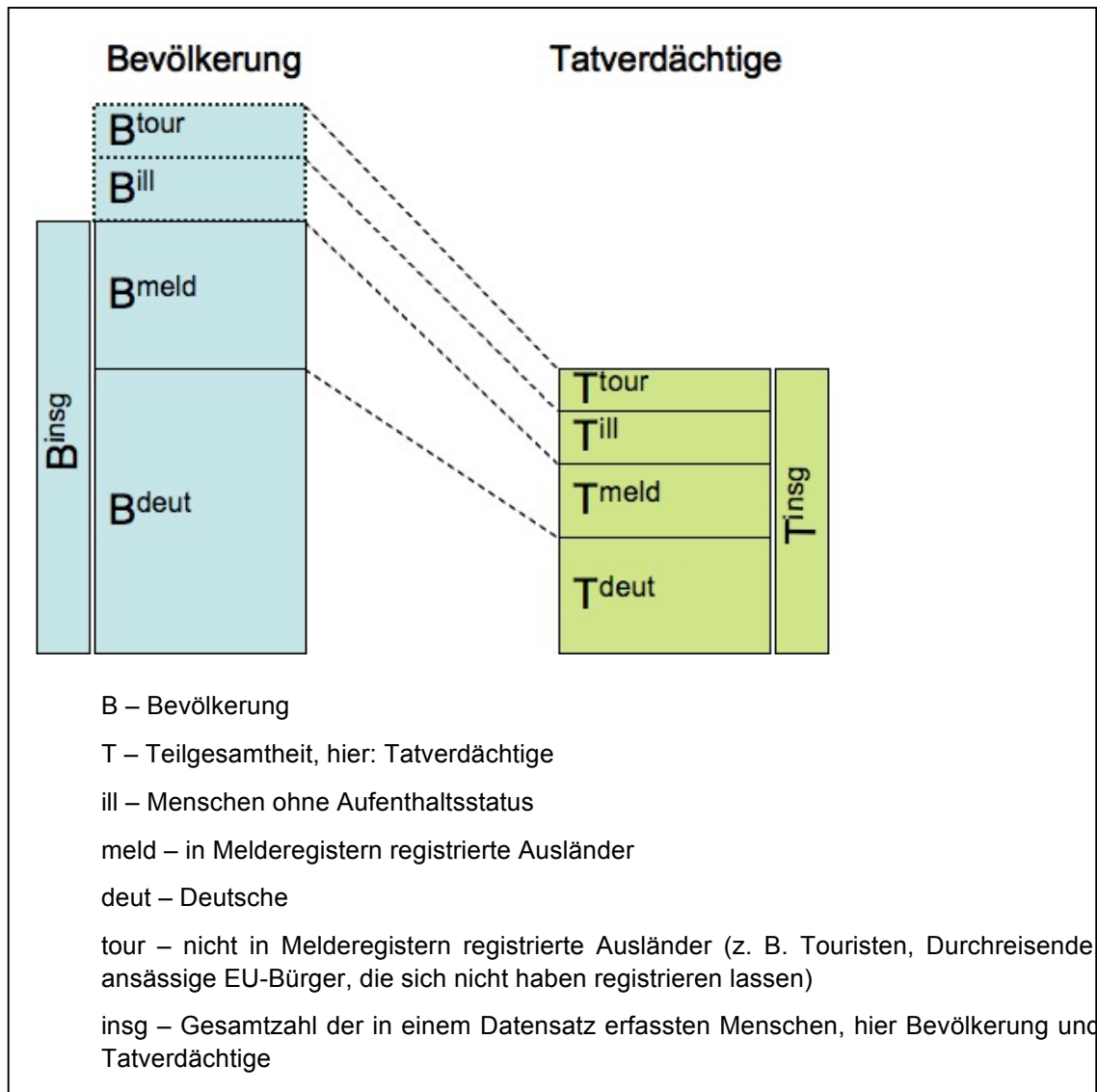
2.3.2.4.3 Beispiel: Theoretische Überlegungen zur Nutzung der Polizeilichen Kriminalstatistik als Datengrundlage von Multiplikatorschätzungen

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) ist in Deutschland eine der zentralen Datengrundlagen mit Datenspuren zu illegalem Aufenthalt, die in jeder Stadt und Region in prinzipiell gleicher Weise erstellt wird. Am Beispiel der PKS, die in Kapitel 2.4.1 ausführlicher erörtert wird, soll die prinzipielle Vorgehensweise bei Multiplikatorschätzungen exemplarisch verdeutlicht werden. Dazu wird zunächst die oben vorgestellte Multiplikatorlogik auf die PKS angewendet, dann werden theoretische Überlegungen zur Interpretation von Multiplikatoren vorgestellt (siehe auch Jandl 2009).

Um die Vorgehensweise bei Minimal- und Maximalschätzungen zu verdeutlichen, wird das vorgestellte Schaubild zur Multiplikatorlogik an die PKS angepasst. In die Polizeiliche Kriminalstatistik gibt die Polizei Angaben über Tatverdächtige ein, wenn sie nach Abschluss ihrer Ermittlungen einen Fall an die Staatsanwaltschaft weitergibt. Zu diesen Angaben zählt auch der Aufenthaltsstatus einer Person.

Dabei wird deutlich, dass Deutsche und eine annähernd der regulär registrierten ausländischen Bevölkerung entsprechende Gruppe in der Teilgesamtheit PKS identifiziert werden können. Außer Menschen ohne Status zählen auch Touristen, Durchreisende und stationierte Streitkräfte nicht zur registrierten Wohnbevölkerung. Nicht gemeldete EU-Bürger, die z. B. längerfristig bei Verwandten leben oder die ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung arbeiten, gehen nicht in die regulären Bevölkerungsdaten ein, sie sind aber auch nicht im aufenthaltsrechtlichen Sinne illegal im Land.

Abbildung 2: Anwendung der Multiplikatorlogik auf die Polizeiliche Kriminalstatistik



Quelle: Eigene Darstellung

Wir können Ober- und Untergrenzen schätzen, wenn wir davon ausgehen können, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus in der PKS im Vergleich zur Bevölkerung entweder über- oder unterrepräsentiert sind. Dies kann nicht empirisch bewiesen werden – wenn wir genau nachweisen könnten, wie stark sie über- oder unterrepräsentiert sind, bräuchten wir auch die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsrecht nicht zu schätzen. Allerdings können wir es aufgrund theoretischer Überlegungen und empirischer Anhaltspunkte glaubhaft machen.

Für die theoretischen Überlegungen wählen wir ein Modell rationaler Wahlhandlungen (rational choice), wie es von Ökonomen häufig verwendet wird. Es produziert Vorhersagen, indem es davon ausgeht, dass einzelne Menschen bei ihren Entscheidungen ihre eigenen Interessen bestmöglich verfolgen, und dass materielle Interessen dabei eine wichtige Rolle spielen. Dieses Modell setzt nicht voraus, dass jede einzelne Person zu jedem Zeitpunkt rational handelt oder nur ihren ökonomischen Gewinn im Kopf hat – dagegen spricht, dass Zufälle, Werte, Gefühle, Fehlinformationen und Gewohnheiten für Entscheidungen relevant sind. Es wird nur davon ausgegangen, dass die bestmögliche Interessenverfolgung unter Einbeziehung ökonomischer Interessen über

eine größere Menge von Menschen hinweg kollektive Ergebnisse wie z. B. Aggregationen oder Preise vorhersehbar beeinflusst.

Rational Choice-Modelle sind in der Kriminalitätstheorie umstritten, weil sie Kriminalität nicht umfassend erklären können. Hier geht es aber nicht um die Erklärung von Kriminalität, sondern um einen viel eingeschränkteren Zweck. Es geht darum, strukturiert darüber nachzudenken, ob wir erwarten können, dass Menschen ohne Aufenthalt eher seltener oder eher häufiger in der Kriminalitätsstatistik auftauchen als regulär registrierte Personen.

In unserem Modell hängt die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person eine Straftat begeht, von vier Faktoren ab:

- dem erwarteten Nutzen aus dem Regelverstoß
- der subjektiv erwarteten Höhe der Sanktion
- der Aufdeckungswahrscheinlichkeit
- und der Risikobereitschaft der Person.

Eine Person wird also desto eher eine Straftat begehen, je höher der erwartete Nutzen, je geringer die zu erwartende Sanktion und je geringer die Aufdeckungswahrscheinlichkeit ist, wobei risikobereite Personen eher Strafen und Aufdeckung in Kauf nehmen als risikoaverse Personen. Wenn nun für bestimmte Personengruppen einer dieser drei Faktoren systematisch von denen anderer Gruppen abweicht, können wir davon ausgehen, dass diese Gruppe unter den *Straftätern* über- oder unterrepräsentiert ist. Ob sie nun unter den *Tatverdächtigen* in der PKS über- oder unterrepräsentiert ist, hängt zusätzlich von der objektiven Aufdeckungswahrscheinlichkeit ab. Wenn z. B. Schwarze und Weiße gleich häufig eine bestimmte Straftat ergehen, Schwarze aber häufiger angezeigt werden, so erscheinen sie auch häufiger in der PKS.

Im Folgenden wollen wir die Faktoren im Einzelnen diskutieren.

Erwarteter Nutzen aus Regelverstoß

Je höher der erwartete Nutzen aus dem Regelverstoß, desto eher ist er zu erwarten. Ein Regelverstoß wie Schwarzfahren bringt als erwarteten Nutzen das eingesparte Fahrgeld. Ein Ladendiebstahl bringt den Wert der Waren. Wenn man davon ausgeht, dass Menschen ohne Status eher geringere Einkommen als Deutsche und regulär gemeldete Ausländer haben, ist der relative Wert von Verstößen, die zu einem finanziellen Vorteil führen, höher als bei Menschen mit regulärem Status. Weil auch gemeldete Ausländer im Durchschnitt niedrigere Einkommen haben als Deutsche, ist der Unterschied zwischen Menschen ohne Status und regulär registrierten Ausländern geringer als der Unterschied zu Deutschen.

Sanktionserwartung

Menschen ohne Aufenthaltsstatus haben bei den meisten Straftaten eine vielfache Sanktion zu erwarten. Sie trifft nicht nur die Sanktion für die begangene Straftat, sondern zusätzlich die sehr viel gravierenderen Sanktionen, die mit einer Aufdeckung des fehlenden Status zu tun haben: Ausweisung und Abschiebung mit Wiedereinreiseperrre und einer Verpflichtung, die Kosten dafür zu tragen.

Dies fällt umso stärker ins Gewicht, je leichter die Sanktion für die eigentliche Straftat ist. Nimmt man z. B. Delikte wie Ladendiebstahl oder Schwarzfahren, so haben Deutsche und regulär in Deutschland lebende Ausländer bei einer ersten Auffälligkeit nur geringe Sanktionen zu erwarten. Wenn Deutsche oder reguläre Zuwanderer ohne Fahrausweis in öffentlichen Verkehrsmitteln erwischt werden, zahlen sie beim ersten

Mal in der Regel ein erhöhtes Beförderungsentgelt von beispielsweise 40 Euro in Hamburg. Wird ein Zuwanderer ohne Status beim Schwarzfahren erwischt, sodass sein fehlender Aufenthaltsstatus auffällt, dann droht ihm ein Vielfaches dieser Sanktion.¹⁰ Ein im qualitativen Teil der Studie interviewter Ecuadorianer gibt z. B. an, dass er nach seiner Aufdeckung drei Monate lang inhaftiert war, danach abgeschoben wurde und vor seiner Wiedereinreise zur Heirat seiner Freundin 4500 Euro Kosten für dieses Verfahren abzutragen hatte (M2).

Nur bei Straftaten, die mit dem Aufenthaltsrecht zu tun haben, erwarten wir, dass Zuwanderer ohne Status überrepräsentiert sind. Es gehört ja zur Definition der Gruppe, dass sie aufenthaltsrechtliche Verstöße begehen, die in Deutschland typischerweise auch als Straftat gelten und in die PKS eingehen. Auch Deutsche und regulär im Lande lebende Ausländer können gegen aufenthaltsrechtliche Vorschriften verstoßen, aber bei vielen Straftaten wie etwa illegalem Aufenthalt können sie nur wegen Beihilfe belangt werden.

Aufdeckungswahrscheinlichkeit

Bei der Aufdeckungswahrscheinlichkeit muss zwischen der subjektiv erwarteten Aufdeckungswahrscheinlichkeit, die das Verhalten beeinflussen kann, und der objektiven Aufdeckungswahrscheinlichkeit, die sich im Verhalten von Polizisten manifestiert, unterschieden werden. Gibt es Argumente, dass Menschen ohne Status häufiger auf ihre Identität überprüft werden als andere Gruppen in der Gesellschaft, oder dass sie dies zumindest erwarten?

Es gibt klare Hinweise darauf, dass Menschen, die sich durch Aussehen und Sprache von der Mehrheitsgesellschaft unterscheiden, einem höheren Kontrollrisiko ausgesetzt sind als Menschen, deren Aussehen als typisch deutsch eingestuft werden kann. Erstens kann davon ausgegangen werden, dass sie häufiger angezeigt werden und dadurch häufiger in den Fokus von Polizeiermittlungen geraten, ob die Anzeige nun berechtigt war oder nicht. So wird zum Beispiel in einem Migranteninterview des qualitativen Teils der Studie berichtet, dass Nachbarn die Polizei holten, als eine Lateinamerikanerin zum Putzen das Haus einer Familie betrat, die im Urlaub war (M4).

Polizeikontrollen in Reaktion auf äußerliche Merkmale gelten – im Gegensatz z. B. zu den USA und Großbritannien – nicht als tabu (vgl. Vogel u. a. 2009). So wird in einem Polizeielehrbuch ein Fall konstruiert, in dem Polizisten „zwei ihnen verdächtig erscheinende, asiatisch aussehende Personen“ kontrollieren, „die beide mit Rucksäcken unterwegs sind und sich zu Fuß von einer Tankstelle entfernen. (Sie gehen von evtl. illegal aufhältigen Chinesen aus.)“ (Beck 2007: 94). In der Diskussion des Falls wird ausführlich auf die rechtliche Beurteilung der Pässeintragungen eingegangen, die zur Beurteilung führt, dass es sich um regulär anwesende Japaner handelt. Es wird kein Wort über die offensichtlich stereotypisierende Kontrollauswahl verloren.

Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus können ihr Aufdeckungsrisiko verringern, indem sie sich unauffällig und angepasst kleiden und in Gegenwart von Polizisten nicht in ihrer Sprache sprechen. Sie können jedoch nicht ihr Aussehen verändern. Je stärker ihr Aussehen als ausländisch empfunden wird, desto höher ist ihr Kontrollrisiko. Allerdings gibt es keinen Grund zu der Annahme, dass Zuwanderer *ohne* Status häufiger kontrolliert werden als *reguläre* Zuwanderer, die sich ebenfalls im Aussehen von der Mehrheitsgesellschaft unterscheiden. Der aufenthaltsrechtliche Status ist ja kein

¹⁰ Laut Pressemitteilung des Hamburger Verkehrsverbundes vom 4.10.2006 werden die Personalien aller Personen ohne Fahrausweis erhoben. Auch wer 40 Euro sofort bar bezahlt, muss seine Personalien überprüfen lassen.

äußerlich sichtbares Merkmal. Betrachten wir nun nur jene Fälle, in denen es nicht nur um aufenthaltsrechtliche Straftaten geht, sondern um Straftaten, die auch Deutsche oder reguläre Ausländer begehen können (Jedermann-Straftaten): Da gibt es keinen Grund zu der Annahme, dass Ausländer ohne Status häufiger dabei entdeckt werden sollten als Ausländer mit Status. Das Aufdeckungsrisiko dürfte jedoch gegenüber Deutschen größer sein.

Aufdeckungswahrscheinlichkeiten können auch durch wechselnde Polizeistrategien beeinflusst werden. Wenn z. B. in einem Jahr ein Schwerpunkt auf die Aufdeckung von Drogendelikten in einem Migrantenviertel gelegt wird, steigt die Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Drogendelikten und auch die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen ohne Status ‚nebenher‘ mitaufgedeckt werden. Einzeldelikte sind daher schwieriger auszuwerten als die Gesamtzahl aller Delikte, da die Polizei nicht in allen Bereichen gleichzeitig Schwerpunkte setzen kann.

Risikobereitschaft

Zwei Argumente lassen sich für eine eher ausgeprägte Risikobereitschaft von Migrant/-innen ohne Status anführen: Erstens kann man annehmen, dass die typischerweise weniger risikobereiten älteren Altersgruppen in der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus zu einem geringeren Anteil vertreten sind. Zweitens deutet schon die Tatsache, dass sie sich ohne Status in einem fremden Land aufhalten, auf eine gewisse Risikobereitschaft hin. Diese grundsätzliche Risikobereitschaft könnte auch dazu führen, dass das Risiko der Aufdeckung einer Straftat weniger ernst genommen wird. Allerdings gilt dies teilweise auch für regulär im Lande lebende Ausländer: Typischerweise risikobereite junge Menschen sind stärker vertreten als alte Menschen, und unter regulär im Lande lebenden Ausländern ist der größte Teil zugewandert und hat somit alle Risiken, die mit einer Auswanderung in ein anderes Land verbunden sind, auf sich genommen.

Gesamtabwägung

Nach den theoretischen Vorüberlegungen gehen wir davon aus, dass sich Zuwanderer ohne Status im Bezug auf den erwarteten Nutzen aus Regelverstößen, die Aufdeckungswahrscheinlichkeit und die Risikobereitschaft nur geringfügig von anderen ausländischen Zuwanderern unterscheiden.

Im Bezug auf die Sanktionserwartungen unterscheiden sie sich drastisch von Deutschen und regulären Ausländern, weil die materiellen und immateriellen Sanktionen, die mit einer Aufdeckung der Illegalität verbunden sind, zu den Sanktionen für die eigentliche Straftat hinzukommen. Dies muss den Migrant/-innen nicht im Detail, aber im Prinzip bewusst sein. Der Effekt ist umso stärker, je geringer die eigentliche Sanktion ist. Daher eignen sich Straftaten, die mit geringen Sanktionen belegt sind, besonders gut für Untergrenzenschätzungen. Bei Straftaten, die mit sehr hohen Sanktionen belegt sind, fällt dieser Effekt nicht so ins Gewicht. Wenn jemand eine lebenslange Haftstrafe zu erwarten hat, ist es relativ irrelevant, ob er danach auch noch abgeschoben wird. Andererseits eignen sich Gesamtzahlen von Tatverdächtigen besser als Zahlen zu einzelnen Delikten, weil dabei die Effekte im Zeitablauf wechselnder Polizeistrategien zur Verfolgung bestimmter Delikte teilweise ausgeglichen werden.

2.3.2.5 Validierungsstrategien

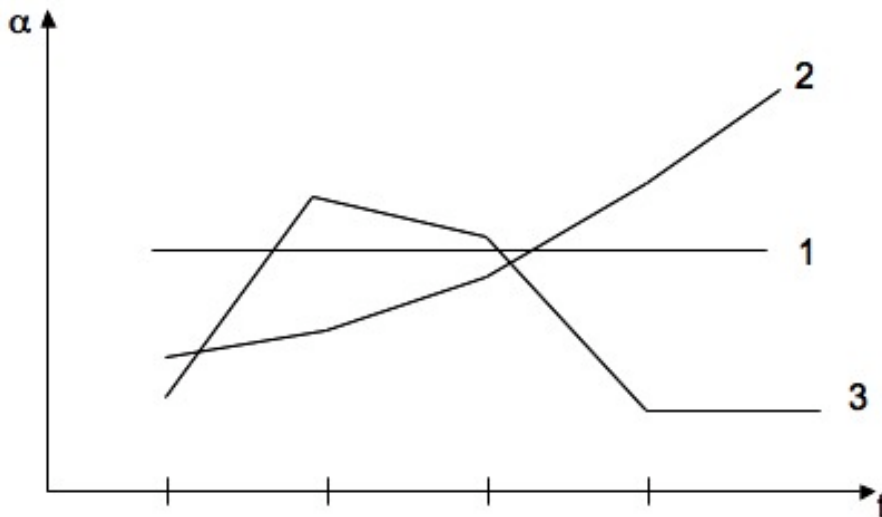
2.3.2.5.1 Validierung durch Analyse von Multiplikatoren

Die Problematik von Multiplikatoren liegt in zwei unterschiedlichen Punkten: Im Multiplikator selbst und im Verhältnis der Teilgesamtheit zur Bevölkerung. Im Multiplikator wird immer eine in der Teilgesamtheit gemessene Größe der Menschen ohne Status zu einer Bezugsgröße in der Teilgesamtheit ins Verhältnis gesetzt, also z. B. die Zahl der tatverdächtigen Schwarzfahrer ohne Status zur Zahl der tatverdächtigen Schwarzfahrer mit Status. Oft wird es sich um relativ kleine Zahlen handeln, wobei eine einzelne Beobachtung den Multiplikator nur in den hinteren Kommastellen beeinflusst. Dennoch kann durch den Hebeleffekt die Schätzung deutlich verändert werden, wenn die Bevölkerungszahl sehr groß ist, mit welcher der Multiplikator anschließend multipliziert wird. Sowohl das Verhältnis zwischen Teil- und Bezugsgruppe als auch indirekt das Verhältnis der Teilgruppe zur Bevölkerungsgröße sind somit zwei zu kontrollierende Faktoren in der Anwendung des Multiplikatorprinzips.

Deshalb ist es sinnvoll, immer mehrere mögliche Multiplikatoren über mehrere Jahre zu betrachten, bevor ein Multiplikator für Ober- und Untergrenzenschätzungen ausgewählt wird. Damit soll ausgeschlossen werden, einen erratisch schwankenden Wert als Basis für Schätzungen zu nehmen oder ein Jahr auszuwählen, das in einer an sich stabilen Reihe einen Ausreißer darstellt. Bevor ein Multiplikator genutzt wird, ist es daher sinnvoll, seine Entwicklung über mehrere Jahre zu verfolgen, um erratische Sprünge und Sondereffekte zu identifizieren.

Betrachtet man nun Daten über mehrere Erfassungszeiträume, so lässt sich die Entwicklung des Multiplikators graphisch darstellen.

Abbildung 3: Graphische Konsistenzprüfung des Multiplikators



Quelle: Eigene Darstellung

In Abbildung 3 werden die möglichen Entwicklungsverläufe eines Multiplikators gezeigt. Im Fall 1 bleibt das Verhältnis zwischen T_t^{ill} und $T_t^{Bezugsgruppe}$ konstant. In dem Beispiel von Fall 2 ist dieses Verhältnis Veränderungen unterworfen, die jedoch einem Trend folgen. Im Fall 3 hingegen ist keine Systematik des Multiplikators erkennbar. Solche Muster könnten durch erratische Schwankungen der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus verursacht sein. Auch die Größe der irregulären Bevölkerung dürfte sich aber wie die Bevölkerungsgröße insgesamt typischerweise eher kontinuierlich verän-

dem, wenn keine besonderen Bedingungen vorliegen (etwa Legalisierungsprogramme, Massenabschiebungen, Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophe im Nachbarland). Dann müsste eine Vielzahl möglicher Multiplikatoren denselben Trend aufweisen. Wenn die Schwankung des Multiplikators nicht durch solche Anlässe erklärbar ist, ist er nicht für eine Analyse geeignet.

Generell sind also Multiplikatoren zu bevorzugen, die einem allgemeinen, prinzipiell erklärbaren Trend folgen.

2.3.2.5.2 *Validierung durch aktive Suche nach widersprechenden Fakten*

Die Zahl der Einrichtungen, die Daten zu Menschen ohne regulären Status sammeln, ist in der Regel eng begrenzt, und nicht immer sind die Daten für Sozialforscher zugänglich. Außerdem liegen manchmal qualitative oder auch quantitative Untersuchungen vor, manchmal auch nur im begrenzten Rahmen von Diplomarbeiten.

Solche Daten werden gesichtet und interpretiert. Nicht alle Daten werden Möglichkeiten zu Multiplikatorschätzungen bieten, aber manche Daten können herangezogen, um Multiplikatorschätzungen kritisch zu hinterfragen. Wenn z. B. mehr Menschen innerhalb eines Jahres abgeschoben würden als zu einem bestimmten Zeitpunkt geschätzt wurden, so würde das Fragen aufwerfen.

Außerdem sind manche Daten geeignet, Strukturen einzuschätzen, wenn auch nicht für Gesamtschätzungen. Unter den Klienten von Hilfsorganisationen, die sich um die gesundheitlichen Probleme von Menschen ohne Status sorgen, sind z. B. Frauen typischerweise überrepräsentiert, so dass sich der Anteil der Frauen unter den Klienten zur Schätzung einer Obergrenze für den Frauenanteil eignen kann.

2.3.2.5.3 *Validierung durch externen Dialog*

Externer Dialog bedeutet, dass aufbereitete Ergebnisse präsentiert werden und sich einem kritischen Dialog stellen.

Gut vernetzte Migrant/-innen, aber auch engagierte Aktivist/-innen in Migrantenorganisationen oder in religiösen Organisationen kennen oft eine Vielzahl von Personen aus einem bestimmten Herkunftsland oder einer bestimmten Region und können als *Experten für eine Migrantengruppe* (key informant) betrachtet werden. Diese Experten haben eine ungefähre Vorstellung davon, wie viele Familien Menschen ohne Status beherbergen oder welcher Anteil der Klienten ihrer Organisation Probleme mit dem Aufenthaltsstatus hat. Die Teilgesamtheit, auf die sie sich beziehen, sind persönlich oder vom Hörensagen bekannte Menschen. Sie können Aussagen zu Gruppen machen, die sie also aufgrund ihrer Einbindung in eine ethnische Gruppe oder aufgrund ihrer Arbeitszusammenhänge überschauen.

In Expertengesprächen und moderierten Diskussionsrunden geht es darum, möglichst genau zu erfahren, welche Teilgesamtheiten die Experten überschauen und aufgrund welcher Überlegungen sie eine bestimmte Zahl von Migrant/-innen oder einen bestimmten Multiplikator für plausibel halten. Ihre Einschätzungen sind zwar nicht genau, aber erfahrungsbasiert und können mit entsprechender Vorsicht das Bild ergänzen oder korrigieren. Dabei muss den Forschenden bewusst sein, dass Expert/-innen ein Interesse daran haben können, eher hohe oder eher niedrige Einschätzungen abzugeben (vgl. Lee 1993).

Diese Gefahr wird verringert, wenn hauptsächlich auf der Basis veranschaulichter Kennzahlen debattiert wird. So wurden für einen Expertenworkshop in Hamburg geschätzte Gesamtzahlen für Staatsangehörigkeiten in besser anschauliche Größen umgerechnet, die folgende Fragen beantworteten: Wieviele reguläre Zuwanderer kommen

auf einen Zuwanderer ohne Status? Wieviele Zuwanderer ohne Status kommen auf einen Zuwanderer ohne Status, der in der Polizeilichen Kriminalstatistik erscheint (polizeiliche Aufgriffswahrscheinlichkeit)?

Kommunikative Validierungsstrategien zu Zahlenschätzungen sind bisher wenig erprobt, sodass hier weiter experimentiert werden sollte. Die in mehreren Ländern verwendeten Strategien nach dem Delphi-Prinzip halten wir nicht für geeignet, da nicht nachvollziehbar ist, ob Experten eigene Multiplikatorschätzungen vornehmen, sich an veröffentlichten Zahlen orientieren oder an durch eigene Erfahrung gewonnenen Erkenntnissen.

2.3.3 Fazit

Mit der Logicom-Methode wird in diesem Kapitel ein Verfahren vorgestellt, wie die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in einer Stadt oder Region mit begrenztem Aufwand geschätzt werden kann.

Ein grundlegendes Prinzip besteht darin, verzerrte Daten nicht als Hindernis für Punktschätzungen, sondern als Chance für Ober- und Untergrößenschätzungen wahrzunehmen, die im internen und externen Dialog abgesichert werden müssen.

Während Multiplikatorschätzungen auf der Basis von Polizeidaten zumindest in Deutschland überall möglich sein müssten, hängen weitere Analysemöglichkeiten von der Verfügbarkeit von Daten und der Kooperationswilligkeit der Akteure vor Ort ab. Davon hängt auch die Genauigkeit der Schätzung ab. Ob die geschätzte Spannweite zwischen Ober- und Untergrenze letztlich als politisch relevant wahrgenommen wird, kann nicht vorhergesagt werden.

2.4 Daten und Berechnungen zu Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg

Da die Logicom-Methode als neuer Ansatz zur Schätzung der Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in einer Stadt oder Region für die Studie des Diakonischen Werks in Hamburg entwickelt und erstmals eingesetzt wurde, haben wir uns für einen relativ ausführlichen Bericht über Daten und Berechnungen entschieden. Dies ermöglicht, dass Gesprächspartner und externe Experten Beschreibungen, Vorgehensweisen und Interpretationen leichter kritisieren können und uns somit Lernpotentiale bieten.

Zunächst stellen wir Daten und Berechnungen nach Organisationen vor. Weil die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) sich als ergiebigste Quelle für Multiplikatorberechnungen erwiesen hat, wurden mit der PKS Basisschätzungen vorgenommen. Daher nimmt die Darstellung der Daten und Berechnungen mit der PKS relativ breiten Raum ein. Die Daten und Informationen der Ausländerbehörde, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und des Hamburger Medi-Büros werden ebenfalls im Erhebungskontext dargestellt. Von besonderer Bedeutung für das Verständnis der Daten waren für uns die Expertengespräche, die wir mit Vertretern der jeweiligen Behörden und Organisationen führen konnten und ohne die eine sachgerechte Interpretation der Daten nicht möglich gewesen wäre. Auf die von uns durchgeführten Expertengespräche wird mit den Kürzeln I1 bis I8 verwiesen (vgl. Liste Anhang 7).

Außerdem fassen wir kurz die Ergebnisse der Zweitauswertung der im qualitativen Teil der Studie gemachten Interviews zusammen, soweit sie in die Auswertung einbezogen werden konnten. Migrantenterviews des qualitativen Teils werden mit dem Buchstaben M bezeichnet, so wie dort durchgeführte Expertengespräche mit dem Buchstaben E gekennzeichnet und dann ebenfalls nummeriert wurden. Weiterhin wird ein kurzer Überblick über den Workshop mit Expert/-innen für einzelne Länder gegeben, der im Rahmen der Validierungsstrategie durchgeführt wurde.

Zu den Leser/-innen von vorläufigen Versionen zählten ausgewählte Fachwissenschaftler, Datenexperten, mit denen wir Interviews geführt haben, sowie der Beirat der Studie, in dem überwiegend fachkompetente Praktiker/-innen aus dem hilfeorientierten Bereich sowie einige Wissenschaftler/-innen vertreten sind. Die Ergebnisse dieser Feedbacks wurden direkt in die Überarbeitung der Kapitel einbezogen.

2.4.1 Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)

2.4.1.1 Datengrundlage: PKS und Illegalität

Als ein zentrales Element für die Schätzung zur Größe der irregulären Bevölkerung in Hamburg haben wir die Daten aus der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) herangezogen. Die Polizei ist im Rahmen ihrer Ermittlungsarbeit zur Dokumentation der von ihr bearbeiteten Fälle verpflichtet. Diese Dokumentation erfolgt auf bundeseinheitlicher Grundlage, ist aber in der Durchführung in allen Bundesländern teilweise unterschiedlich geregelt. Polizisten erfassen Informationen zu Straftaten und Tatverdächtigen, wenn sie nach Abschluss der Ermittlungen den Fall an die Staatsanwaltschaft weitergeben. Dabei füllten sie früher in der Regel ein zweiseitiges Formular mit Angaben zur Person und zur Tat aus, während sie heute auf bereits im Zuge der Ermittlung gespeicherte Daten zurückgreifen und diese nach PKS-Gesichtspunkten aufbereiten. Zusätzliche Daten anderer Länderpolizeien und der Bundespolizei werden dann in den Hamburger PKS-Datenbestand integriert.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, eine Sondereinheit des Zolls mit polizeiähnlichen Funktionen, kontrolliert Arbeitsorte und kann dabei auch auf Straftaten wie illegalen Aufenthalt stoßen. Seit dem Jahr 2006 werden jedoch die Daten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nicht mehr in die PKS einbezogen.¹¹ Sie werden ergänzend analysiert.

Den Weg von der Straftat bis zur statistischen Erfassung wollen wir an einem fiktiven Beispiel verdeutlichen und dabei aufzeigen, wie Illegalität in die Statistik eingeht:

In einem China-Restaurant kommt es zu einer Handgreiflichkeit zwischen Besuchern des Restaurants. Ein chinesischer Migrant, der sich illegal in Deutschland aufhält, ist in diesem Restaurant als Küchenhelfer beschäftigt. Er wird Zeuge der Handgreiflichkeit im Gastraum. Die von anderen Gästen hinzu gerufene Polizei stellt im Rahmen ihrer Arbeit die Personalien der Personen im Restaurant fest. Auch die Personalien des Küchenhelfers sollen genau festgestellt werden, damit er als Zeuge zu einer eventuellen Gerichtsverhandlung geladen werden kann. Der chinesische Migrant kann sich nicht ausweisen. Die Polizei klärt, ob die Papiere nur vergessen sind und zum Beispiel aus der Wohnung oder dem Auto geholt werden können. In unserem Fall kann der chinesische Migrant nichts vorweisen.

Der chinesische Migrant in unserem Beispiel macht keine Angaben zu seinem Namen und seinem Herkunftsland. Die Polizei führt eine erkennungsdienstliche Behandlung durch, das bedeutet, dass Fotos gemacht und Fingerabdrücke genommen werden. Mit diesen Daten wird dann abgeglichen, ob nach der Person bereits gefahndet wird oder ob sie schon einmal Asyl beantragt hat. Über das Schengener Informationssystem kann sogar festgestellt werden, ob er von anderen Staaten, mit denen Deutschland offene Grenzen hat, ausgeschrieben ist.

Die Identitätsprüfung hat ergeben, dass der Zeuge der Schlägerei bisher nicht gesucht wird. Allerdings liegt der Verdacht illegalen Aufenthalts nahe, und das ist eine Straftat. Deshalb wird jetzt unabhängig von der Schlägerei ein neuer Fall in die Datenerfassung aufgenommen, in der der Migrant nicht Zeuge, sondern Tatverdächtiger ist. Bei der Erfassung werden Merkmale des Tatverdächtigen aufgenommen: Name, Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit. Bei ausländischer Staatsangehörigkeit wird zusätzlich eine Angabe zu Art bzw. Anlass des Aufenthalts aufgenommen, indem zunächst grob nach legal und illegal unterschieden wird, wobei der legale Aufenthalt weiter differenziert wird: Touristen und Durchreisende, Schüler und Studenten, Arbeitnehmer, Gewerbetreibende, Asylbewerber, sonstige. Die Kategorien decken sich nicht mit Titeln des Aufenthaltsgesetzes und dürften in der Regel auf eine Einschätzung des Sachbearbeiters zurückgehen. In unserem Fall würde als Art des Aufenthalts „illegal“ eingegeben.

Aus der so entstandenen Statistik mit Tatverdächtigen und Straftat und den mit ihnen verknüpften Merkmalen lassen sich anhand von verschiedenen Auswertungen Aussagen beispielsweise zum illegalen Aufenthalt, dessen Verteilung über Nationalitäten, den Geschlechterverteilungen etc. vornehmen. Natürlich muss nicht jeder Tatverdächtige tatsächlich illegal im Land gewesen sein. Es kann sich auch im Nachhinein herausstellen, dass der Aufenthalt doch nicht illegal war. Zum Beispiel kann vermutet werden, dass gelegentlich bei nicht registrierten EU-Bürgern als Art des Aufenthalts illegal eingetragen wird. Bei Nicht-EU-Bürgern ist die Wahrscheinlichkeit aber relativ groß, dass PKS-Tatverdächtige auch tatsächlich nicht legal im Land waren, weil die Polizei erst nach Abschluss ihrer Ermittlungen den Fall von der Datenerfassung in

¹¹ Ein kleiner Anteil des Rückgangs der Aufgriffe in den PKS-Daten von 2006 auf 2007 ist darauf zurückzuführen. Für Details siehe Punkt 0. Expertengespräch im LKA Hamburg am 27.6.2008 (I5).

die PKS überträgt und die Legalität des Aufenthaltsstatus relativ leicht zu ermitteln ist. So wird auch eine Aufklärungsquote von ca. 97% bei der Straftat illegaler Aufenthalt angegeben. Das heißt natürlich nicht, dass die Polizei keine Personen fälschlicherweise für illegal hält, sondern dass sie ihren Irrtum in der Regel bei den Ermittlungen feststellen dürfte, sodass ein solcher Verdacht nicht in die Statistik eingeht.

Die Daten für unsere Auswertungen wurden uns vom LKA Hamburg zur Verfügung gestellt und sind Ergebnistabellen, wie sie auch bei der Erstellung der polizeilichen Kriminalstatistik verwendet werden. Wir haben einzelne Tabellen mit Auszügen nach spezifischen Merkmalen erhalten und für jede Tabelle die Jahre 2003 bis 2007 zur Analyse verwendet.

Die Art der Straftat wird sehr differenziert erfasst. Dazu gibt es einen umfangreichen Straftatenkatalog, in dem jede Straftat mit einer Ziffer bezeichnet wird (PKS-Schlüssel).¹² Der Verdacht auf illegalen Aufenthalt unseres chinesischen Küchenhelfers würde die Zahl der Straftaten unter dem Oberschlüssel 7250 erhöhen, in dem alle Straftaten im Zusammenhang mit Aufenthalt, Asyl und Freizügigkeit/EU zusammengefasst sind. Auch in der Gesamtzahl der Tatverdächtigen und der Gesamtzahl der Straftaten würde der Fall auftauchen. Weil aber Straftaten im Zusammenhang mit Aufenthalt und Asyl eine besondere Art von Straftaten sind, die Deutsche nur in Form der Beihilfe, Schleusung oder Scheinehe begehen können, gibt es noch eine weitere zusammenfassende Kategorie, in der nur Tatverdächtige gezählt werden, die auch andere Straftaten begangen haben (als unter Oberschlüssel 7250 erfasst), die Deutsche direkt verüben können. Im Auswertungsschlüssel 8900 werden alle Tatverdächtigen erfasst, die nicht nur Straftaten nach 7250 verübt haben. Unser Fall wäre also dort nicht erfasst.

Das wäre anders, wenn der Küchenhelfer kein Zeuge, sondern ein Beteiligter der Schlägerei gewesen wäre. Nehmen wir an, dass er beschuldigt wird, an der Schlägerei aktiv beteiligt gewesen zu sein. In der PKS werden dann die gleichen Angaben zur Person gemacht. Auch die Angaben zum illegalen Aufenthalt werden in gleicher Weise erfasst. Zusätzlich wird aber noch z. B. die gefährliche Körperverletzung unter dem entsprechenden Einzelschlüssel erfasst.

In Hamburg werden die Daten zunächst in einem internen Fallbearbeitungssystem erfasst (ComVorF), das noch eine Vielzahl weiterer Eingabemöglichkeiten enthält, die jedoch nicht für externe Auswertungen zur Verfügung stehen. So kennen wir nicht die Anzahl der Personenkontrollen durch die Polizei. Wenn der Fall an die Staatsanwaltschaft abgegeben wird, wird daraus ein Fall für die PKS generiert. Es kann also durchaus sein, dass eine Straftat 2007 geschieht, aber erst nach längeren Vorermittlungen 2008 in die PKS übernommen wird. Allerdings dürfte das bei illegalem Aufenthalt relativ selten vorkommen, sodass wir davon ausgehen, dass es nicht zu besonderen zeitlichen Verzerrungen durch eine späte Fallerfassung in der PKS kommt. Es ist also wichtig, im Gedächtnis zu behalten, dass die Grundlage für unsere Berechnungen nicht die Zahl aller von der Polizei auf ihre Identitätspapiere kontrollierten Personen ist, sondern die Zahl derjenigen, bei denen erste Ermittlungen einen Straftatverdacht erhärtet haben. Wenn eine Person innerhalb eines Jahres mehrmals auffällig wird, taucht sie nur als ein Tatverdächtiger in der PKS auf.

Wenn nun die PKS-Fälle generiert werden, führt die Qualitätskontrolle im Landeskriminalamt eine Reihe von automatisierten Plausibilitätsprüfungen und Stichprobenkon-

¹² Zum 1.1.2008 wurde der Straftatenkatalog von einer vierstelligen auf eine sechsstellige Ziffernfolge umgestellt. Einzelne Straftaten werden zu Obergruppen zusammengefasst. Wir verwenden die vierstellige Ziffernfolge.

trollen durch. Dadurch konnte in den letzten Jahren die Quote der Einträge mit Fehlern in Hamburg deutlich von 30 auf 13 Prozent gesenkt werden (14). Allerdings gibt es bisher keine automatisierte Plausibilitätsprüfung, ob für jeden Tatverdächtigen mit Aufenthaltsanlass illegal auch eine aufenthaltsrechtliche Straftat eingetragen ist, und ob für jede Person, gegen die wegen illegalen Aufenthalts oder illegaler Einreise ermittelt wird, auch der Aufenthaltsanlass illegal angegeben ist. Wenn der Polizeibeamte also für den an der Schlägerei beteiligten chinesischen Küchenhelfer als Aufenthaltsanlass ‚illegal‘ angegeben, aber bei den Straftaten nur die gefährliche Körperverletzung eingetragen hätte (und nicht auch illegalen Aufenthalt), so wäre das technisch möglich und würde nicht auffallen. Es erscheint uns von der Aufnahmetätigkeit und von den Fallzahlen her plausibel, dass der Aufenthaltsanlass ‚illegal‘ das umfassendere Merkmal ist, in dem alle Tatverdächtigen mit illegalem Aufenthalt erfasst sind, aber möglicherweise auch manchmal Tatverdächtige erfasst sind, die nicht im aufenthaltsrechtlichen Sinne illegal sind. Käme der Küchenhelfer zum Beispiel aus Bulgarien und nicht aus China und hätte dies auch zu Protokoll gegeben, so kann man sich durchaus vorstellen, dass für ihn der Aufenthaltsanlass ‚illegal‘ eingetragen würde, wenn er in Deutschland nicht melderechtlich registriert ist oder keine Freizügigkeitsbescheinigung vorlegen kann. Gegen ihn als EU-Bürger wird aber nicht wegen illegalem Aufenthalt ermittelt. Insgesamt ist die Erfassung aber relativ stark überlappend.

Straftaten werden dort registriert, wo sie begangen werden. In Niedersachsen lebende Personen, gegen die z. B. in Hamburg wegen Diebstahls ermittelt wird, erscheinen in der Hamburger PKS. Für unsere Schätzungen sind wir davon ausgegangen, dass Menschen ohne Status unter den nicht-ansässigen relativ genauso stark vertreten sind wie unter den Ansässigen. Wenn man davon ausginge, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus unterproportional einpendeln, wären die Zahlen für Hamburg eher zu hoch als zu niedrig.

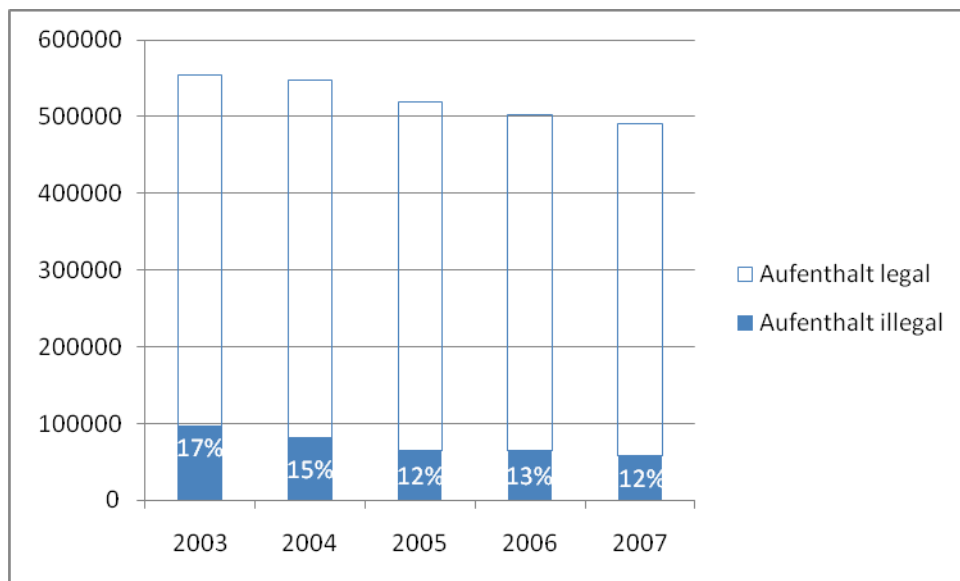
Um die Vorgehensweise bei Minimal- und Maximalschätzungen zu verdeutlichen, haben wir im vorherigen Kapitel die grundsätzliche Methodik der Logicom-Methode erklärt und die dort vorgestellte Multiplikatorlogik an die Polizeiliche Kriminalstatistik angepasst. Dabei wird deutlich, dass Deutsche und eine annähernd der regulär registrierten ausländischen Bevölkerung entsprechende Gruppe in der Teilgesamtheit der PKS Hamburg isoliert werden können. Außer Menschen ohne Status zählen auch Touristen, Durchreisende und stationierte Streitkräfte nicht zur Wohnbevölkerung, wie sie in Statistiken ausgewiesen wird.

2.4.1.2 Aufenthaltsanlass illegal: Trends in Hamburg und Deutschland

Bevor näher auf die absolute Zahl von Menschen ohne Aufenthaltsstatus eingegangen wird, geht es hier um die Entwicklung der polizeilichen Ermittlungen bei diesem Delikt.

Wie aus Abbildung 4 zu ersehen ist, ist die Zahl der Ermittlungen gegen ausländische Staatsangehörige in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2003 bis 2007 insgesamt zurückgegangen. Zugleich ist auch die Zahl der Ermittlungen gegen Menschen ohne Aufenthaltsstatus zurückgegangen. Von 2003 auf 2005 ist auch ihre relative Bedeutung von 17 % auf 12 % zurückgegangen und seitdem in etwa konstant geblieben.

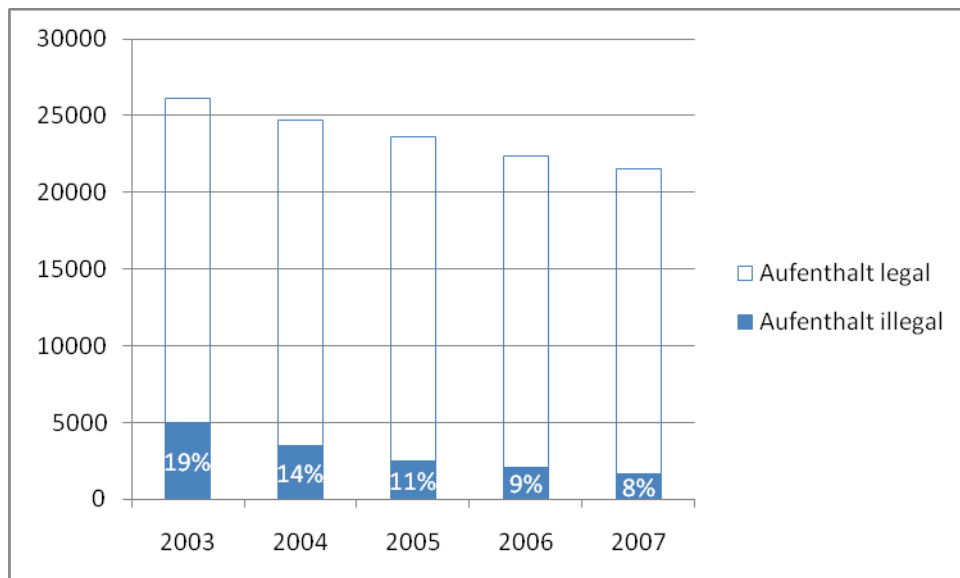
Abbildung 4: Tatverdächtige Ausländer, darunter mit Aufenthaltsanlass illegal, Deutschland



Quelle: Bundeskriminalamt (2007: 116), Polizeiliche Kriminalstatistik, eigene Darstellung

In Hamburg ist der Trend zu zurückgehenden Tatverdächtigenzahlen bei der Kategorie ‚Aufenthaltsanlass illegal‘ noch ausgeprägter als auf Bundesebene. Nicht nur absolut sind die Zahlen von rund 5 000 auf rund 1 600 zurückgegangen, sondern auch relativ ist der Anteil als illegal eingestufte Personen an allen ausländischen Tatverdächtigen deutlich von 19 auf 8 % zurückgegangen.

Abbildung 5: Tatverdächtige Ausländer, darunter mit Aufenthaltsanlass illegal, Hamburg



Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik Hamburg, verschiedene Jahre, eigene Darstellung

Der Rückgang der absoluten Zahlen kann verschiedene Gründe haben. Die Zahl der Menschen ohne Status kann gesunken sein; sie können weniger auffällig sein; die Polizei kann weniger intensiv ermitteln. Die Hamburger Schutzpolizei hatte in diesem Zeitraum einen geringfügigen Personalrückgang zu verzeichnen, der aber nicht von einem Rückgang der Einsatzzahlen begleitet war (I4). Wir haben keinerlei Hinweise

darauf, dass Menschen ohne Status ihr Verhalten im Analysezeitraum geändert haben. Vor allem der starke relative Rückgang deutet darauf hin, dass die tatsächliche Zahl der Menschen ohne Status gesunken ist. Dies kann teilweise auch darauf zurückgeführt werden, dass die Osterweiterung der Europäischen Union einen Legalisierungseffekt hatte.

2.4.1.3 Straftaten von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg 2007

Tabelle 8 gibt einen ersten Überblick, wie oft im Jahr 2007 der Aufenthaltsstatus illegal festgestellt wurde und welche Rolle dabei aufenthaltsrechtliche Straftaten spielen. Aufenthaltsrechtliche Straftaten sind solche Straftaten, die nur von Ausländern begangen werden können, weil die entsprechenden Gesetze auf Deutsche nur im Falle der Beihilfe, Schleusung oder Scheinehe Anwendung finden können.

Tabelle 8: Tatverdächtige ohne Aufenthaltsstatus in der PKS Hamburg 2007 nach Art der begangenen Straftaten

Tatverdächtige	insgesamt	Darunter registrierte Ausländer	Darunter Tatverdächtige mit Art des Aufenthalts: illegal	Anteil Tatverdächtige mit Art des Aufenthalts illegal an Tatverdächtigen insgesamt
	T^{insg}	T^{meld}	T^{ill}	T^{ill}/T^{insg}
Straftaten gesamt	73 219	18 685	1 618	2,2%
Straftaten gesamt ohne ausschließlich aufenthaltsrechtliche Delikte (8900)	71 470	18 396	415	0,6%
Aufenthaltsrechtliche Delikte (7250)	2 039	416	1 467	72,3%
darunter illegaler Aufenthalt (7257)	1 477	104	1 343	91,6%
darunter illegale Einreise (7251)	97	1	95	97,9%

Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61 und eigene Berechnungen

Insgesamt wurden im Jahr 2007 bei rund 72 000 Tatverdächtigen die Ermittlungen an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Darunter waren rund 19 000 gemeldete Ausländer ohne Aufenthaltsprobleme und 1 618 Personen, bei denen als Art des Aufenthalts ‚illegal‘ angegeben wurde. Sie machen 2,2 % aller Tatverdächtigen aus.

Die weit überwiegende Mehrheit von letzteren ist nur wegen aufenthaltsrechtlicher Delikte mit dem Gesetz in Konflikt geraten. Nur gegen 415 Tatverdächtige wird wegen Straftaten ermittelt, die nicht nach dem Aufenthaltsgesetz, Asylverfahrensgesetz oder Freizügigkeitsgesetz/EU mit Strafe bedroht sind. Das sind nur etwa ein Viertel aller Tatverdächtigen, während in den Niederlanden in einer ähnlichen Analyse mit Polizeidaten fast die Hälfte aller Tatverdächtigen auch andere als aufenthaltsrechtliche Delikte begangen hatte (Engbersen und andere, 2007). Tatverdächtige, die als ‚illegal‘ eingestuft sind, machen in Hamburg nur 0,6 Prozent aller Tatverdächtigen bei solchen Jedermann-Straftaten aus.

Eigentlich müsste für jede Person, bei der als Art des Aufenthalts ‚illegal‘ angegeben ist, auch eine aufenthaltsrechtliche Straftat angegeben sein. Tatsächlich ist dies für nur 1 467 Personen der Fall. Vermutlich ist für einen Teil Tatverdächtigen, die andere Straftaten begangen haben, versäumt worden, zusätzlich ein solches Delikt in die Statistik einzutragen (14). Außerdem könnte bei unregistrierten EU-Bürgern der Aufenthalt als ‚illegal‘ eingetragen sein, wenn sie sich nicht melderechtlich registriert hatten. Im strafrechtlichen Sinn und im Sinne unserer Studie sind sie aber nicht illegal, weil Nicht-Registrierung von EU-Bürgern nicht mit Abschiebung bedroht ist. Bei den ausländerspezifischen Delikten sind im Jahr 2007 überwiegend Ermittlungen wegen illegalen Aufenthalts (1 343) und in geringerem Umfang illegaler Einreise (95) betroffen. Während bei nahezu allen Fällen illegaler Einreise nur die Migrant/-innen selbst betroffen waren, betreffen im Jahr 2007 immerhin gut 8 Prozent der Ermittlungen wegen illegalen Aufenthalts deutsche oder regulär in Deutschland lebende Ausländer. Dies kann der Fall sein, wenn gegen sie wegen Beihilfe zu illegalem Aufenthalt ermittelt wird.

Über Hafen und Flughafen hat Hamburg auch internationale Grenzen. Wegen des hohen Automatisierungsgrades und kurzer Liegezeiten der Schiffe im Containerverkehr haben illegale Einreise und illegaler Aufenthalt im Hafen für unser Thema kaum Bedeutung. Der Flughafen liegt in der Zuständigkeit der Bundespolizei. Sie kann bei den Einreise- und Ausreisekontrollen aufenthaltsrechtliche Straftaten feststellen. Bei der Einreise wird fast ausschließlich *unerlaubte Einreise* aufgenommen, bei der Ausreise dagegen *unerlaubter Aufenthalt*, wenn Ort und Zeit der Einreise nicht konkretisiert werden können. 235 der Tatverdächtigen mit dem Aufenthaltsanlass ‚illegal‘ wurden von der Bundespolizei gemeldet (17). Rund zwei Drittel der Tatverdächtigen wegen illegaler Einreise und rund 10 Prozent der Tatverdächtigen wegen illegalen Aufenthalts gehen in Hamburg auf Ermittlungen der Bundespolizei zurück. Im Bahnbereich, in dem die Bundespolizei ebenfalls zuständig ist, wurde kaum wegen illegalen Aufenthalts ermittelt (17).

Wie oben beschrieben, erfolgt die Erfassung im Polizeialltag und kann einige Unschärfen aufweisen. Die Zahlen für Hamburg deuten darauf hin, dass die beiden statistischen Erfassungsmerkmale ‚Art des Aufenthalts illegal‘ als Personenmerkmal und ‚illegaler Aufenthalt‘ als Straftat unter PKS-Schlüssel 7257 als akzeptabler Indikator für die Gruppe der Menschen ohne Aufenthaltsstatus dienen können.

2.4.1.4 Minimal- und Maximalschätzungen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus auf der Basis der PKS

2.4.1.4.1 Basisschätzungen nach Straftaten und Art des Aufenthalts

Für die folgenden Analysen wurden Tabellen genutzt, die die Zahl der Tatverdächtigen nach Art des Aufenthalts und Straftaten enthalten (s. Tabelle 8). Näher analysiert wurden nur solche Straftaten oder Straftatengruppen, bei denen es 2007 mehr als 30 Tatverdächtige mit Art des Aufenthalts illegal gab (s. a. Anhang 4).

Dieses Kriterium haben wir ausgewählt, um nur eine begrenzte Anzahl von Straftaten für die nähere Interpretation zu identifizieren, in denen Menschen ohne Aufenthaltsstatus über unseren Betrachtungszeitraum von 2003 bis 2007 in jedem Jahr vertreten sind. Da die Zahl der Tatverdächtigen im Betrachtungszeitraum insgesamt gesunken ist, waren die Zahlen bei den meisten Straftaten 2007 niedriger als 2003, sodass wir das Jahr 2007 zur Festsetzung einer Mindestgröße gewählt haben. Nun haben wir in Zehnerschritten geprüft, wie hoch wir eine Mindesttatverdächtigenzahl annehmen können. Bei einer Mindestzahl von 40 Tatverdächtigen je Schlüssel wäre eine Analyse

nur noch in hochaggregierten Obergruppen möglich gewesen, sodass das Kriterium ‚> 30 Tatverdächtige‘ gewählt wurde.

Je höher der Aggregationsgrad, desto unterschiedlichere Delikte sind zusammengefasst, womit die Interpretation schwieriger wird. Bei der Analyse wurde deshalb der konkretere Tatbestand dem allgemeineren vorgezogen (z. B. Ladendiebstahl ohne erschwerende Umstände statt die Obergruppe Diebstahl ohne erschwerende Umstände). Für diese Delikte wurde aus den Tatverdächtigen mit Aufenthaltsart illegal und den regulär gemeldeten ausländischen Tatverdächtigen ein Multiplikator ermittelt, mit dem die Gesamtzahl der Menschen ohne Status geschätzt wurde.

Tabelle 9 gibt einen Überblick über die Ergebnisse.¹³

Tabelle 9: Multiplikatorrechnungen mit dem Verhältnis ausländischer Tatverdächtiger (illegal/legal) in der Hamburger Polizeilichen Kriminalstatistik 2007

Tatverdächtige	Tatverdächtige registrierte Ausländer	Tatverdächtige mit Art des Aufenthalts: illegal	Multiplikator	Bevölkerung ohne gültige Papiere (geschätzt)
Kürzel ^{a)}	T^{meld}	T^{ill}	α^{meld}	B^{ill}
Gesamt	18 685	1618	0,087	22 326
Gesamt ohne aufenthaltsspezifische Delikte (8900)	18 396	415	0,023	5 816
Einzelne Straftaten und Straftatengruppen				
Erschleichen von Leistungen (5150)	2 440	37	0,015	3 910
Diebstahl aus Warenhäuser (325*) ohne erschw. Umstände	3 101	35	0,011	2 910
Ladendiebstahl (326*) ohne erschw. Umstände	3 066	35	0,011	2 943
Handel/Schmuggel BtMG (7320)	556	34	0,061	15 766
Körperverletzung insgesamt (2200)	4 890	40	0,008	2 109
Gewaltkriminalität gesamt (8920)	2 261	34	0,015	3 877

Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61, eigene Berechnungen; Bezugsgröße ausländische Bevölkerung: 257 825 nach Melderegister; gerundete Werte der α^{meld}

a) Die Erläuterung der Kürzel sowie die Herleitung der Multiplikatorformeln findet sich in Kapitel 2.3.

¹³ Urkundenfälschung wird hier nicht aufgeführt. Hier ist sowohl die absolute Zahl der Tatverdächtigen als auch der Multiplikator hoch. Es kommen auf 5 reguläre ausländische Tatverdächtige ein Tatverdächtiger, der als illegal eingestuft wird. Der hohe Multiplikator ist darauf zurückzuführen, dass hier auch gefälschte Pässe und Papiere erfasst werden, mit denen Menschen ohne Status ins Land zu kommen versuchen. Von den 112 Tatverdächtigen mit illegalem Aufenthalt, gegen die 2007 ermittelt wurde, wurden 50 von der Bundespolizei gemeldet.

Die hier gezeigte Tabelle enthält rein mechanische Berechnungen. Damit aus den Berechnungen eine Schätzung wird, müssen diese Ergebnisse interpretiert werden. Nun ist es so, dass die PKS nicht als eine Zufallsstichprobe aus der ausländischen Bevölkerung betrachtet werden kann. Gegen mehr als die Hälfte der Tatverdächtigen ohne Status wird wegen einem der hier aufgeführten Einzeldelikte ermittelt.

Mit relativ großer Sicherheit lässt sich anführen, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus besonders darauf bedacht sind, nicht ohne Fahrschein zu fahren. In qualitativen Analysen gibt es allenfalls Erzählungen von versehentlichem ‚Schwarzfahren‘. Auch in den qualitativen Interviews der Hamburger Studie wird es als übliche Strategie beschrieben, im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) immer zu bezahlen: „Man braucht eben immer ein Ticket.“ (M2)

Zugleich betreffen Kontrollen der Beförderungsausweise *alle* Personen in einem Bus oder einer Bahn. Sie kommen einer allgemeinen Stichprobe relativ nah, wenn auch nur einer Stichprobe aus der ÖPNV nutzenden Bevölkerung. Insbesondere Nur-Autofahrer und Menschen, die z. B. als Bettlägerige nie das Haus verlassen, laufen nicht das Risiko, versehentlich schwarz zu fahren. Wir gehen davon aus, dass der Anteil der ÖPNV-Nutzer unter den regulär gemeldeten ausländischen Einwohnern einer Großstadt relativ hoch ist. Damit erscheint die Annahme insgesamt plausibel, dass Menschen ohne Status unter den Tatverdächtigen des Deliktes ‚Erschleichen von Leistungen‘ eher unterrepräsentiert sind. Mit Hilfe des ‚ÖPNV‘-Multiplikators lässt sich eine Untergrenze von 3 910 Menschen ohne Status schätzen.

Für die beiden aufgeführten Diebstahlsdelikte Warenhaus- und Ladendiebstahl ohne erschwerende Umstände lässt sich ebenfalls anführen, dass die Sanktionen für Menschen ohne Status bedeutend höher sind als die für Menschen mit Status, da für sie ein Diebstahl zur Aufdeckung der Illegalität und damit zu den damit verbundenen Sanktionen wie Abschiebung, Haft und Deckung der Abschiebungskosten führen kann, während reguläre Zuwanderer bei einer ersten Auffälligkeit nur mit geringen Konsequenzen zu rechnen haben. Dies kann dazu führen, dass Menschen ohne Status seltener stehlen, und dass diejenigen, die Diebstahlsdelikte begehen und dabei aufgedeckt werden, sich häufiger zur Flucht vor der Polizei entschließen. Andererseits führen Engbersen und Kollegen (2007) zur Erklärung der steigenden Anteile von Menschen ohne Status bei Diebstahlsdelikten in den Niederlanden zwischen 1997 und 2003 aus, dass irreguläre Migrant/-innen keinen Zugang zu sozialen Sicherungssystemen haben und daher möglicherweise verstärkt zu Subsistenzkriminalität neigen, sofern sie sich z. B. bei Arbeitslosigkeit nicht auf starke informelle Hilfen wie Kredite und Unterstützung von Landsleuten stützen können. Möglicherweise hängt die dortige Entwicklung aber auch damit zusammen, dass eine Feststellung durch die Polizei mit geringerer Wahrscheinlichkeit zu einer Abschiebung führt und dass dies bekannt ist. Insgesamt kann für Deutschland argumentiert werden, dass Menschen ohne Status unter den ausländischen Tatverdächtigen wegen Diebstahlsdelikten unterrepräsentiert sind. Hier führt die Berechnung zu einer Untergrenze von 2910 Personen.

Straftaten im Zusammenhang mit Handel und Schmuggel von verbotenen Betäubungsmitteln – also Drogenhandel – fallen aus dem Rahmen. Hier kommt auf 16 gemeldete ausländische Tatverdächtige ein Tatverdächtiger ohne Status, sodass wir mit dem hier ermittelten Multiplikator zu einer relativ hohen Zahl von fast 16 000 Menschen ohne Status kommen. Das Delikt der ‚allgemeinen Verstöße gegen das BTMG‘ (7310) wurde hier nicht aufgeführt, da es die Qualitätsanforderungen an Multiplikatoren nicht erfüllt und über die Jahre stark schwankt. Die Zahlen können ohne genauere Kenntnisse der Drogenhandelsproblematik und der polizeilichen Kontrollstrategie im Hinblick auf Dro-

gen in Hamburg nicht interpretiert werden. Eine nähere Analyse dieser Aspekte hätte den Rahmen dieser Studie überschritten.

Bei Körperverletzung ergibt sich eine Schätzzahl von gut 2000, bei Gewaltkriminalität ähnlich wie beim Erschleichen von Leistungen eine Schätzzahl von rund 4000. In beiden Fällen hätten wir uns nach theoretischen Vorüberlegungen vorstellen können, dass sich höhere Zahlen ergeben, weil die Strafandrohung ohnehin höher ist und stärker andere Faktoren ins Gewicht fallen könnten (Affekttaten, Wiederholungstäter). Folgt man der Logik bei den übrigen Delikten, so sind Menschen ohne Status auch hier unterrepräsentiert.

Nimmt man die Jedermann-Kriminalität als Indikator, so kommt man auf eine Untergrenze von 5 816 Menschen ohne Status. Hier müsste die Annahme zutreffen, dass Menschen ohne Status *insgesamt* unter ausländischen Straftätern unterrepräsentiert sind, weil sie besonders vorsichtig und gesetzestreu sind, um ihren Aufenthaltsstatus nicht zu gefährden. Hier sind alle Tatverdächtigen zusammengefasst, die nicht nur wegen aufenthaltsrechtlicher Straftaten verfolgt werden. Dadurch wird die Berechnung auf eine breitere Basis gestellt, weil sich bei einer solchen Aufsummierung wechselnde Schwerpunkte in den Polizeistrategien und Zufallsfunde weniger stark auswirken und auch die Delikte mit einbezogen werden, bei denen es nur wenige Tatverdächtige gibt. Wie die Schätzung auf der Basis von Einzelstraftaten hat auch diese Schätzung den Vorteil, dass am Flughafen von der Bundespolizei festgestellte Menschen ohne Aufenthaltsstatus überwiegend ausgeschlossen sind, weil gegen sie oft nur wegen aufenthaltsrechtlicher Delikte ermittelt wird.

Bei der Gesamtkriminalität einschließlich der Straftaten, die fast nur von Menschen ohne Status begangen werden können, kommen auf 11 gemeldete Ausländer einer ohne Status. Bei den errechneten Zahlen von rund 22 000 kommen gegenläufige Effekte zum Tragen. Einerseits erwarten wir, dass Zuwanderer ohne Status wegen der erhöhten Sanktionsdrohung in Jedermann-Delikten unterrepräsentiert sind, andererseits könnten sie wegen der aufenthaltspezifischen Delikte in der Gesamtzahl überrepräsentiert sein. Den zweiten Effekt können wir in seiner Höhe einschätzen. Nur 415 der insgesamt 1618 Tatverdächtigen, die als illegal eingestuft werden, haben auch andere Delikte außer aufenthaltsrechtliche begangen. Auch von der Bundespolizei am Flughafen gemeldete Delikte gehen hier in die Berechnung ein. Die Schätzung auf Grundlage der Gesamtzahl wird daher als Obergrenze eingestuft.

Weitere Berechnungen zur Obergrenze stellen wir an, indem wir Michael Jandls Vorschlag folgen, der davon ausgeht, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus im Verhältnis zu deutschen Staatsbürgern in der Polizeilichen Kriminalstatistik eher *überrepräsentiert* sind, wenn man nur aufenthaltsrechtliche Jedermann-Delikte nicht betrachtet (vgl. Jandl 2009). Zwei Argumente sprechen dafür: Altersstruktur und Kontrollrisiko. Alte Menschen begehen im Durchschnitt deutlich weniger Straftaten als junge Menschen. Wenn wir auch nicht exakt sagen können, wie hoch der Anteil alter Menschen unter den Menschen ohne Status ist, deuten doch viele qualitative und quantitative Hinweise darauf hin, dass er deutlich niedriger ist als bei der deutschen Bevölkerung mit ihrem sehr hohen Anteil alter Menschen. Das Altersstrukturargument spricht dafür, dass Menschen ohne Status im Verhältnis zur deutschen Bevölkerung in der PKS überrepräsentiert sind. Außerdem spricht einiges dafür, dass sie häufiger in Verdacht geraten, eine Straftat begangen zu haben, und häufiger als durchschnittliche Deutsche aufgefordert werden, Identifikationspapiere vorzulegen. Unter den Menschen ohne Status ist der Anteil derjenigen, die durch ihre Sprache oder ihr Erscheinungsbild (z. B. Hautfarbe) vom Stereotyp der Mehrheitsbevölkerung abweichen, mit Sicherheit höher

als unter Deutschen. Allerdings müssten diese Effekte den Effekt überkompensieren, der aus Vermeidungsstrategien der irregulären Migrant/-innen resultiert, die sich von der Polizei fernhalten, um eine Aufdeckung ihres Status zu vermeiden.

Daher haben wir mit dem Verhältnis von als illegal Eingestuften zu deutschen Tatverdächtigen eine weitere Tabelle erstellt, die wie oben nur Delikte und Deliktgruppen mit mehr als 30 Tatverdächtigen ohne Status einbezieht.

Tabelle 10: Multiplikatorrechnungen mit dem Verhältnis von als illegal Eingestuften zu deutschen Tatverdächtigen in der Hamburger Polizeilichen Kriminalstatistik 2007

Tatverdächtige	Tatverdächtige Deutsche	Tatverdächtige mit Art des Aufenthalts: illegal	Multiplikator	Bevölkerung ohne gültige Papiere (geschätzt)
Kürzel ^{a)}	T^{deu}	T^{ill}	α^{deu}	B^{ill}
Gesamt	51 722	1 618	0,031	46 403
Gesamt ohne aufenthaltsspezifische Delikte (8900)	51472	415	0,008	11 960
<i>Einzelne Straftaten und Straftatengruppen</i>				
Erschleichen von Leistungen (5150)	7 405	37	0,004	7 412
Diebstahl aus Warenhäusern (325*) ohne erschw. Umstände	7 978	35	0,004	6 508
Ladendiebstahl (326*) ohne erschw. Umstände	7 885	35	0,004	6 584
Handel/Schmuggel BtMG (7320)	970	34	0,035	51 994
Körperverletzung insgesamt (2200)	11 931	40	0,003	4 973
Gewaltkriminalität gesamt (8920)	4 755	34	0,007	10 607

Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61, eigene Berechnungen; Bezugsgröße ausländische Bevölkerung: 257 825 nach Melderegister; gerundete Werte α^{deu}

Die Delikte 'Urkundenfälschung' und 'allgemeine Verstöße gegen das BTMG' fehlen auch hier.

a) Die Erläuterung der Kürzel sowie die Herleitung der Multiplikatorformeln findet sich in Kapitel 2.3.

Wenn wir der Argumentation von Jandl folgen, kommen wir auf eine Obergrenze von rund 12 000 Menschen ohne Status. Die Unsicherheiten bei dieser Schätzung sind größer. Während die gleichen absoluten Zahlen der aufgegriffenen Menschen ohne Status in die Berechnung eingehen, werden sie zu höheren Tatverdächtigenzahlen und zu höheren Bevölkerungszahlen in Beziehung gesetzt, weil es mehr deutsche als ausländische Tatverdächtige gibt und die deutsche Hamburger Bevölkerung größer ist

als die ausländische. Die meisten Zahlen liegen innerhalb des Plausibilitätsrahmens, der durch die ersten Schätzungen gegeben ist, was wir bei gleichzeitig wirkenden gegenläufigen Effekten auch erwarten. Aus dem Rahmen fällt die Schätzung unter Einbeziehung aufenthaltsrechtlicher Delikte, die Deutsche in der Regel nicht begehen können und die daher keine sinnvolle Bezugsgröße darstellen, und die Schätzung über Tatverdächtige wegen Drogendelikten, die wir wegen ihrer Besonderheiten nicht sinnvoll für Schätzgrößen nutzen können.

2.4.1.4.2 Basisschätzungen nach Staatsangehörigkeiten bei der Straftat ‚illegaler Aufenthalt‘

In der Polizeilichen Kriminalstatistik ist neben anderen Merkmalen der Tatverdächtigen auch ihre Staatsangehörigkeit erfasst. Die Staatsangehörigkeiten sind für uns von besonderem Interesse. Nicht nur Zugänge zur Illegalität werden oft über die Staatsangehörigkeit definiert, auch Hilfsorganisationen werden zumindest von Menschen einiger Herkunftsländer deutlich stärker wahrgenommen als von Menschen anderer Herkunftsländer. In Kapitel 2.2 haben wir bereits die bestehenden Städtestudien in Deutschland auf Hinweise nach Nationalitäten ausgewertet.

Wir sehen uns im Folgenden an, welche Staatsangehörigkeiten für den illegalen Aufenthalt in der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik absolut und relativ bedeutsam sind. Daran anschließend führen wir Schätzungen für einzelne Staatsangehörigkeiten und eine Gesamtgröße über Staatsangehörigkeiten durch. Die Gesamtschätzung ist nach den bisherigen Überlegungen als Obergrenze einzustufen, weil bei der Errechnung von Multiplikatoren nicht nur Jedermann-Straftaten einbezogen sind.¹⁴

Wir haben für unsere Berechnungen die Tabelle 62 der Polizeilichen Kriminalstatistik herangezogen, welche die Straftaten den jeweiligen Staatsangehörigkeiten der Tatverdächtigen zuordnet. Wir greifen hier also auf die Analyse der Straftat ‚illegaler Aufenthalt‘ zurück, während wir oben das Tatverdächtigenmerkmal ‚Art des Aufenthalts illegal‘ genutzt haben (zur Unterscheidung siehe 0).

Uns geht es dabei ausschließlich um die Bedeutung illegalen Aufenthalts. Rückschlüsse auf die Kriminalitätsraten einzelner Staatsangehörigkeiten würden umfangreichere Hintergrundanalysen erfordern und sind auf der Basis unserer Tabellen unzulässig.

Als ersten Schritt haben wir für 2007 die ausländischen Tatverdächtigen, gegen die wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wurde, nach Staatsangehörigkeiten sortiert.

Tabelle 11 zeigt einzeln aufgeführt Länder, deren Staatsangehörige mindestens mit 30 Tatverdächtigen in der Statistik enthalten sind.

¹⁴ Eine Aufschlüsselung nach Staatsangehörigkeiten und Art des Aufenthalts stand nicht zur Verfügung. Mit der Umstellung der PKS auf Mikrodaten sollten solche Aufschlüsselungen jedoch künftig möglich sein.

Tabelle 11: Ausländische Tatverdächtige wegen illegalen Aufenthalts nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten¹⁵ (2007)

Länder, gegen deren Staatsangehörige wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wird	Tatverdächtige wg. illegalen Aufenthalts	In Prozent aller Tatverdächtigen bei dieser Straftat
Insgesamt	1 458	100,0
Türkei	231	15,8
Ghana	91	6,2
Serbien und Montenegro	91	6,2
Iran	77	5,3
Indien	65	4,5
Algerien	51	3,5
Russische Föderation	50	3,4
Irak	49	3,4
Afghanistan	43	2,9
Ecuador	33	2,3
Mazedonien	33	2,3
Rest	644	44,2

Quelle: PKS-Hamburg, Tabelle 62, PKS-Schlüssel 7257; Statistik-Nord Melderegister; eigene Berechnungen

Gegen Tatverdächtige mit türkischer Staatsangehörigkeit wurde 2006 demnach am häufigsten ermittelt, aber auch für Ghanaer und Inder lagen dreistellige Ermittlungszahlen vor. Serbien und Montenegro, Iran, Algerien, Ecuador und die Russische Föderation weisen Ermittlungszahlen zwischen 88 und 45 Fällen auf. Die hier abgebildeten elf Staatsangehörigkeiten stellen insgesamt über 50% aller Tatverdächtigen, gegen die wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wird. Die übrigen Staatsangehörigkeiten sind relativ breit gestreut.

Die absolute Verteilung der Ermittlungen wegen illegalen Aufenthalts wird als guter Ausgangspunkt dafür gesehen, woher Menschen ohne Status in Hamburg besonders häufig kommen. Sie sagt jedoch nichts darüber aus, ob illegaler Aufenthalt *innerhalb* einer Staatsangehörigkeit häufig vorkommt. Als Anhaltspunkt für die relative Bedeutung haben wir den wegen illegalen Aufenthalts Verdächtigen die gesamte gemeldete Bevölkerung derselben Staatsangehörigkeit in Hamburg gegenübergestellt. Die Ergebnisse der relativen Bedeutung des illegalen Aufenthalts für die Bevölkerung einzelner Staatsangehörigkeiten zeigt die folgende Tabelle.

¹⁵ In der zugrunde liegenden Tabelle 62 der PKS sind die Straftaten nach den Nationalitäten nichtdeutscher Tatverdächtiger aufgelistet. Alle Nationalitäten sind dabei mit einem Länderschlüssel versehen, welcher eine geografische Zuordnung nach Kontinenten ermöglicht. Durch Staatsneugründungen und politische Veränderungen in manchen Staatenbündnissen gab es auch hier im betrachteten Zeitraum einzelne Veränderungen bei den Nationalitäten. Da in der PKS nur abgeschlossene und an den Staatsanwalt übermittelte Fälle aufgenommen werden, kommt es zu Verzögerungen und es existieren oft auch zeitgleich zwei Staatsbezeichnungen. In Bezug auf Serbien und Montenegro wurden alle Veränderungen unter diesem Sammelbegriff subsummiert. Die 2003 entstandene neue Kategorie Serbien-Montenegro und die ab 2007 neue Kategorie Serbien+Montenegro gingen darin auf. 2007 mussten auch die beiden Einzelkategorien Serbien und Montenegro zu Serbien und Montenegro addiert werden. Fälle der Kategorie Sowjetunion (ehemalige) wurden der Kategorie Russische Föderation zugeordnet. 2003 wurde 1 Fall aus der ehemaligen Tschechoslowakei wegen Unzuordenbarkeit aus der Tabelle entfernt. Die Kategorie Kongo wurde mit der Kategorie Kongo, Demokratische Republik für alle Jahre vereinigt.

Tabelle 12: Tatverdächtige wegen illegalen Aufenthalts der häufigsten Staatsangehörigkeiten nach Anteil an der gemeldeten Bevölkerung (2007)

Länder, gegen deren Staatsangehörige wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wird	Tatverdächtige wg. illegalen Aufenthalts	Bevölkerung gemeldet	Anteil Tatverdächtige wg. illegalen Aufenthalts an Bevölkerung gemeldet
Insgesamt	1 458	257 825	0,6
Algerien	51	575	8,9
Irak	49	690	7,1
Ecuador	33	1 066	3,1
Indien	65	2 461	2,6
Ghana	91	5 673	1,6
Iran	77	8 250	0,9
Mazedonien	33	3 962	0,8
Russische Föderation	50	7 652	0,7
Serbien und Montenegro	91	15 666	0,6
Türkei	231	57 220	0,4
Afghanistan	43	12 694	0,3
Rest	644	141 916	0,5

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

Deutlich wird dabei, dass die relative Bedeutung bei den absolut bedeutenden Staatsangehörigkeiten recht unterschiedlich ausfällt. Bei Algerien und dem Irak fällt nicht nur die absolute, sondern auch die im Vergleich zur legalen Bevölkerung hohe relative Bedeutung auf. Auch bei Ecuador, Indien und Ghana weist die Polizeiliche Kriminalstatistik im Vergleich zur Bevölkerung relativ hohe Zahlen auf.

Die relative Bedeutung ist erwartungsgemäß gering für Staatsangehörigkeiten, bei denen es langjährig anwesende, große legale Bevölkerungsgruppen gibt. Für Afghanistan, die Türkei, Serbien und Montenegro, die Russische Föderation, Mazedonien und den Iran liegt der Durchschnitt wie bei den nicht explizit aufgeführten Staatsangehörigkeiten unter 1 %, bezogen auf die gemeldete Bevölkerung.

Wie stabil die Bedeutung der Nationalitäten ist, zeigen Abbildung 18, Abbildung 19 und Abbildung 14 im Anhang 5. Dort sind für die Jahre 2003 bis 2007 jeweils die Staatsangehörigkeiten aufgeführt, für die es mehr als 30 Tatverdächtige gab. Dort wird deutlich, dass die Entwicklungen sich je nach Staatsangehörigkeit durchaus unterschiedlich darstellen können. Bei den meisten hier aufgeführten Staatsangehörigkeiten ist der allgemeine Trend kontinuierlich sinkender Zahlen erkennbar, wobei der Rückgang bei Ecuador am stärksten ist. Bei einigen Staatsangehörigkeiten sind andere Entwicklungen erkennbar. Beim Herkunftsland Indien ist die Entwicklung der Tatverdächtigen ungleichmäßig. Für Ghana erscheint der 2007er Wert im Vergleich der Jahre eher niedrig. Die Zahl der Tatverdächtigen ohne Status aus dem Irak steigt seit 2004 und die aus dem Iran seit 2006.

Die Zeitreihen der einzelnen Länder zeigen deutlich unterschiedliche Entwicklungen je nach Staatsangehörigkeit. Gehen wir von einem konstanten Verhalten der Polizei aus, so sind diese Schwankungen ein Zeichen der politischen Rahmenbedingungen sowohl in den jeweiligen Ländern (z. B. Irak) wie auch in der hiesigen Migrationspolitik (z. B. Ecuador). Schätzungen über Einzelländer sind deshalb mit Rücksicht auf das aktuelle politische Umfeld zu interpretieren.

2003, als die Zahlen für illegalen Aufenthalt insgesamt noch deutlich höher waren, gab es auch mehr Staatsangehörigkeiten, bei denen es 30 und mehr Tatverdächtige wegen illegalen Aufenthalts gab. Alle 2007 relevanten Staatsangehörigkeiten waren allerdings auch 2003 schon relevant. Zusätzlich waren zwei Gruppen von Staatsangehörigkeiten relevant: (i) Polen, Bulgaren, Rumänen und Litauer, die sich heute als EU-Bürger nur noch in Ausnahmefällen wegen illegalen Aufenthalts strafbar machen können, waren in erheblichem Umfang unter den Tatverdächtigen vertreten. Auffällig ist, dass Bulgaren in Hamburg deutlich häufiger als Tatverdächtige in Erscheinung treten als Rumänen, obwohl das Land sehr viel kleiner ist. (ii) Es waren 10 zusätzliche afrikanische Staatsangehörigkeiten vertreten, davon 8 westafrikanische. Insgesamt wird deutlich, dass der Rückgang der Tatverdächtigenzahlen zwar durch die EU-Erweiterung beeinflusst ist, aber nicht allein darauf beruht.

Im Folgenden führen wir eine Schätzung durch, bei der wir die Tatverdächtigen, gegen die wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wird (7257), als Indikator für die Zahl der von der Polizei festgestellten Menschen ohne Status wählen und einen Multiplikator mit der Gesamtzahl der gemeldeten Tatverdächtigen bilden. Es werden also nur Schätzungen mit Zahlen durchgeführt, die nach unseren oben dargestellten Überlegungen eher als Obergrenzen zu betrachten sind. Dazu berechnen wir die Zahl der gemeldeten Tatverdächtigen wie folgt:

Gleichung 4: Schätzansatz auf Basis von Staatsangehörigkeiten

$$B^{ill, Staat} = \frac{T^{ill, Staat}}{T^{meld, Staat}} \times B^{meld, Staat}$$

Da jedoch in der für die Schätzung verwendeten Tabelle 62 der Hamburger PKS nicht alle hier genannten Variablen in dieser Form vorliegen, wurden diese zum Teil angenähert. Eine ausführliche Beschreibung des Vorgehens befindet sich in Anhang 3. Sortiert sind die Länder nach der geschätzten Gesamtgröße der Bevölkerung ohne Status.

Tabelle 13: Obergrenzenschätzungen auf Basis einzelner Staatsangehörigkeiten

Staatsangehörigkeiten	Bevölkerung legal	gemeldete ausländische Tatverdächtige*	Tatverdächtige illegaler Aufenthalt	Multiplikator	geschätzte irreguläre Bevölkerung	auf ... Legale kommt ein irregulärer Migrant
Kürzel ^{a)}	$B^{\text{meld, Staat}}$	$T^{\text{meld, Staat}}$	$T^{7257, \text{Staat}}$	$\alpha^{\text{meld, Staat}}$	$B^{\text{ill, Staat}}$	$B^{\text{meld, Staat}}/B^{\text{ill, Staat}}$
insgesamt	257 825	18 452	1 458	0,079	20 372	13
Türkei	57 220	4 210	231	0,055	3 139	18
Indien	2 461	88	65	0,735	1 808	1
Ghana	5 673	364	91	0,250	1 417	4
Iran	8 250	73	77	0,108	892	9
Serbien und Montenegro	15 666	1 633	91	0,056	873	18
Russische Föderation	7 652	502	50	0,100	763	10
Afghanistan	12 694	871	43	0,049	627	20
Ecuador	1 066	94	33	0,351	374	3
Mazedonien	3 962	361	33	0,092	363	11
Irak	690	120	49	0,410	283	2
Algerien	575	168	51	0,303	174	3
Rest	141 916	9 328	644	0,069	9 798	14

Quelle: Bevölkerungszahlen: Statistik Nord; Tatverdächtige: PKS Hamburg, Tabelle 62

*eigene Berechnung der gemeldeten ausländischen Tatverdächtigen (siehe Anhang 3); eigene Berechnungen

a) Die Erläuterung der Kürzel sowie die Herleitung der Multiplikatorformeln finden sich in Kapitel 2.3 und in Anhang 3.

Zunächst ist zu bemerken, dass die Schätzung für die Gesamtzahl von rund 20 000 Menschen ohne Status geringfügig unter der Obergrenze liegt, die auf der Basis aller Delikte mit dem personenbezogenen Erfassungsmerkmal ‚Art des Aufenthalts illegal‘ liegt (22 000). Der alternative Indikator für Menschen ohne Aufenthaltsstatus unter den Tatverdächtigen der PKS liefert also ein etwas niedrigeres Ergebnis.

Die Türkei, Indien und Ghana sind die drei Staatsangehörigkeiten, bei denen die Berechnung die höchsten Schätzwerte ergibt, gefolgt von Serbien und Montenegro, Iran und der Russischen Föderation. Damit deutet die Berechnung darauf hin, dass die in ganz Deutschland bedeutenden Einwanderernationalitäten auch in Hamburg bei illegalem Aufenthalt eine Rolle spielen (Türkei, Serbien und Montenegro, Russland), und dass Menschen aus Ghana, dem Iran und Afghanistan in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt eine überragende Rolle spielen, auch bei illegalem Aufenthalt. Mit Ecuador ist auch ein lateinamerikanisches Land stark vertreten. Weder qualitative noch quantitative Hinweise hatten zuvor darauf hingewiesen, dass Indien und Algerien unter den wichtigsten Staatsangehörigkeiten für illegalen Aufenthalt auftauchen würden.

Die letzte Spalte zeigt die relative Bedeutung illegalen Aufenthalts mit einem Indikator an, der gut vorstellbar ist und sich daher für die Diskussion der Plausibilität von Schätzungen anbietet. Demnach kommen für Afghanistan, die Türkei und Serbien und Montenegro nur auf etwa 18-20 reguläre Zuwanderer einer ohne Status. Der Iran, Mazedonien und Russland liegen nah am Durchschnitt mit 10-11 gemeldeten Bürgern pro einem ohne Aufenthaltsstatus. Nach der Berechnung müssten für Indien, Ghana, Ecuador, den Irak und Algerien auf einen Menschen ohne Status 1-4 mit Status kommen.

Eine weitere Umrechnung in Zahlen, die für eine Plausibilitätsdiskussion hilfreich ist, wird in der folgenden Tabelle vorgenommen.

Hierzu ziehen wir die Überlegungen aus Abschnitt 2.4.1 heran und fragen nach der Wahrscheinlichkeit des Aufgriffs durch die Polizei. Diese zeigt sich, wenn die errechneten Bevölkerungsgrößen mit den tatsächlich Aufgegriffenen ins Verhältnis gesetzt werden ($O^{Auf\ grif\ f\ Staat}$).

Gleichung 5: Implizierte Aufgriffswahrscheinlichkeit

$$O^{Auf\ grif\ f\ Staat} = \frac{B^{ill, Staat}}{T^{7257, Staat}}$$

Die Größe gibt an, von wievielen Menschen ohne Status einer im Laufe eines Jahres mit polizeilichen Ermittlungen konfrontiert gewesen sein müsste, wenn die länderspezifische Kalkulation richtig wäre. Diese Größen sind als Maximalgrößen zu verstehen, die aber je nach Land unterschiedlich deutlich die tatsächliche Größe übersteigen können.

Tabelle 14: Implizierte Aufgriffswahrscheinlichkeiten einzelner Staatsangehörigkeiten auf Grundlage der Minimalschätzungen

Staatsangehörigkeiten	Bevölkerung ohne Status geschätzt	Tatverdächtige illegaler Aufenthalt	jeder ...te wird tatverdächtig
	$B_{\text{ill,Staat}}$	$T_{7257,\text{Staat}}$	$\sigma_{\text{Aufgriff,Staat}}$
Insgesamt	20 372	1 458	14
Algerien	174	51	3
Irak	283	49	6
Serbien und Montenegro	873	91	10
Mazedonien	363	33	11
Ecuador	374	33	11
Iran	892	77	12
Türkei	3 139	231	14
Afghanistan	627	43	15
Russische Föderation	763	50	15
Ghana	1 417	91	16
Indien	1 808	65	28
Rest	9 798	644	15

Quelle: eigene Berechnungen

Die berechneten Aufgriffswahrscheinlichkeiten zeigen Unterschiede bei einzelnen Staatsangehörigkeiten. So bewegt sich die Mehrheit der errechneten Aufgriffswahrscheinlichkeiten zwischen 10 und 16, d. h. die Schätzung impliziert, dass die Polizei höchstens für jeden 10. bzw. 16. irregulären Migranten im Laufe eines Jahres Ermittlungen wegen illegalen Aufenthalts anstellt. Bei indischen irregulären Migrant/-innen muss plausibel gemacht werden, warum nach unseren Berechnungen nur jeder 28. irreguläre Migrant, für die Staatsangehörigkeiten Irak und Algerien dagegen jeder 6. oder sogar 3. irreguläre Migrant in Polizeiermittlungen gerät.

Erklärungen, die zu prüfen sind, könnten darin liegen, dass es bei einzelnen Staatsangehörigkeiten keinen engen Bezug zwischen legaler und illegal anwesender Bevölkerung gibt, sodass es nicht sinnvoll ist, ein nationalitätenspezifisches Verhältnis zu errechnen.

Eine weitere Erklärung könnte darin liegen, dass die in der PKS aufgeführten Staatsangehörigkeiten nicht in jedem Fall den tatsächlichen Staatsangehörigkeiten entsprechen müssen, weil z. B. Menschen ohne jegliche Papiere eine Staatsangehörigkeit angeben könnten, die ihnen günstiger für einen Verbleib erscheint. Aus den Niederlanden wird berichtet, dass sich Marokkaner als Algerier ausgeben, weil sie dann nicht so leicht abgeschoben werden können (vgl. Broeders 2009: 55).

Wenn Menschen ohne Aufenthaltsstatus von der Polizei kontrolliert werden, müssen sie nicht zwangsläufig ihre wirkliche Staatsangehörigkeit angeben. Wer ohne jegliche Papiere aufgegriffen wird und auch nicht durch Fingerabdruckdateien identifizierbar ist, etwa wegen eines früheren Asylantrags, kann auch eine Staatsangehörigkeit angeben, die günstiger erscheint. Die aufgegriffene Person kann hoffen oder wissen, dass in ein bestimmtes Land nicht abgeschoben werden kann. Liegen keine Möglichkeiten der Überprüfung durch die Polizei vor, so wird die angegebene Staatsangehörigkeit durch die Polizei in der PKS erfasst. Dies kann allerdings nur unter der Bedingung angenommen werden, dass die betreffende Person mit dem Stereotyp des genannten Landes übereinstimmt. Es ist zum Beispiel eher unwahrscheinlich, dass

sich ein Ghanaer als chinesischer Staatsbürger bezeichnet und dass dies von der Polizei akzeptiert wird. Dass sich ein Ghanaer allerdings als Liberianer bezeichnet oder umgekehrt, kommt durchaus vor, so zumindest die Einschätzung in der Diskussion mit Experten für bestimmte Herkunftsländer (siehe Abschnitt 2.4.5).

2.4.1.4.3 Schätzung auf der Basis von Großregionen

Die Verzerrung in der Schätzung von einzelnen Staatsangehörigkeiten lässt sich deshalb zum Teil beheben, wenn die Staatsangehörigkeiten nach Großregionen zusammengefasst werden. Wir orientieren uns bei dieser Gruppenbildung an den bereits in Abschnitt 2.2.2.2.1 präsentierten, jedoch haben Erkenntnisse im Rahmen der Hintergrundgespräche für dieses Kapitel zu einer leichten Veränderung in der Aufteilung der Gruppen geführt. Die Grundidee besteht darin, Migrant/-innen aus einem Sprach- und Kulturraum zusammenzufassen, in dem zumindest befristet andere Staatsangehörigkeiten als die tatsächliche glaubhaft gemacht werden könnten. Die großen Unterschiede in Sprachen und Kultur zwischen den Ländern einer Gruppe sind uns bewusst, aber für unsere Frage nicht relevant. Migrant/-innen aus Lateinamerika wählen beispielsweise Nationalitäten aus ihrem Sprach- und Kulturraum. Ähnlich müsste es sich mit Migrant/-innen aus dem Maghreb verhalten (vgl. Broeders 2009: 55). Hinweise gibt es auch für den russischsprachigen Raum der ehemaligen Sowjetstaaten. Migrant/-innen aus Afghanistan, dem Irak, Iran, Kuwait und Pakistan lassen sich zu einer weiteren Gruppe zusammenfassen, bei denen sich die Staatsangehörigen eines Landes plausibel als Staatsangehörige eines anderen Landes ausgeben könnten. Es gibt in dieser Gruppenbildung auch Fälle einzelner Ethnien, die übergreifend in den getroffenen Gruppierungen zu finden sind. Kurden sind hierfür ein Beispiel, da sie sowohl im Irak als auch in der Türkei ansässig sind.

Wir haben für die Schätzung folgende Gruppen gebildet, wobei einzelne Länder mit sehr geringen Aufgriffszahlen außer Betracht bleiben:

Europäischer Raum außerhalb der EU

Russischer Sprachraum: Russland, Ukraine, Kasachstan, Weißrussland, Georgien u. a.

Türkei

Ehem. Jugoslawien: Serbien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien, Kroatien

Afrika

Maghreb: Alle Länder nördlich der Sahara inkl. Ägypten

Subsahara: Alle übrigen afrikanischen Länder

Amerika

Nordamerika: USA und Kanada

Lateinamerika: Alle übrigen amerikanischen Länder inkl. Karibik

Asien

Westasiatische Länder: Pakistan, Afghanistan, Iran, Irak, Afghanistan, Kuwait

Ostasiatische Länder: China, Vietnam, Korea, Japan, Myanmar, Kambodscha, Taiwan, Laos

Mongolische/Turkvölker Staaten: Bhutan, Kirgistan, Mongolei, Nepal, Tadschikistan, Turkmenistan

Arabische Länder: Jemen, Bahrein, Brunei, Jordanien, Katar, Libanon, Oman, VAE, Saudi-Arabien, Syrien

Südostasiatische Länder: Indonesien, Malediven, Philippinen, Singapur, Thailand, Malaysia, Timor

Indische Gruppe: Indien, Sri Lanka, Bangladesch

Australische Gebiete

Australien: Alle australischen Gebiete inkl. Mikronesien

Tabelle 15: Multiplikatorschätzungen auf Basis von Großregionen

	Gemeldete Bevölkerung der Region	Tatverdächtige gemeldet der Region	Tatverdächtige legal der Region	geschätzte irreguläre Bevölkerung der Region
Staatsengruppe	$B^{\text{meld,Reg}}$	$T^{\text{meld,Reg}}$	$T^{7257,Reg}$	$B^{\text{ill,Reg}}$
Europa außer EU				
Russischer Sprachraum	16 531	1 046	98	1 549
Türkei	57 220	4 210	231	3 139
Ehem. Jugoslawien	28 830	2 405	157	1 882
Afrika				
Subsahara	13 355	1 403	260	2 474
Maghreb	4 350	612	107	761
Amerika				
Lateinamerika und Karibik	5 804	339	78	1 336
Nordamerika	5 181	82	12	759
Asien				
Indische Gruppe	3 063	104	66	1 952
Westasiatische Länder	23 131	1 797	177	2 278
Ostasiatische Länder	9 193	178	34	1 757
Mongolisch/Turkvölker Länder	630	46	8	109
Arabische Länder	1 974	216	26	237
Südostasiatische Länder	8 222	113	24	1 747
Australische Gebiete				
Australien	1 075	17	3	190
Gesamt	257 825	18 452	1 458	20 372

Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 62; Statistik Nord, Ausländische Bevölkerung 2007, Melderegister; eigene Berechnungen

Da durch die Zusammenfassung der Staaten höhere Aufgriffszahlen vorliegen, wird die für die Schätzung bisher verwendete Untergrenze von >30 Aufgriffe in den meisten Fällen erreicht.

Tabelle 15 zeigt die Ergebnisse für die einzelnen Gruppen, wie sie bereits in ihrer Zusammensetzung oben beschrieben worden sind.

Diese Aufschlüsselung nach Kontinenten und Großregionen der Welt liefert einige Zusatzinformationen zur Aufschlüsselung nach Ländern. So wird die hohe Bedeutung asiatischer Staatsangehörigkeiten stärker betont. Die Nachbarregionen der Europäischen Union haben ebenfalls eine hohe Bedeutung: Zuwanderer aus der Türkei, dem

nicht der EU zugehörigen Balkanraum und dem russischen Sprachraum sind stark vertreten. Aus dem Subsahara-Afrika-Raum und Lateinamerika war jeweils nur die wichtigste Einzelstaatsangehörigkeit Ghana bzw. Ecuador einzeln aufgeführt worden. Die Schätzung für den Subsahara-Afrika-Raum ist deutlich höher als die Schätzung für Ghana (2 474 zu 1 417) und die Schätzung für Lateinamerika liegt deutlich über der ecuadorianischen Einzelschätzung (1 336 zu 374). In beiden Fällen wird deutlich, dass die Großregion wesentlich bedeutender ist als die wichtigste Einzelstaatsangehörigkeit es andeutet. Dennoch deutet die Polizeiliche Kriminalstatistik darauf hin, dass Afrika und Lateinamerika, die in den Medien und auch in Studien besonders stark als Herkunftsregionen von Menschen ohne Papiere genannt werden, quantitativ weniger bedeutend sind als die Gesamtheit der asiatischen Regionen.

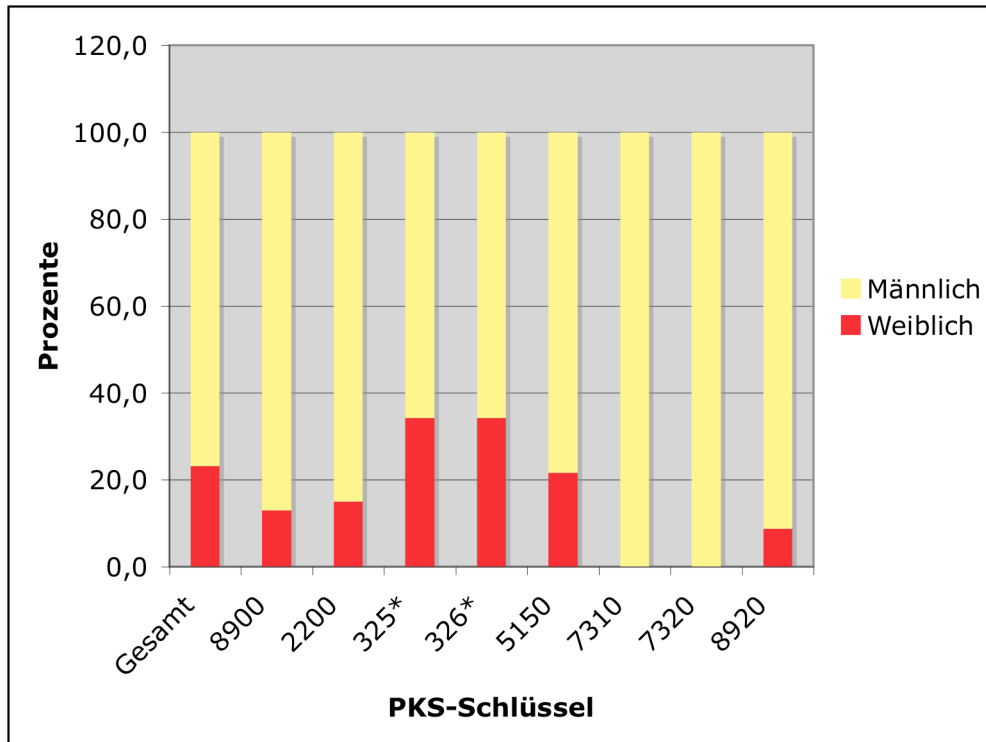
2.4.1.5 Zusammensetzung nach Geschlecht

In der öffentlichen Wahrnehmung zu irregulärer Migration sind Männer überproportional vertreten. Bilder von afrikanischen Boatpeople und Abschiebehäftlingen zeigen in den meisten Fällen Männer. Aktuelle empirische Untersuchungen zur irregulären Bevölkerung zeigen ein differenzierteres Bild. Lutz spricht von einem Weltmarkt Privathaushalt, der zu einer Feminisierung der Migration führe, da Frauen durch den Zugang zu Arbeitsplätzen in Privathaushalten geschlechterspezifische Gelegenheitsstrukturen für den illegalen Aufenthalt hätten (vgl. Lutz 2007:30). Wir haben in Kapitel 2.1 bereits erste Betrachtungen zur Geschlechterverteilung in Hamburg diskutiert und werden diese hier ergänzen. Abbildung 3 zeigt die Geschlechterverhältnisse, wie sie für ausgewählte Straftaten in 2007 durch die Polizei in der PKS registriert wurden. Die Geschlechterverhältnisse werden hier für die Straftaten gezeigt, bei denen Menschen ohne Aufenthaltsstatus besonders häufig in der PKS auftauchen (siehe Abschnitt 2.4.1.3).

In der Gesamtheit aller Straftaten beträgt demnach der Frauenanteil lediglich 23,2 %. Am höchsten ist der Frauenanteil bei Diebstahl mit und ohne erschwerende Umstände (34,3 %). Bei Drogendelikten sind 2007 nur Männer vertreten, wobei in den vorhergehenden Jahren geringfügige Frauenanteile von 1,3 und 3,8 % festgestellt werden konnten.¹⁶

¹⁶ Für die Straftat der allgemeinen Verstöße gegen das BTMG (7310) ist die Zahl der Straftäter insgesamt relativ gering, so dass hier Sondereffekte stärker Berücksichtigung finden. Für diese Straftat beträgt der Frauenanteil im Jahr 2005 ebenfalls null. Dieses Delikt wurde in den Schätzungen der Tabelle 9 und 10 wegen seiner Schwankungen nicht berücksichtigt.

Abbildung 6: Geschlechterverhältnisse der Tatverdächtigen in den für die Schätzungen verwendeten PKS-Schlüsseln für 2007



Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61; eigene Darstellung

Unter den Säulen stehen die PKS-Schlüssel, die in Anhang 4 erläutert werden.

Für alle registrierten Tatverdächtigen in der PKS gilt jedoch, dass insgesamt Frauen im Vergleich zur Bevölkerung unterrepräsentiert sind. Dies hat zunächst zwei sich gegenseitig bedingende Gründe. Erstens begehen Frauen weniger Straftaten. Zweitens ist dies der Polizei bekannt und durch die Stereotypisierung erfolgt eher eine Kontrolle von Männern durch die Polizei. Für die irregulären Migrantinnen gibt es einen weiteren wichtigen Hinweis auf ihre Unterrepräsentation in der PKS:

Irreguläre Migrantinnen arbeiten vorwiegend in Privathaushalten. Sie entziehen sich damit indirekt der Kontrolle, da die Polizei nur auf Hinweis und begründeten Verdacht in Privathaushalten Kontrollen durchführen kann. Männer sind hingegen einem höheren Kontrollrisiko ausgesetzt, gehen sie doch häufig Tätigkeiten nach, die stärker in der Öffentlichkeit stattfinden (siehe hierzu auch Kapitel 2.2).

Frauenanteile in der PKS stellen daher Minimalanteile dar und die Männeranteile demnach Maximalanteile im Geschlechterverhältnis. In Tabelle 14 haben wir die beiden Straftaten mit dem jeweils niedrigsten und höchsten Frauenanteil abgebildet. Als plausible Untergrenze des Frauenanteils in der irregulären Bevölkerung können wir beide Delikte annehmen, da beide Delikte den Sonderfaktor für die Beschäftigung in privaten Haushalten ausschließen. Sowohl Diebstahl als auch Gewaltdelikte sind unabhängig von der jeweiligen Beschäftigungsmöglichkeit.

Tabelle 16: Geschlechterverteilung für 2007

in %	Gewaltdelikte	Diebstahl
Weiblich	8,8	34,3
Männlich	91,2	65,7

Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61; PKS-Schlüssel 8920 und 325*; eigene Berechnungen

Der Frauenanteil bei Diebstahlsdelikten (34 %) wird als Mindestanteil der Frauen an der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus eingestuft. Wir können das Diebstahlsdelikt auch nutzen, um einen Mittelwert für den Frauenanteil in der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus zu schätzen.

Gleichung 6: Approximation des Frauenanteils in der irregulären Bevölkerung

$$B^{ill,w} = \frac{T^{ill,325*w}}{T^{deu,325*w}} \times B^{deu,w}$$

Wir wissen, dass es in der deutschen Bevölkerung rund 51 % Frauen gibt, während die Frauen bei den deutschen Tatverdächtigen wegen Diebstahls nur 39 % ausmachen (2007). Bei als illegal eingestuftem Tatverdächtigen wegen Diebstahls liegt der Frauenanteil mit 34 % nur geringfügig niedriger. Daher ist ihr Anteil an der Bevölkerung ohne Status wahrscheinlich auch nur geringfügig niedriger, wenn wir davon ausgehen, dass Frauen ohne Status in ähnlicher Weise in der Diebstahlstatistik unterrepräsentiert sind wie deutsche Frauen. Mit dieser einfachen Dreisatzrechnung können wir den Frauenanteil in der irregulären Bevölkerung errechnen und kommen auf einen Frauenanteil von 45%. Frauen machen danach fast die Hälfte aller Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg aus.

2.4.1.6 Zusammensetzung nach Altersgruppen

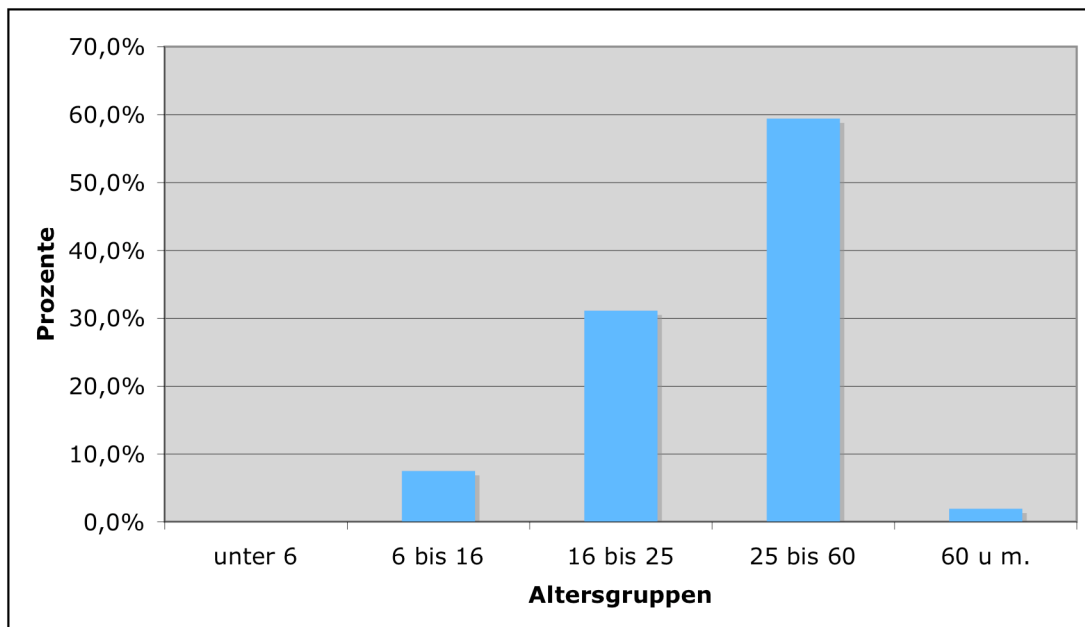
Folgt man den Erkenntnissen aus empirischen Untersuchungen, so ist die überwiegende Mehrheit der irregulären Migrant/-innen im erwerbsfähigen Alter (siehe auch Abschnitt 2.2.1.1). Von besonderem Interesse ist die Zahl der Kinder im Schulalter, da hier ein weitgehender politischer Konsens besteht, ihnen den Schulbesuch zu ermöglichen (vgl. Kapitel 3.3). Vogel (2009) hat Plausibilitätsüberlegungen zur Zahl der Kinder auf Bundesebene angestellt, die hier auf Hamburg übertragen werden.

Illegaler Aufenthalt ist in Deutschland eine Straftat, die auch bei nicht strafmündigen Kindern verfolgt und erfasst wird. Die Polizei deckt illegalen Aufenthalt typischerweise bei der Ausreise, im Zuge von Ermittlungen wegen anderer Straftaten oder durch Zufälle zum Beispiel im Rahmen von lageabhängigen Personenkontrollen auf. Kinder sind einem geringeren Risiko als Erwachsene ausgesetzt, im Zuge derartiger Kontrollen 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 aufhältigen Tatverdächtigen, gegen die ermittelt wird (vgl. Vogel/Kovacheva 2009).

Nach dieser Überlegung erscheint es plausibel, Modellrechnungen mit einem Mindestanteil durchzuführen, der dem Anteil der Kinder unter den Tatverdächtigen entspricht, gegen die wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wird.

Abbildung 7 zeigt die Altersverteilung der Tatverdächtigen für den illegalen Aufenthalt (7257).

Abbildung 7: Zusammensetzung der Tatverdächtigen wegen illegalen Aufenthalts 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 sind Jugendliche (rund 30 %) oder Kinder im schulpflichtigen Alter (rund 8 %). Ein sehr kleiner Anteil von rund 2 % ist in einem höheren Alter über 60 Jahre. Diese Zusammensetzung ist auch über alle hier betrachteten Jahre in etwa konstant (siehe Anhang 5, Abbildung Abbildung 17).

Der Kinderanteil ist im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (2 %) sehr hoch. Es ist jedoch nicht unplausibel anzunehmen, dass der Kinderanteil in Großstädten höher ist, weil Kinder dort, in Stadtteilen mit hohem Migrantenanteil, eher unauffällig ‚mitlaufen‘ können. Für Maximalanteile gibt es in der PKS keine Hinweise.

2.4.2 Ausländerbehörde

Wenn man verstehen will, ob und wie Daten von Ausländerbehörden helfen können, den Umfang von illegalem Aufenthalt in Hamburg besser einzuschätzen, muss man sich mit der Funktion dieser Behörden in der Migrationskontrolle auseinandersetzen. Die kommunalen Ausländerbehörden sind in den meisten Fällen die entscheidenden Schaltstellen, an denen Migrationspolitik in konkrete Praxis umgesetzt wird. Für unser Thema ist interessant, dass Behördenentscheidungen Übergänge zwischen Illegalität und Legalität bestimmen, und zwar in beide Richtungen. Damit beeinflussen sie vor allem die statusbezogenen Zu- und Abflüsse in die Illegalität (vgl. Jandl/Vogel 2008).

Sie entscheiden, wer eine Aufenthaltsgenehmigung oder eine Duldung bekommt und wer nicht. Dabei sind sie natürlich streng an das „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“ (Aufenthaltsgesetz) gebunden. Selbst wenn sie Entscheidungsspielräume haben, dürfen sie diese nicht willkürlich ausüben, sondern in pflichtgemäßem Ermessen. Sie dürfen nur sachgerechte Gründe in ihre Entscheidungen einbeziehen, und was sachgerecht ist, wird oft in Verwaltungsbestimmungen und internen Weisungen normiert und durch Gerichtsurteile näher bestimmt und korrigiert.

Das Verhältnis zwischen Ausländerbehörden und ihren ausländischen Klienten ist durch grundlegende Informationsasymmetrien gekennzeichnet. Damit ist nicht gesagt, dass jede Seite diese ausnutzt, aber es sollen hier die Asymmetrien, die zu verschiedenen Handlungsmustern führen können, klargemacht werden.

Einerseits haben die Klienten einen Informationsvorsprung vor den Ausländerbehörden. Sie wissen, wer sie sind, woher sie kommen und was sie in der Stadt machen wollen. Aus Sicht der Ausländerbehörden ist dagegen die Zahl der Menschen, die theoretisch einen Aufenthaltstitel beantragen könnten, so groß wie die gesamte Weltbevölkerung außerhalb der Europäischen Union. Was die Leute erzählen, können die Behörden oft nicht ohne weiteres überprüfen, sodass zumindest prinzipiell überprüfbare Dokumente eine hohe Bedeutung im Entscheidungsprozess gewinnen. Sachverhalte, die mit dem Leben in der eigenen Stadt zu tun haben, sind leichter überprüf- und einschätzbar als ausländische Sachverhalte. Daher wird auch die Entscheidung über Asyl, bei der Bedingungen in den Ländern der Welt eine größere Rolle spielen, durch eine zentrale Behörde (Bundesamt für Migration) durchgeführt.

Aus der Sicht eines Klienten, der die Verlängerung eines Aufenthaltstitels beantragt oder aus einer illegalen Situation heraus etwa wegen einer schweren Krankheit eine Duldung beantragen will, liegt ebenfalls eine Informationsasymmetrie vor. Was das Aufenthaltsgesetz und seine Auslegung für den eigenen ganz besonderen Fall bedeuten könnte, ist nicht durchschau- und vorhersehbar. Niemand wird sich an die Behörde wenden, ohne sich vorher den Rat von Landsleuten, Sozialberatern oder Anwälten eingeholt zu haben. Danach kann es sinnvoller erscheinen, sich erst gar nicht um einen Aufenthaltstitel zu bemühen, oder auch der Behörde Geschichten zu erzählen, mit denen Landsleute bereits Erfolg hatten oder die von Ratgebern als erfolgversprechend eingeschätzt werden.

Aus der Sicht der Klienten sind die Mitarbeiter der Behörden in einer machtvollen Situation, in der diese über ihr Schicksal entscheiden, während die Behördenmitarbeiter selbst sich durch ein enges Gerüst aus Entscheidungsregeln eingeschränkt sehen, das für sie aber auch schwierige Entscheidungen handhabbar macht. In einer solchen Situation entsteht wechselseitiges Misstrauen zwischen Behörden einerseits und Klienten und ihren Beratern andererseits. Misstrauen führt auch dazu, dass generell sparsam mit Informationen umgegangen wird. Ausländerbehörden befürchten, dass von ihnen herausgegebene Informationen entweder direkt durch Klienten oder im politischen Prozess genutzt werden können, um die Behördenpraxis zu skandalisieren oder unter Rechtfertigungsdruck zu stellen.

Grundsätzlich werden Daten zu Ausländern, die in Deutschland leben oder von Kontrollentscheidungen deutscher Behörden betroffen sind, im Ausländerzentralregister (AZR) gesammelt. Dieses bundesweite Register ist vor allem ein Instrument, um in einem föderal arbeitenden Staat wie dem deutschen, der über keine zentrale Einwanderungsbehörde verfügt, festzustellen, welche Dienststelle über nähere Informationen verfügt. Für wissenschaftliche Zwecke sind AZR-Daten nur begrenzt nutzbar. Sie werden zum Beispiel verwendet, um Zahlen zur ausländischen Bevölkerung nach Aufenthaltsstatus in der statistischen Berichterstattung zur Verfügung zu stellen.

Für unsere Auswertungen konnten wir folgende Quellen nutzen: Einen von der Hamburger Ausländerbehörde bereit gestellten Auszug aus dem Ausländerzentralregister, zahlreiche Anfragen von Parlamentariern in der Bürgerschaft, ein persönliches Exper-

tingespräch mit einem Grundsatzreferenten der Innenbehörde (I3) und ein telefonisches Hintergrundgespräch mit einem leitenden Beamten der Ausländerbehörde (I8)¹⁷

**Tabelle 17: Hamburger Bevölkerung nach dem Aufenthaltsstatus
(AZR-Auszug zum 31.12.2008)**

Aufenthaltstyp	Erfassung nach AZR (absolut)	In % aller Erfassungen
Staaten der EU und des EWR (Freizügigkeit)	65 968	28.2%
Niederlassungserlaubnisse nach Aufenthaltsgesetz	45 867	19.6%
Aufenthaltserlaubnisse nach Aufenthaltsgesetz	59 319	25.3%
Aufenthaltstitel nach Ausländergesetz	65 779	28.1%
Aufenthaltsgestattung	1 030	0.4%
Ausreisepflichtige insgesamt (größtenteils mit Duldung)	8 405	3.6%
Summe Personen	234 229	100.0%
Nachrichtlich: Summe der Einzelkategorien	246 368	105.2%
ausländische Bevölkerung Hamburgs zum 31.12.2008	245 524	110.1%

Quelle: Zur Verfügung gestellt von der Ausländerbehörde Hamburg, I8

Die Daten, die die Hamburger Ausländerbehörden im Arbeitsprozess erzeugen, werden in einer lokalen Fachanwendung namens „PaulaGO“ (Projekt Automation der Ausländerabteilung – Grafische Oberfläche) gespeichert. Daraus werden auch Daten an das Ausländerzentralregister (AZR) weitergeleitet. Mitarbeiter der Ausländerbehörden geben Daten in „PaulaGO“ ein, und Datenweitergaben der Meldebehörden und aus dem Ausländerzentralregister werden eingespeist. Meldebehörden geben z. B. die Daten von Anmeldungen und Umzügen weiter, und das AZR übersendet Datensätze von Ausländern, die aus anderen Bundesländern zuziehen und nun in Hamburg weitergeführt werden.

Tabelle 17 enthält einen AZR-Auszug zur Hamburger Bevölkerung nach dem Aufenthaltsstatus, um sich der Frage anzunähern, wieviele Ausreisepflichtige der Hamburger Ausländerbehörde bekannt sind. Ihr Aufenthalt ist nicht illegal. Allerdings kann die Zahl der Ausreisepflichtigen als Anhaltspunkt genommen werden, für wie viele Menschen ein Abtauchen in die Illegalität eine Option sein könnte.

Sieht man sich in Tabelle 10 zunächst die Gesamtzahlen an, so wird deutlich, dass mit dem Registerauszug keine Restgrößen errechnet werden können. Nach Auskunft der Ausländerbehörde bezieht sich der Registerauszug auf rund 234 000 Personen. Die Summe der Einzelkategorien ergibt allerdings rund 246 000 Personen, was auf Dop-

¹⁷ Zusätzlich hätten wir gern ein persönliches Hintergrundgespräch zu den informationstechnischen Verarbeitungsvorgängen in der Ausländerbehörde geführt, das jedoch aus Kapazitätsgründen abgelehnt wurde.

pelzählungen zurückzuführen ist. Die statistische Angabe zur ausländischen Gesamtbevölkerung zum 31.12.2008 umfasst rund 245 000 Personen.

Insofern lässt sich nur sagen, dass ca. 8 405 Personen ausreisepflichtig waren. Diese waren nach Auskunft der Ausländerbehörde überwiegend geduldet. Es sind aber auch Personen gespeichert, denen die Ausländerbehörde keine Duldung ausstellt, also z. B. Inhaftierte oder Personen, die einen Asylfolgeantrag gestellt haben und hierüber nur eine Eingangsbestätigung des BAMF erhalten, oder auch Personen, bei denen die gesetzte Ausreisefrist noch läuft und die dies mit einer Grenzübertrittsbescheinigung belegen können. Eine zahlenmäßige Aufschlüsselung der Ausreisepflichtigen liegt nicht vor. Bundesweit waren nach Auskunft des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier zum 31.12.2006 rund 81 000 Personen mit unmittelbarer Ausreisepflicht, also mit Ausweisungs- oder Abschiebungsmaßnahmen ohne Duldung, im Ausländerzentralregister gespeichert (vgl. Deutscher Bundestag 2007). Zum gleichen Zeitpunkt waren 165 084 Personen als geduldet im AZR erfasst (vgl. BAMF 2007: 167). Wäre das Verhältnis in Hamburg Ende 2008 das gleiche wie im Bund 2006, so müssten wir von rund 2 700 Personen ausgehen, die ausreisepflichtig in Hamburg leben und der Behörde bekannt sind, aber keine Duldung haben.

Die Zahl von 8 405 Personen umfasst also Menschen, die ausreisen müssen und nur im Ausnahmefall bei lang andauernder Duldung und Sicherung des Lebensunterhalts Aussicht auf Verstetigung ihres Aufenthaltsstatus haben. Je nach Konstellation planen sie in naher Zukunft eine Ausreise oder müssen mit einer zwangsweisen Rückführung rechnen, oder sie erhoffen sich einen Übergang in einen besseren Aufenthaltstitel, oder sie könnten ein Abtauchen in die Illegalität in Erwägung ziehen.

Zusätzlich gab es 2008 auch rund 1 000 Asylbewerber in Hamburg, die nur eine Gestattung und damit ein bedingtes Aufenthaltsrecht haben.

Nach den Bestandsgrößen wenden wir uns der Frage zu, was Daten der Ausländerbehörde über Zu- und Abflüsse aus der Illegalität sagen können.

Tabelle 18 enthält Rückführungen, also überwachte Ausreisen ehemals illegal anwesender Personen. Ausreisen mit Grenzübertrittsbescheinigungen (GÜB), die nach Ablauf der Ausreisefrist beispielsweise nach einer Ablehnung einer Verlängerung oder eines Antrags bei den Bezirksämtern ausgestellt werden, sind hier unter Rückführungen erfasst.

Tabelle 18: Rückführungen und Rückführungsversuche

	Rückführungen				Ausreise nicht nachgewiesen
	insgesamt	darunter ohne Polizeibegleitung	darunter mit Polizeibegleitung		
			insgesamt	darunter aus aus Straf- oder Abschiebungshaft	
2003	3184	1462	1722	1004	1932
2004	2423	919	1504	767	789
2005	1679	597	1082	681	588
2006	1161	371	790	531	-
2007	695	196	499	314	-

Quelle: Rückführungen zur Verfügung gestellt von der Ausländerbehörde Hamburg, 18; Abschiebungen Bürgerschaft (2009); Ausreise nicht nachgewiesen Bürgerschaft (2006)

Es wird deutlich, dass die Zahl der Rückführungen in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist. Wenn man die Zahlen mit den Aufgriffszahlen der Polizei vergleicht, so wird deutlich, dass ein erheblicher Teil der dort aufgeführten Personen nicht überwacht ausgereist ist. Gegen 1 343 Personen wurde 2007 wegen illegalen Aufenthalts ermittelt und zugleich als Art des Aufenthalts ‚illegal‘ angegeben, aber nur 695 sind überwacht ausgereist. Zeitliche Verzögerungen, Unschärfen der PKS oder unbegründeter Tatverdacht nach Weiterleitung an die PKS können kaum für einen so großen Unterschied verantwortlich sein. Ein erheblicher Teil der von der PKS Aufgegriffenen hat entweder den Weg in die Legalität gefunden, ist ohne Wissen der Ausländerbehörde ausgereist oder wieder in die Illegalität abgetaucht. Die Werte für die Jahre 2003 bis 2005 zeigen nicht unerhebliche Zahlen.

Zugleich wird deutlich, dass es 2007 bei etwa der Hälfte der überwachten Ausreisen um Abschiebungen aus der Abschiebehafthaft ging, während der Anteil 2003 noch bei einem Drittel lag.

Wege in die – zumindest temporäre – Legalität können entweder über einen Asylantrag oder über einen Antrag auf Duldung gefunden werden. Ein direkter Übergang aus der Illegalität in einen regulären Aufenthaltstitel ist in der Regel nicht möglich. Ein Gesamtüberblick über die Zahl der Menschen, die innerhalb eines Jahres einen Weg aus der Illegalität in die Legalität gefunden haben, ist nicht möglich. Oft handelt es sich um einen Übergang in einen Asylbewerberstatus oder eine Duldung, die dann wiederum manchmal in einen regulären Status münden können, aber auch mit einer Ausreise oder einem Zurückfallen in die Illegalität enden können.

Im Folgenden werden einige Anhaltspunkte für den Umfang der Bewegungen in die Legalität aufgeführt.

Wenn unerlaubt eingereiste Ausländer keinen Asylantrag stellen, sondern sich bei der Ausländerbehörde melden, um geduldet zu werden, wurden sie bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 nicht in das Verteilungsverfahren einbezogen, mit dem der Ort festgelegt wird, wo sie sich bis zur Klärung ihrer Lage oder Ausreise aufhalten dürfen. Vor allem Hamburg und auch einige andere Großstädte hatten ab Mitte der 90er Jahre zunehmend mit solchen Fällen zu tun, in denen eine Asylantragstellung vermieden wurde, um der Verteilung zu entgehen, insbesondere aus Afghanistan, Ser-

bien/Montenegro, Armenien, Aserbaidschan und afrikanischen Ländern, in die nicht abgeschoben werden konnte. Afghanen, die in Hamburg an eine traditionell durch den Handel große afghanische Community anknüpfen konnten, haben in großer Zahl diesen Weg gewählt. In Hamburg gab es jeden Monat Hunderte von Fällen (13). Die Zahlen sind seit der Einbeziehung der unerlaubt Eingereisten in das Verteilungsverfahren zurückgegangen, da es keine strategischen Vorteile mehr bringt, auf einen Asylantrag zu verzichten. Im Jahr 2007 unterlagen noch 253 Personen dem besonderen Verteilungsverfahren für Duldungsanträge aus der Illegalität. Diese Zahl ist identisch mit der Zahl der Personen, die ohne anderen Voraufenthaltstitel eine Duldung erhalten haben. Man könnte sie also auch als die Zahl der temporären Legalisierungen bezeichnen.

Wer Vater oder Mutter eines Kindes mit Aufenthaltsrecht wird/ist, kann darüber auch einen Weg in die Legalität finden. Wie viele Legalisierungen aktuell darüber zustande kommen, ist nicht bekannt. Nach einer Erhebung von April 2003 bis März 2004 gab es in Hamburg 66 Fälle, in denen eine ausreisepflichtige Mutter einen Aufenthaltsstatus bekommen hat, weil ihr Kind mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde. Dies kommt dann zustande, wenn ein Deutscher oder Ausländer mit gesicherter Perspektive die Vaterschaft anerkennt. In 16 Fällen wurde Vätern zur Ausübung der Personensorge für ein Hamburger Kind eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt.

Die Härtefallkommission, eine vom Hamburger Senat eingesetzte Kommission mit je einem Mitglied der in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen zur Überprüfung von Fällen, in denen nach rechtlichen Kriterien eine Ausreise durchgesetzt werden müsste, hat seit Bestehen im Juni 2005 in 68 Fällen mit 183 Personen einen Härtefall festgestellt, in 69 Fällen mit 174 betroffenen Personen jedoch nicht. Im Jahr 2007 wurden 34 Fälle mit 75 Personen auf Vorliegen eines Härtefalles geprüft. In lediglich 4 Fällen mit 4 betroffenen Personen wurde dieser festgestellt und ein Aufenthaltsrecht für diese Personen erwirkt (vgl. Behörde für Inneres 2008). Der Rückgang der positiv beschiedenen Fälle wird mit der Bleiberechtsregelung erklärt, die insbesondere Familien mit Kindern begünstigt.

Vom Trend her deuten auch die Statistiken der Hamburger Ausländerbehörden auf einen deutlichen Rückgang illegalen Aufenthalts hin. In nicht unerheblichem Umfang werden Zuwanderer ohne Status zurückgeführt, aber auch das Abtauchen in die Illegalität und Wege in die zumindest temporäre Legalität haben einen nicht unerheblichen Umfang.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Zahl der Menschen ohne gültige Papiere, die den Ausländerbehörden bekannt sind, nicht klären ließ. Es könnten aber über 2 000 Personen sein, die mit unmittelbarer Ausreisepflicht und ohne Duldung in Hamburg leben, wenn man ältere Bundesschätzungen als Indikator zugrunde legt.

Bei den Daten zu Zu- und Abflüssen aus der Illegalität gibt es keine Hinweise, die den Schätzungen mit PKS-Daten widersprechen. Bei 1618 Personen hatte die Polizei als Art des Aufenthalts ‚illegal‘ vermerkt, und darunter gab es 1343 Personen, gegen die wegen der Straftat ‚illegaler Aufenthalt‘ ermittelt wurde. Die Zahl von 695 überwachten Ausreisen im gleichen Jahr liegt deutlich darunter und verweist darauf, dass eine überwachte Ausreise nicht die einzige Konsequenz einer Feststellung sein kann. Es kann auch über eine Duldung oder einen Asylantrag ein Weg in die Legalität gesucht werden, eine unkontrollierte Ausreise oder ein Abtauchen stattfinden.

253 Personen waren 2007 in ein besonderes Verteilungsverfahren involviert, was nur angewendet wird, wenn jemand aus der Illegalität heraus einen Duldungsantrag stellt.

Wie bei den Polizeidaten ist ein rückläufiger Trend bei verschiedenen Datenreihen erkennbar.

2.4.3 Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Der Umfang der Schattenwirtschaft ist ähnlich schwierig zu schätzen wie die Zahl der Menschen ohne Status. Für 2004 schätzte z. B. die Rockwool Foundation die Wertschöpfung durch Schwarzarbeit auf 70 Millionen Euro, während Enste und Schneider auf etwa doppelt so hohe Werte kommen (vgl. Bundesrechnungshof 2008: 27). Einigkeit besteht darüber, dass der weitaus überwiegende Teil der Schwarzarbeit nicht von ausländischen Arbeitnehmer/-innen, sondern von Deutschen geleistet wird.

Zugleich werden aber auch Beschäftigungsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft als ein Sogfaktor für irreguläre Migration betrachtet (vgl. European Commission 2007). Es besteht Einigkeit darüber, dass die meisten Zuwanderer ohne Aufenthaltsstatus arbeiten oder Arbeit suchen.

Wenn man nun Näheres darüber wissen will, wie hoch die Zahl oder der Anteil von Menschen ohne jeden Status in der illegalen Beschäftigung ist, liegt es nahe, nähere Informationen bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zu suchen. Sie ist ein Teil der Zollverwaltung und dem Bundesministerium für Finanzen unterstellt. Seit dem 1.1.2004 ist die FKS dafür zuständig, durch Prüfungen und Ermittlungen illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit aufzudecken und zu ahnden. In diesem Rahmen kann illegaler Aufenthalt auffallen, auch wenn es um die Aufdeckung jeglicher Form von unregistrierter Beschäftigung geht, z. B. um das Hinterziehen von Steuern und Sozialabgaben oder darum, das Arbeitslosengeld unrechtmäßig aufzustocken.

Bundesweit gibt es ca. 6.500 Mitarbeiter bei der FKS. In Hamburg nahm die FKS mit ca. 110 Beschäftigten ihre Arbeit auf und hatte 2008 125 Mitarbeiter, bei denen es sich überwiegend um Beamte handelt, die gleichzeitig Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft sind. Die statistische Erfassung ist weniger entwickelt als bei der PKS, wobei intern durchaus eine Fülle von Daten vorliegt. Auf der Website der FKS befindet sich unter ‚Statistik‘ eine Tabelle, aus der u. a. hervorgeht, dass die Zahl der Personenüberprüfungen an Arbeitsstellen stetig zugenommen hat, und zwar von 355 876 im Jahr 2005 auf 488 996 im Jahr 2008. Generell handelt es sich bei FKS-Daten um Arbeitsstatistiken einer Behörde, mit der diese Rechenschaft über ihre Aktivitäten ablegt. Dadurch weisen diese eine Reihe von Eigenschaften auf, die eine Interpretation für unsere Frage erschweren, sodass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2006: 24) zu dem Schluss gekommen ist, dass man FKS-Daten nicht für Rückschlüsse auf illegalen Aufenthalt nutzen kann. Wenn wir uns trotzdem intensiv mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und ihren Statistiken auseinandersetzen, liegt es zum ersten daran, dass wir dies zur Einschätzung anderer Daten brauchen, aber auch daran, dass wir neue Interpretationsansätze wählen. Wir legen deren Probleme und Schwächen offen und präsentieren so Ansatzpunkte für Ober- und Untergrenzenschätzungen, die im Kontext anderer Daten vorsichtig interpretiert werden sollten.

Da der letzte Bericht zur illegalen Beschäftigung gegenüber dem Parlament aus dem Jahr 2005 stammt (vgl. Bundesregierung 2005), beziehen wir uns im Hinblick auf die bundesweiten Rahmendaten in erster Linie auf einen Bericht des Bundesrechnungshofes (2008) über die Arbeit der FKS. Für Hamburg haben uns leitende Mitarbeiter der FKS ausführlich die Vorgehensweisen erläutert und ausgewählte Rahmendaten zur Verfügung gestellt (15). Wir gehen davon aus, dass in Hamburg die von der FKS ermittelten Fälle bis 2006 auch in der Polizeilichen Kriminalstatistik enthalten sind,

danach aber nicht mehr. Der Rückgang der Fälle von 2006 auf 2007 kann teilweise dadurch bedingt sein, dass von der FKS aufgedeckte Fälle nicht mehr enthalten sind. Die Hamburger FKS-Gesprächspartner gehen jedoch von einer kleinen Zahl von Ermittlungen gegen illegalen Aufenthalt aus, die zudem in den letzten Jahren durch die EU-Erweiterung deutlich zurückgegangen ist, weil Ermittlungen in früheren Jahren oft Bürger aus den jetzigen EU-Staaten betroffen haben. Heute betreffen Ermittlungen wegen illegalen Aufenthalts nach Einschätzung der FKS-Gesprächspartner vor allem Menschen aus der Türkei, Indien, China und Westafrika (15).

Die FKS führt etwa einmal im Vierteljahr Schwerpunktkontrollen durch, die bestimmte Branchen betreffen und bundesweit geplant werden. Außerdem kontrolliert man regelmäßig einzelne Arbeitsorte, wobei die Auswahl auf Hinweisen aus der Bevölkerung oder von anderen Behörden beruhen, aber auch aufgrund eigener Vorermittlungen oder intuitiv erfolgen kann. Theoretisch kann die FKS jede beliebige Arbeitsstätte kontrollieren, praktisch wählt sie Arbeitsstätten aus, bei denen sie vermutet, dass irgendeine Form illegaler Beschäftigung aufgedeckt werden kann. Typischerweise konzentriert sich die Kontrolltätigkeit auf die Wirtschaftssektoren, in denen illegale Beschäftigung vermutet wird. In Privathaushalten wird nicht kontrolliert, und auch Behörden und Sparkassen dürften nie einen Besuch der FKS zu den normalen Arbeitszeiten bekommen. Selbstverständlich können Hinweise alles Mögliche betreffen. Es kann darum gehen, dass Mindestlöhne nicht eingehalten werden oder dass ein arbeitsloser Deutscher beschäftigt ist. Wir gehen aber davon aus, dass potentielle Arbeitsplätze von Menschen ohne Aufenthaltsstatus überproportional von Kontrollen betroffen sind, zum einen, weil ihre Schwarzarbeit in den gleichen Branchen stattfindet wie die Schwarzarbeit von Deutschen und regulär ansässigen Ausländern, zum anderen, weil vermeintlich ausländisches Aussehen Denunziationen fördert. Zwar würden FKS-Kontrollure nicht allein aufgrund solcher Merkmale Kontrollen vornehmen, aber sie durchaus im Kontext anderer Faktoren (zum Beispiel Hinweise auf ungewöhnliche Arbeitszeiten und fehlende Arbeitsschutzmaßnahmen) berücksichtigen, wie eine ältere Studie bei einer Vorläuferorganisation der FKS in Berlin gezeigt hat (vgl. Cyrus/Vogel 2002).

Am Beispiel einer Restaurantkontrolle soll gezeigt werden, wie eine Kontrolle typischerweise vor sich geht:

Die Beamten betreten eine Gaststätte, stellen sich vor und weisen sich aus. Ihnen ist dabei ein schneller Zugriff auf die Küche wichtig, um möglichst alle Arbeitnehmer zu erfassen und keine Fluchtmöglichkeiten zu bieten. Mit einem Fragebogen werden die Personalien und einige weitere Angaben zum Beschäftigungsverhältnis erhoben. Die Beschäftigten müssen einen Personalausweis oder Pass und Ausländer auch eine Arbeitserlaubnis vorlegen.

Kommen wir wieder auf das Beispiel des chinesischen Küchenhelfers ohne Papiere aus Abschnitt 2.4.1.1) zurück, den eine FKS-Kontrolle hätte antreffen können. Was mit ihm weiter geschieht, hängt davon ab, wie er sich verhält und wie die Beamten sein Verhalten einschätzen.

Er könnte sich zum Beispiel gelassen und kooperativ verhalten, alle Fragen verstehen und beantworten und nur den Namen eines legal in Deutschland lebenden Landsmanns angeben. Bei einer Überprüfung der Daten der Deutschen Rentenversicherung würden die Beamten feststellen, dass es zu dem Namen eine Sozialversicherungsnummer und eine Arbeitserlaubnis gibt. Dann wird er nur aufgefordert, seinen Pass später vorzulegen. Das passiert dann natürlich nicht. Die wirkliche Person erhält ein Mahnschreiben und meldet sich dann z. B. bei der FKS, um den Irrtum aufzuklären. Dann leitet die FKS ein Ermittlungsverfahren wegen illegalen Aufenthalts gegen Un-

bekannt ein und gibt es an die Staatsanwaltschaft weiter, die es einstellt, weil die Person nicht zu finden ist.

Typischer wäre es, wenn sich der chinesische Migrant verdächtig verhält, z. B. zu fliehen versucht, oder auch den illegalen Aufenthalt zugibt. Wenn er zum Beispiel seinen Pass vorlegt und daraus zu erkennen ist, dass er sein Touristenvisum nur um wenige Wochen überzogen hat, schickt die FKS den Pass an die Ausländerbehörde und fordert den Migranten auf, sich innerhalb der nächsten Woche dort zu melden.

Wenn allerdings der Verdacht naheliegt, dass der Migrant schon länger als sechs Monate illegal im Land ist, wird er festgenommen und erkennungsdienstlich behandelt. Ein Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts wird eingeleitet und die Staatsanwaltschaft telefonisch informiert. Der Staatsanwalt entscheidet, ob die Beweislage ausreichend erscheint, um den Festgenommenen dem Haftrichter vorzuführen. Dafür ist wichtig, ob sich die Dauer der Beschäftigung (als Indikator für die Dauer des illegalen Aufenthalts) vermutlich nachweisen lässt. Wenn eine illegale Beschäftigungsdauer von mehr als sechs Monaten vermutlich nachweisbar ist, wird die angetroffene Person dem Haftrichter vorgeführt und kommt in Untersuchungshaft, denn illegaler Aufenthalt ist mit Haftstrafe bedroht. Das gilt auch, wenn jemand schon einmal ausgewiesen worden ist und sich trotz Wiedereinreiseperrre in Deutschland aufhält.

Die Beschäftigung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus geht nicht zwangsläufig mit Abgabenhinterziehung einher. Die Hamburger FKS geht davon aus, dass ein nicht unerheblicher Anteil auch ‚Scheineuropäer‘ betrifft. In unserem Beispiel könnte der chinesische Küchenhelfer zum Beispiel regulär bei der Sozialversicherung angemeldet sein, wenn er sich seinem Arbeitgeber mit einem italienischen Pass vorgestellt und darüber auch eine Sozialversicherungsnummer erhalten hat. Bei einer Kontrolle könnte aber dann auffallen, dass der Pass gefälscht ist. Auch dann würden Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts und zusätzlich wegen Urkundenfälschung oder Missbrauch von Ausweispapieren (§§ 267, 281 StGB) eingeleitet.

Nach Einschätzung der Hamburger FKS-Beamten wird illegaler Aufenthalt eher bei Einzelkontrollen als bei Schwerpunktkontrollen aufgedeckt. Im Unterschied zu Einzelkontrollen können bei Schwerpunktkontrollen verschiedene Kriterien herangezogen werden, um die Objekte auszuwählen, so dass nicht unbedingt davon ausgegangen werden kann, dass schon durch Hinweise verdächtige Arbeitsstellen verstärkt kontrolliert werden. Wohl aber werden Branchen ausgewählt, in denen bestimmte Verstöße verstärkt vermutet werden.

Exemplarisch berichteten die FKS-Beamten von einer Schwerpunktkontrolle im Hotelgewerbe. 2006 erfolgte eine Prüfung des Hotelgewerbes mit insgesamt 23 Betrieben, bei denen 212 Personen von der FKS überprüft wurden. Es wurden dabei insgesamt 8 verdächtige Personen festgestellt, 2 davon mit ausländerrechtlichen Verstößen, welche auch zu Festnahmen geführt haben, d. h. illegalen Aufenthalt betrafen. Wenn diese Überprüfung typisch wäre, würde das bedeuten, dass rund 1 % der Beschäftigten der Hotelbranche in Hamburg keinen Aufenthaltsstatus haben. Nun gibt es Anhaltspunkte dafür, dass bei einer solchen Kontrolle nicht unbedingt alle Fälle illegalen Aufenthalts in diesen Betrieben tatsächlich entdeckt werden. In den qualitativen Interviews wird zum Beispiel der Fall einer Kontrolle in einem Hotel beschrieben, bei der sich der illegal Beschäftigte auf Anweisung des Hotelbesitzers schnell mit seiner ebenfalls illegal beschäftigten Freundin in ein Bett gelegt und so als vermeintlicher Hotelgast die Kontrolle unbeschadet überstanden hat (M5). Dies würde dafür sprechen, den mit einer solchen Schwerpunktkontrolle ermittelten Multiplikator als Untergrenzenmultipli-

kator zu betrachten, d. h. von einem tatsächlich höheren Beschäftigungsniveau von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in dieser Branche auszugehen.¹⁸

Zugleich möchten wir auch einen Ansatz für eine Obergrenzenschätzung für die Beschäftigung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in der Privatwirtschaft vorstellen (vgl. Cyrus 2008: 51ff). Die FKS kontrolliert bei ihren Personenkontrollen die Papiere von regulären, registrierten Einwohnern (T^{bezug}), von Arbeitnehmern, die sich unregistriert und ohne Arbeitserlaubnis (T^{touri}), aber nicht illegal im Land aufhalten, und von Arbeitnehmern, die sich illegal in Deutschland aufhalten (T^{ill}). Die Gesamtzahl der kontrollierten Arbeitnehmer kann dann geschrieben werden als

Gleichung 7: Zusammensetzung der Tatverdächtigen (FKS)

$$T^{\text{gesamt}} = T^{\text{bezug}} + T^{\text{touri}} + T^{\text{ill}}$$

Das gesamte Erwerbstätigenpotential E kann in ähnliche Größen zerlegt werden. Es besteht aus regulären Einwohnern E^{bezug} , Arbeitnehmern ohne Arbeitserlaubnis E^{touri} und Personen ohne Aufenthaltserlaubnis E^{ill} und kann somit geschrieben werden als

Gleichung 8: Zusammensetzung des Erwerbstätigenpotenzials

$$E^{\text{gesamt}} = E^{\text{bezug}} + E^{\text{touri}} + E^{\text{ill}}$$

Die überwiegende Zahl der Arbeitsmarktkontrollen besteht aus Einzelprüfungen, bei denen gezielt Branchen und Arbeitsstätten ausgewählt werden, in denen man Verstöße vermutet. Daher gehen wir davon aus, dass auch Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisverbot und illegaler Aufenthalt bei Arbeitsmarktkontrollen häufiger festgestellt werden, als sie tatsächlich in der Privatwirtschaft verbreitet sind. So

dass der oben angenommene Effekt, dass bei einer Kontrolle nicht zwangsläufig jede illegale Beschäftigung entdeckt wird, geringer ist als der Effekt, der durch die gezielte Auswahl der Objekte für Einzelfallprüfungen zustande kommt. Das halten wir für plausibel, wenn die FKS ihre Arbeit sorgfältig und gründlich durchführt.

Daher nehmen wir an, dass sowohl Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis als auch Arbeitnehmer ohne Aufenthaltsstatus in den Inspektionsdaten der FKS relativ häufiger vertreten sind als im Arbeitsmarkt, so dass sich die Inspektionsdaten auch für eine Obergrenzenschätzung eignen.

Gleichung 9: Schätzansatz der Obergrenze mit FKS-Daten

$$\frac{E^{\text{ill}}}{E^{\text{bezug}}} < \frac{T^{\text{ill}}}{T^{\text{bezug}}}$$

sowie,

$$\frac{E^{\text{touri}}}{E^{\text{bezug}}} < \frac{T^{\text{touri}}}{T^{\text{bezug}}}$$

¹⁸ Nach einem FKS-Verantwortlichen hat eine Auswertung aller Inspektionen in Berlin im Oktober 2005 ein ähnliches Resultat geliefert. Bei 1 328 Personenüberprüfungen wurden 11 Personen ohne Aufenthaltsstatus entdeckt (Basner 2005, zitiert in Cyrus 2008:53).

Durch Umformulierung erhält man den Multiplikator $\alpha^{touri} = \frac{T^{touri}}{T^{bezug}}$ bzw. $\alpha^{ill} = \frac{T^{ill}}{T^{bezug}}$ für eine Berechnung der jeweiligen Maximalzahlen.

Die Obergrenze der Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis in der Privatwirtschaft lässt sich schätzen als

Gleichung 10: Schätzansatz der Erwerbstätigen ohne Arbeitserlaubnis

$$E^{touri} = \alpha^{touri} \times E^{bezug}$$

und die Obergrenze der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in der Privatwirtschaft lässt sich schätzen als

Gleichung 11: Schätzansatz der Erwerbstätigen ohne Aufenthaltsstatus

$$E^{ill} = \alpha^{ill} \times E^{bezug}$$

Leider lassen sich nicht alle gewünschten Zahlen zur Berechnung der Schätzung unmittelbar aus veröffentlichten FKS-Zahlen entnehmen, aber es gibt Größen zu ihrer Approximierung. Die Zahlen werden den Anhängen der Veröffentlichung des Bundesrechnungshofs entnommen (vgl. Bundesrechnungshof 2008: Annex 6).

- Die Zahl der Personen ohne Arbeitserlaubnis wird approximiert durch die Zahl der fest-gestellten und ausermittelten Verstöße. Ohne erforderliche Arbeitserlaubnis arbeiten vor allem Touristen und EU-Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten, die noch den Über-gangsregelungen unterliegen, aber auch Asylbewerber, Geduldete oder Familienangehörige ohne Arbeitserlaubnis, die gemeldet sind und in die Bevölkerungsgröße eingehen. Zwischen gemeldeten und nicht gemeldeten Arbeitskräften ohne notwendige Arbeitserlaubnis kann nicht differenziert werden.
- Die Zahl der Personen ohne Aufenthaltsrecht wird approximiert durch die Zahl der Ver-stöße wegen illegalen Aufenthalts und illegaler Einreise (§92 (1) Ausländergesetz und §95 (1) Aufenthaltsgesetz).

Es werden also Falldaten als Indikatoren für Personendaten gewählt, sodass einzelne Personen mehrfach als Fälle auftauchen könnten. Weil die Finanzkontrolle Schwarzarbeit nur eine relativ kleine Zahl von Betrieben kontrolliert, halten wir es für eher un-wahrscheinlich, dass die Verhältnisse durch die mehrfache Kontrolle derselben Per-sonen innerhalb eines Jahres substantiell verzerrt werden.

Auch für die Gesamtzahl der regulären Einwohner, die kontrolliert werden könnten, musste eine Annäherung gefunden werden. Es ist klar, dass nicht nur die regulär Be-schäftigten in Frage kommen, denn gerade die irregulär Beschäftigten werden ja auch kontrolliert. Theoretisch kann fast jeder irregulär arbeiten und in eine Arbeitsmarktkon-trolle geraten, aber für bestimmte Personengruppen ist dies sehr unwahrscheinlich. Wir gehen erstens davon aus, dass Kinder und ältere Menschen selten arbeiten. Zweitens gehen wir davon aus, dass der öffentliche Dienst, Privathaushalte und extraterritoriale Organisationen nicht inspiziert werden, und dass die Beschäftigten in diesen Branchen auch nicht irregulär in der Privatwirtschaft tätig werden. Als Annäherung für die Bevöl-kerung, die kontrolliert werden könnte, wird demnach die Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren abzüglich der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, in extrater-ritorialen Organisationen und Privathaushalten gewählt. Die Näherungsgröße umfasst immer noch Branchen mit relativ geringem Risiko kontrolliert zu werden, wie z. B. den Bankensektor, sodass sie groß genug ist, um für eine Maximalschätzung geeignet zu

sein. Außerdem können wir auf das Bundesgebiet bezogen davon ausgehen, dass die Zahl der Ein- und Auspendler das Ergebnis nicht wesentlich beeinflusst.

Nach diesen Berechnungen gab es 2006 in Deutschland maximal 300 000 Personen ohne Status, die in privaten Unternehmen beschäftigt waren, während die Gesamtzahl der Personen ohne Arbeitserlaubnis deutlich höher, bei maximal 1,25 Millionen gelegen hat (siehe Tabelle 19).

Tabelle 19: Schätzergebnisse der Obergrenze irregulär Beschäftigter in der Privatwirtschaft in Deutschland 2006

T^{gesamt} Gesamtzahl der Personenüberprüfungen an Arbeitsstellen	423 175
T^{ill} Erledigte Ermittlungsverfahren zu illegalem Aufenthalt	2 547
T^{illA} Erledigte Ermittlungsverfahren zu Arbeit ohne Arbeitserlaubnis	10 534
$T^{\text{bezug}} = T^{\text{gesamt}} - T^{\text{illA}} - T^{\text{ill}}$ Überprüfte Personen mit regulärem registrierten Aufenthalt	410 094
$\alpha = T^{\text{ill}} / T^{\text{bezug}}$ Multiplikator zur Errechnung der Zahl der Beschäftigten, die sich illegal in Deutschland aufhalten, in %	0,62
$\alpha = T^{\text{illA}} / T^{\text{bezug}}$ Multiplikator zur Errechnung der Zahl der Beschäftigten ohne erforderliche Arbeitserlaubnis in %	2,57
E^{bezug} Regulär registrierte Bevölkerung im Haupterwerbsalter ohne öffentlichen Dienst und private Haushalte	48 979 200
$E^{\text{ill}} < T^{\text{ill}} / T^{\text{bezug}} * E^{\text{bezug}}$ Schätzung der maximalen Zahl von Personen ohne Aufenthaltsstatus, die in der Privatwirtschaft beschäftigt sind	304 199
$E^{\text{illA}} < T^{\text{illA}} / T^{\text{bezug}} * E^{\text{bezug}}$ Schätzung der maximalen Zahl von Personen ohne Aufenthaltserlaubnis, die in der Privatwirtschaft beschäftigt sind	1 258 119

Erläuterungen und Quellen:

T^{gesamt} Website der Finanzkontrolle Schwarzarbeit
http://www.zoll.de/d0_zoll_im_einsatz/b0_finanzkontrolle/I0_statistik/index.html (abgerufen 08.05.2009),
 s.a. Bundesrechnungshof (2008:29)

T^{ill} Erledigte Ermittlungsverfahren nach §92 (1) Ausländergesetz (alt) und §95 (1) Aufenthaltsgesetz
 (Bundesrechnungshof 2008: Annex 6)

T^{illA} Erledigte Ermittlungsverfahren nach SGB3 404 (2) nr. 4 (Bundesrechnungshof2008: Annex 6)

E^{bezug} Statistisches Bundesamt, www.destatis.de; Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren (etwa 55 Millionen), abzüglich Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst (5,5 Millionen) abzüglich Arbeitnehmern in Privathaushalten und extraterritorialen Organisationen (weniger als 60 000)

Damit wird deutlich, dass die Beschäftigung ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis weitaus verbreiteter ist als die Beschäftigung ohne Aufenthaltsstatus. Allerdings muss dazu gesagt werden, dass hier zu einem Teil auch registrierte Einwohner ohne Arbeitserlaubnis mit erfasst sind. Wenn man annimmt, dass alle Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis offiziell registriert sind, kommt man auf eine Maximalzahl von knapp 1,1 Millionen Beschäftigten ohne Arbeitserlaubnis und 262 000 Personen ohne Aufenthaltsstatus. Das verdeutlicht Unschärfen der Berechnung, welche allerdings die Tendenzaussage

der relativen Wichtigkeit der Beschäftigung ohne Status bestehen lässt. Bei den folgenden Berechnungen zu Hamburg verzichten wir auf Berechnungen zur Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis und auf eine Bereinigung.

In Tabelle 20 werden vereinfachte Multiplikatoren für den Bund 2006 und für Hamburg 2006 und 2007 gegenübergestellt.

Tabelle 20: Variablengrößen für Hamburg und Deutschland auf Basis der Daten FKS

	Bund	Hamburg	
	2006	2006	2007
Stellen (Vollzeit)	6300	118.6	120.5
T^{gesamt} durchgeführte Personenüberprüfungen	423 175	5 456	10 012
T^{ill} Erledigte Ermittlungsverfahren nach § 95 (1)	2 034	196	164
$T^{\text{bezug}} = T^{\text{gesamt}} - T^{\text{ill}}$	421 141	5 260	9 848
$\alpha = T^{\text{ill}} / T^{\text{bezug}}$	0,48%	3,73%	1,67%

Quelle: Bundesrechnungshof (2008: Annex 6), Finanzkontrolle Schwarzarbeit Hamburg, zur Verfügung gestellte Tabelle, eigene Berechnungen

Zwei Dinge sind auffällig. Erstens hat Hamburg im Jahr 2007 mit annähernd gleichem Personal nahezu doppelt so viele Personen überprüft. Trotzdem ist die für 2007 aufgeführte Zahl der erledigten Ermittlungsverfahren wegen illegalen Aufenthalts zurückgegangen. Auch wenn ein Teil der Überprüfungen aus 2007 erst 2008 zu abgeschlossenen Ermittlungsverfahren führen wird, deutet dies auf einen Rückgang der Bedeutung illegalen Aufenthalts hin. Gerade bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit macht es sich bemerkbar, dass gegen Rumänen und Bulgaren nach dem EU-Beitritt dieser Länder zum 1.1.2007 nicht mehr wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wird (15). Außerdem deutet eine erhöhte Zahl von Kontrollen bei gleichem Personal auf eine geringere Fokussierung auf verdächtige Unternehmen hin.

Die zweite Auffälligkeit besteht darin, dass die Hamburger Multiplikatoren deutlich höher sind als der Multiplikator für den Bund. Der Multiplikator von 2006 ist sieben Mal höher als der Bundeswert des gleichen Jahres, der Multiplikator für 2007 immerhin vier Mal höher als der 2006er Wert für den Bund. Das deutet darauf hin, dass in Hamburg deutlich mehr Menschen ohne Aufenthaltsstatus in der Privatwirtschaft beschäftigt sind als im Bundesdurchschnitt.

Wenn wir für Hamburg eine absolute Zahl schätzen wollen, ist es schwieriger als auf Bundesebene, eine geeignete Referenzgröße zu finden, weil in erheblichem Umfang eingependelt wird. Insgesamt gibt es eine so große Zahl von Unsicherheiten, dass eine Tabelle mit Plausibilitätsberechnungen angemessener scheint als eine echte Obergrenzenschätzung. Tabelle 21 gibt für drei verschiedene Multiplikatoren und drei verschiedene Bezugsgrößen an, welche Schätzgrößen sich zur Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus mit Beschäftigung in der Privatwirtschaft ergeben. Als Multiplikatoren werden 1, 2 und 3 Prozent gewählt, was nach der obigen Tabelle plausibel erscheint. 2006 gab es in Hamburg knapp 800 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, rund 1 Million Erwerbstätige und rund 1,2 Millionen Menschen zwischen 15 und 65 Jahren.

Tabelle 21: Plausibilitätsberechnungen zur Obergrenze der Beschäftigten ohne Aufenthaltsstatus in der Privatwirtschaft

Bezugsgrößen	Multiplikatoren		
	1 %	2 %	3 %
800 000	8 000	16 000	24 000
1 000 000	10 000	20 000	30 000
1 200 000	12 000	24 000	36 000

Quelle: eigene Berechnungen

Hier ist uns also eine echte Unter- und Obergrenzenschätzung mit Hamburger Daten nicht möglich. Allerdings erscheint es nach den vorhergehenden Berechnungen möglich, einen Plausibilitätsrahmen anzugeben. Demnach fallen Zahlen von weniger als 8000 und mehr als 36 000 Beschäftigten ohne Aufenthaltsstatus in der Privatwirtschaft aus dem Plausibilitätsrahmen.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Gesamtzahl der Beschäftigten ohne jeden Aufenthaltsstatus deutlich höher sein muss, weil der gesamte Bereich der privaten Haushalte hier nicht mit geschätzt wird. Hierfür können wir keine Kennziffern angeben. Wir greifen auf unsere Plausibilitätsüberlegung aus Abschnitt 2.2.2.3.2 zurück, dass es in Hamburg etwa 60 000 Erwerbstätige in Privathaushalten geben könnte. Ein Teil von ihnen lebt regulär mit vollen Arbeitsrechten in Deutschland (Deutsche und Ausländer mit Arbeitsberechtigung), wobei die Arbeit oft nicht regulär angemeldet sein dürfte. Ein weiterer Teil dürfte legal im Land sein, aber keine Arbeitserlaubnis haben. Die übrigen sind Arbeitskräfte ohne Arbeitserlaubnis oder ohne Aufenthaltsrecht. Wir haben keine ausreichenden Anhaltspunkte für plausible Unter- und Obergrenzen im Rahmen dieser Arbeit gefunden, die noch informativeren Charakter hätten.

Insgesamt sind die Plausibilitätsüberlegungen zur Beschäftigung sehr grob und vor allem die Obergrenzen mussten wegen Datenproblemen sehr hoch angesetzt werden. Die Untergrenze von 8 000 Beschäftigten in der Privatwirtschaft fällt in den Plausibilitätsrahmen. Unterstellt man eine ähnlich hohe Zahl für Privathaushalte, deuten die FKS-Daten eher darauf hin, dass die tatsächliche Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus im oberen Bereich des mit der PKS errechneten Rahmens liegen dürfte.

2.4.4 Medibüro

Verschiedene Überlegungen wurden angestellt, wie ggf. Daten aus dem Gesundheitswesen und den Sonderdiensten für Menschen ohne Status zu nutzen seien. Die meisten Möglichkeiten wurden als wenig aussichtsreich nicht weiter verfolgt. So erscheinen epidemiologische Ansätze wegen fehlender Vergleichsdaten nicht aussichtsreich. Daten direkt in Krankenhäusern zu erheben, war im Rahmen dieser Studie nicht möglich, u. a. weil mehrere klärende Expertengespräche zur Einordnung der Daten in einem fragmentierten und kompliziert finanzierten Gesundheitswesen nötig gewesen wären. Ähnlich aufwändig wäre zum Beispiel eine Umfrage unter Hebammen gewesen, wie sie in den Niederlanden durchgeführt wurde.

Für Ärzte und Krankenhäuser ist es von ihrem Arbeitsablauf her nicht relevant, ob jemand einen Aufenthaltsstatus hat oder nicht, sondern ob jemand krankenversichert ist, eine Behandlung selbst bezahlt oder sich als Nicht-Versicherter eine medizinisch notwendige Behandlung nicht leisten kann. In Gesprächen zwischen Patienten, Angehörigen und Ärzten kann jedoch ein fehlender Aufenthaltsstatus deutlich werden. Dabei dürfte die aufenthaltsrechtliche Situation von EU-Bürgern ohne Krankenversicherung,

die nicht illegal im Land sind, kaum anders wahrgenommen werden als die Situation von Nicht-EU-Bürgern ohne Aufenthaltsstatus, wenn keine Krankenversicherung vorhanden ist und kein Rückgriff auf die Systeme des Herkunftslandes möglich ist.

In Bremen wurden 2007 alle niedergelassenen Ärzte mit einem einseitigen Fragebogen nach nicht-versicherten Patienten und nach ‚papierlosen‘ Patienten befragt (vgl. Wiesner u. a. 2008). Die Umfrage hatte eine Rücklaufquote von 15%. Von den 36 Ärzten, die mit dem Bremer Medi-Netz zusammenarbeiten und daher regelmäßig Menschen ohne Status behandeln, nahmen 9 an der Befragung teil. Ärzte, die Menschen ohne Status behandeln, könnten trotzdem überproportional beteiligt sein, jedoch deutet die Teilnahme von nur einem Viertel der in diesem Feld engagierten Ärzte darauf hin, dass andere Faktoren die Stichprobenselektion stärker beeinflusst haben könnten. 52 % der befragten Praxen gaben an, Erfahrungen mit der Behandlung ausländischer Papierloser zu haben (vgl. Wiesner u. a. 2008: 15). Dadurch entstehen ihnen teilweise Einnahmeverluste in sehr unterschiedlichem Umfang. Es wird angegeben, dass die meisten Papierlosen durch die Vermittlung von Verwandten und Bekannten in die Praxen kommen. Die Studie macht deutlich, dass viele Ärzte Erfahrungen mit der Behandlung von Menschen ohne Status haben, auch wenn es sich in der Regel nur um wenige Einzelfälle handelt.

Spezialisierte Einrichtungen wie die medizinische Vermittlungs- und Beratungsstelle für Flüchtlinge und MigrantInnen in Altona (kurz: Medibüro) oder die Malteser Migranten Medizin bieten daher immer nur einem kleinen Kreis mit Zuwanderern Hilfe, der stark darüber bestimmt ist, in welchen Migrantenkreisen die Möglichkeiten bekannt sind und ob alternative Möglichkeiten mit unmittelbarem Arztkontakt bekannt sind und als sinnvoller eingeschätzt werden. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte lassen sich aus den Daten des Medibüros einige vorsichtige Rückschlüsse ziehen, die uns in einem ausführlichen Expertengespräch erläutert wurden (vgl. Kapitel 3).

Es wurden in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt 875 Menschen beraten. Die steigende Entwicklung der Patientenzahlen lässt sich nicht als Hinweis auf eine steigende Grundgesamtheit interpretieren, weil andere Entwicklungen wie die Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln und der Bekanntheitsgrad der Sprechstunde die Entwicklung der Zahlen stark beeinflussen.

Die im Medibüro beratenen Patient/-innen kommen überwiegend aus Süd- und Osteuropa, Lateinamerika und Afrika. Daraus lässt sich nicht schließen, dass Menschen ohne Status überwiegend aus diesen Gegenden kommen. Vermutlich sind Zugewanderte ohne Status aus Ländern, bei denen es große und langjährig niedergelassene legale Bevölkerungsgruppen gibt, nur in geringem Umfang auf die Hilfe von besonderen Beratungseinrichtungen angewiesen. Tendenziell steigt die Zahl der Menschen aus den neuen EU-Ländern und sinkt die Zahl der lateinamerikanischen Patienten. Die wichtigsten Herkunftsländer mit mehr als 20 Beratungen waren 2006 Ecuador, Ghana und Polen und 2007 Ecuador und Bulgarien.

66 Prozent der beratenen Patient/-innen sind Frauen. Es kann davon ausgegangen werden, dass Frauen unter den Klienten des Medibüros überrepräsentiert sind, zum einen weil Männer durch ihre Tätigkeitsbereiche die Sprechstundenzeiten schlechter nutzen können, zum anderen weil bei Frauen Schwangerschaft als Konsultationsgrund hinzukommt (16). Deshalb können wir davon ausgehen, dass der Frauenanteil in der Hamburger Bevölkerung ohne Status niedriger ist als unter den Patient/-innen des Medibüros.

3,8 % der Beratungen betreffen Kinder unter 18 Jahren. Bei einer tiefergehenden Befragung von 24 Beratern ohne Status gaben die Befragten insgesamt 30 Kinder an, von denen 6 in der Illegalität in Hamburg lebten und nicht als Patienten über das Medibüro vermittelt worden waren (I6). In der Medibüro-Statistik tauchen überwiegend Kinder auf, bei denen die Mütter bereits in der Schwangerschaft Kontakt zu der Organisation hatten.

Insgesamt können mit den Medibüro-Daten keine Rückschlüsse auf Gesamtumfang, Entwicklung und Staatsangehörigkeiten gezogen werden, wohl aber auf Anteile von Frauen und Kindern.

2.4.5 Diskussion mit Expert/-innen für ausgewählte Herkunftsländer

Auf der Basis der Schätzungen mit der PKS zu bedeutenden Staatsangehörigkeiten wurde das Gespräch mit Menschen gesucht, die durch ihre berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit besonders viele Kontakte zu Menschen aus diesen Ländern haben. Sie sollten als Experten für diese Länder betrachtet werden können. Dabei ging es nicht darum, *die* Experten oder gar Repräsentanten zu finden, sondern Gesprächspartner, die ein kritisches Feedback geben konnten, wie über das Thema Illegalität gesprochen wird und wie sie aufgrund ihrer Erfahrungen die errechneten Größenordnungen einschätzen würden. In einer moderierten Gesprächsrunde kamen im Juni 2009 Experten mit Kenntnissen zu Zuwanderern aus der Türkei, Serbien, Russland, lateinamerikanischen Ländern, westafrikanischen Ländern (insbesondere Ghana), Iran, Afghanistan und Indien zusammen.¹⁹

In einer ersten Runde wurde deutlich, dass in der Regel unter Menschen aus den genannten Herkunftsländern wenig über das Thema Illegalität gesprochen wird. Typischerweise erfahren nur enge Kontaktpersonen, dass jemand keinen Aufenthaltsstatus hat. Diese Einschätzung wurde insbesondere im Hinblick auf die Staatsangehörigkeiten mit großen legalen Bevölkerungsgruppen (Türkei, Serbien) geäußert. Der Aufenthaltsstatus spielt für einige Lebensbereiche, in denen sich Migrant/-innen treffen (Kirche, kulturelle Veranstaltungen) keine Rolle und ist daher in diesem Zusammenhang nicht erwähnenswert. Es steht aber auch die Furcht vor Denunziation und Erpressbarkeit dahinter, wenn in Kontakten mit Landsleuten nicht über aufenthaltsrechtliche Probleme gesprochen wird.

Gesprochen wird darüber, wenn in Beratungs- oder Notsituationen Hilfe gesucht wird, oder auch bei der Suche nach geeigneten Heiratskandidaten zur Legalisierung. Vor diesem Hintergrund war es eine besondere Herausforderung für die Gesprächspartner, sich auf die Diskussion von Größenordnungen einzulassen, weil ihnen bewusst war, dass sie selbst auch nur in Ausnahmefällen davon erfahren, wenn in ihrem Umfeld Menschen illegal sind.

Außerdem werden Menschen mit aufenthaltsrechtlichen Problemen nicht unbedingt als ‚illegal‘ eingeordnet. Als Beispiel lässt sich die Einschätzung nennen, dass illegaler Aufenthalt unter Menschen aus der Russischen Föderation – auch wegen des hohen Spätaussiedleranteils – so gut wie keine Rolle spiele. Zugleich werden Probleme mit dem Aufenthaltsrecht beschrieben, wenn nicht alle Familienangehörigen regulär kommen können und z. B. alte Verwandte irregulär nachgeholt werden. Ähnliches wird in informellen Gesprächen über die Türkei berichtet. Manchmal werden Eltern nachge-

¹⁹ Für die Auswahl der Länder war Grundlage die Schätzung in Tabelle 6.

holt und in der Familie versorgt, solange dies möglich ist, ohne dass damit das Thema Illegalität assoziiert wird.

In der Diskussionsrunde wurden Schätzergebnisse in der Form vorgestellt, dass die Zahl der legal gemeldeten auf eine Person ohne Aufenthaltsstatus angegeben wurde. Dann wurde verdeutlicht, wie viele Personen ohne Polizeikontakt auf eine von der Polizei verdächtige Person ohne Status kommen. Die Teilnehmenden konnten diese Zahlen zunächst auf einem Fragebogen individuell und ohne Aussprache einschätzen. Die Gesamtergebnisse unserer Schätzungen wurden erst nach diesem Schritt und der daran anschließenden Diskussion genannt, um die Ergebnisse der Befragung nicht durch Gesamtzahlen zu beeinflussen. Mehrfachnennungen waren möglich, es wurde aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Teilnehmenden nur die ihnen gut bekannten Staatsangehörigkeiten einschätzen sollten. Anschließend wurde darüber diskutiert.

Auch wenn sich die Gesprächspartner bewusst waren, dass es auch Netzwerke mit Deutschen gibt, erschien es ihnen durchaus plausibel, Verhältniszahlen zur Größe der legalen ausländischen Bevölkerung zu bilden, wobei darauf hingewiesen wurde, dass auch Eingebürgerte mit Migrationshintergrund Anknüpfungspunkte für die Unterstützung von Menschen ohne Status bieten könnten. Am Beispiel Lateinamerika wurde auf die Heterogenität mancher Migrantengruppen hingewiesen. Langjährig legal in Hamburg lebende Lateinamerikaner bilden eine vom Bildungsstand und der Migrationsgeschichte her deutlich abgegrenzte soziale Gruppe, die wenig Gemeinsamkeiten mit den neuen Arbeitsmigranten hat.

Als Gesamtergebnis aus Fragebögen und Diskussion lässt sich festhalten, dass die Schätzzahlen für Afghanistan, die Türkei, Serbien und Montenegro, Mazedonien und Russland als möglicherweise realistisch bis deutlich zu hoch eingeschätzt wurden. Dies deckt sich mit unserer Annahme, dass die Schätzungen Obergrenzen darstellen sollten. Bei Algerien, Ghana, Ecuador, Indien, Iran und dem Irak wurden die Schätzwerte überwiegend als durchaus realistisch, teilweise aber auch als zu niedrig angesehen.

In der Expertenrunde konnte nicht vertieft diskutiert werden, worauf diese Einschätzungen beruhen. Der Zeitrahmen von 2,5 Stunden erscheint uns im Nachhinein als zu knapp angesetzt. Einige Diskussionsbeiträge deuteten darauf hin, dass die Einschätzungen auch durch höhere Gesamtzahlen beeinflusst sind, die in anderen Zusammenhängen genannt werden. So wurde auf ältere Einschätzungen von über einer Million Zuwanderer ohne Status für Deutschland insgesamt verwiesen sowie auf eine Einschätzung, dass es rund 13 000 Ghanaer in Hamburg gebe, was bedeuten würde, dass etwa jeder zweite ohne Status ist. Generell bestand die Schwierigkeit darin, dass die Gesprächspartner auch für ihr eigenes Umfeld auf Plausibilitätsüberlegungen und Einschätzungen angewiesen waren, wie stark sie selbst das Phänomen möglicherweise über- oder unterschätzen könnten.

Möglicherweise haben die typischen Wohn- und Rekrutierungsstrukturen, die sich nach Herkunftsländern unterscheiden, Einfluss auf die Verhältnisse. Wenn Menschen ohne Status vorwiegend in Familienstrukturen aufgenommen werden, so wurde z. B. überlegt, dass eine Familie maximal eine Person mit unterbringen und unterstützen könnte (Beispiel Türkei). Wenn Menschen über kommerzielle Strukturen rekrutiert werden und mit vielen jungen Leuten auf kleinem Raum oder am Arbeitsplatz leben, werden höhere Zahlen für plausibel gehalten (Beispiel Indien).

Die Diskussion hat außerdem deutlich gemacht, dass die Werte für einzelne Herkunftsländer mit zusätzlichen Unsicherheiten belastet sind, weil Menschen ohne Status Herkunftsländer strategisch angeben können. Deshalb haben wir zusätzlich eine PKS-Schätzung auf der Basis von Großregionen angefertigt.

2.4.6 Sekundärauswertung qualitativer Interviews

Interviews zu speziellen Lebensbereichen und Nationalitäten wurden überwiegend im Rahmen des von Emilija Mitrović verantworteten qualitativen Teils der Studie durchgeführt. Ende März 2009 wurden die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Transkripte bzw. Protokolle von 8 Experten- und 7 Migranteninterviews einer Sekundärauswertung unterzogen.

Dazu wurden in allen Interviews Stellen, die zur Einschätzung der Aussagekraft hier verwendeter Statistiken helfen können (insbesondere Erzählungen von Polizeikontrollen, Arbeitsmarktkontrollen, Bekanntheitsgrad und Nutzung von Einrichtungen) kodiert. Außerdem wurden alle Stellen kodiert, die direkt oder indirekt quantitative Angaben enthalten, insbesondere zu Staatsangehörigkeiten, Altersgruppen und Geschlecht. Alle kodierten Stellen wurden paraphrasiert und zusammengestellt.

Die Auswertung hat relativ wenige explizit quantitative Aussagen ergeben, deren Grundlage wir den Interviews nicht genau genug entnehmen konnten. So wird z. B. in einem Migranteninterview die Zahl der Latinos ohne Aufenthaltsstatus auf rund 500 geschätzt (M2). Mehrere Gesprächspartner bestätigen, dass illegaler Aufenthalt unter den Latinos vor allem für Ecuadorianer eine Rolle spielt und dass der Trend rückläufig ist.

Menschen aus Osteuropa werden im Zusammenhang mit dem Baubereich, mit Prostitution und Ladendiebstahl genannt. Es wird deutlich, dass sich die Rahmenbedingungen durch die EU-Erweiterung verändert haben. Bulgaren wird eine größere Bedeutung beigemessen als Rumänen.

22 Stellen konnten isoliert werden, in denen eigene oder erzählte Erfahrungen mit der Polizei oder Verhalten zur Vermeidung von Polizeikontakten beschrieben werden, von denen einige bereits oben zitiert wurden. Wer visumsfrei eingereist ist, macht sich wenig Sorgen um Polizeikontakte. Menschen ohne Status berichten aus ihrer Sicht von Gründen, die zu Polizeiaufgriffen – meist bei anderen – geführt haben: Denunziation, Verwicklung in einen Unfall, Versuch, bei der Ausländerbehörde eine Duldung bekommen, Kontrolle nur wegen der Hautfarbe, Zugehörigkeit zur Drogenszene, Ladendiebstahl, Prostitution. Als Vermeidungsstrategien werden beschrieben: weglaufen, sich bei zufällig vorbeikommenden Polizisten verbergen, im ÖPNV immer bezahlen, leise und nicht betrunken sein. Es wird deutlich, dass Erfahrungen mit Polizeikontrollen existieren und dass Migrant/-innen sich im Verhalten darauf einstellen.

Es gibt zwei Berichte von Erfahrungen mit Arbeitsmarktkontrollen, wobei es in beiden Fällen nicht zu Verhaftungen und Abschiebungen gekommen ist, wohl aber zu Verhaltensänderungen (Verlagerung der illegalen Beschäftigung auf das Wochenende, Rückkehr ins Herkunftsland und erneute Einreise über eine arrangierte Ehe).

Die Autorin Vogel hat im Rahmen anderer Projekte ca. 30 Interviews mit illegal in Deutschland lebenden Brasilianern, Polen und Bosniern in Berlin gelesen und die wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema, die überwiegend auf qualitativen Studien beruht, in Deutschland und Europa verfolgt. Auch wenn diese jetzt für diesen Zweck nicht noch einmal explizit analysiert wurden, kann gesagt werden, dass in den ausgewerteten Hamburger Interviews im Bezug auf die ausgewerteten Fragestellungen keine Besonderheiten auftreten, die für die hier verfolgte Fragestellung zu beachten wären.

Wie in anderen Studien scheint es auch in Hamburg leichter zu sein, zu osteuropäischen, lateinamerikanischen und afrikanischen Migrant/-innen Kontakt zu bekommen als zu Menschen aus dem arabischen oder asiatischen Raum, woraus keine Rückschlüsse auf die Zusammensetzung der Bevölkerungsgruppe in der Illegalität gezogen werden können.

2.4.7 Fazit

Im Rahmen der Hamburger Studie des Diakonischen Werks ist es Aufgabe des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI), eine fundierte Einschätzung der Zahl der Menschen ohne gültige Papiere in Hamburg vorzunehmen. In diesem Kapitel wurden die für die Analyse genutzten empirischen Informationen, insbesondere aus Statistiken und Interviews, sowie die auf dieser Basis angestellten Berechnungen ausführlich dargestellt. Dabei nahm die Darstellung der Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) besonders breiten Raum ein, weil sie sich am besten für Basisschätzungen eigneten. Andere Informationen wurden in erster Linie zur Ergänzung, Absicherung sowie zum Hinterfragen der Annahmen genutzt. Dazu zählen Statistiken der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, der Ausländerbehörde und des Medibüros. Darüber hinaus wurden eine moderierte Expertendiskussion und eine Sekundärauswertung von Interviews aus dem qualitativen Teil der Studie vorgenommen. Insgesamt konnte eine Reihe von Hinweisen für Umfang und Strukturen gefunden werden, die im nächsten Kapitel zusammenfassend ausgewertet werden.

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

„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 (vgl. 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 (vgl. Cyrus/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 den Begriff Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere mit anderen Begriffen wie irreguläre Migrant/-innen und undokumentierte Zuwanderer synonym.²⁰ 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 (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

²⁰ Vgl. auch der Methodenbericht des Europäischen Forschungsprojekts CLANDESTINO (Kraler/Vogel 2008).

Akteure abhängt, also z. B. Migranten ohne Status, Unterstützer, 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, was auf Anknüpfungspunkte für Menschen ohne Papiere hindeutet. Während durch verschiedene lokale und internationale Studien bereits bekannt ist, 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 (vgl. Blasberg/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, so 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 (vgl. Kapitel 2.2).

Vor diesem Hintergrund fassen wir hier kurz zusammen, mit welchen Methoden und Daten wir Schätzungen für Hamburg entwickelt haben. Diese wurden in den vorigen Kapiteln ausführlich dargestellt. Daraufhin werden die wichtigsten Ergebnisse zur Gesamtzahl und zu Strukturen nach Alter und Geschlecht präsentiert.

2.5.1 Methoden und Daten

Für die Größenschätzung wurde eine eigene Methode entwickelt, die als Logicom-Methode bezeichnet und in Kapitel 2.3 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, sodass 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 überlappende 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.

2.5.1.1 Vorarbeiten

Zunächst wurden in Kapitel 2.2 konzeptionelle Fragen geklärt und der Stand der Forschung in Bezug auf Hamburg beschrieben (vgl. auch Vogel 2008). 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.

2.5.1.2 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 Un-

terstützungsstrukturen 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.

2.5.1.3 Datenanalyse

Bei einer ersten Durchsicht der Daten stellte sich heraus, dass die detaillierten Informationen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) am besten für Basis-schätzungen geeignet sind. Daher wurden mit der Polizeilichen Kriminalstatistik zahlreiche Berechnungen durchgeführt, deren Methodik in Kapitel 2.3 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 Mitrović verantworteten qualitativen Teils der Studie durchgeführt. In den Ende März 2009 vorliegenden Transkripten bzw. Protokollen von 8 Experten- und 7 Migrantenterviews 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.

2.5.1.4 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 mit 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.

2.5.2 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.

2.5.2.1 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 dort *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 Ausprä-

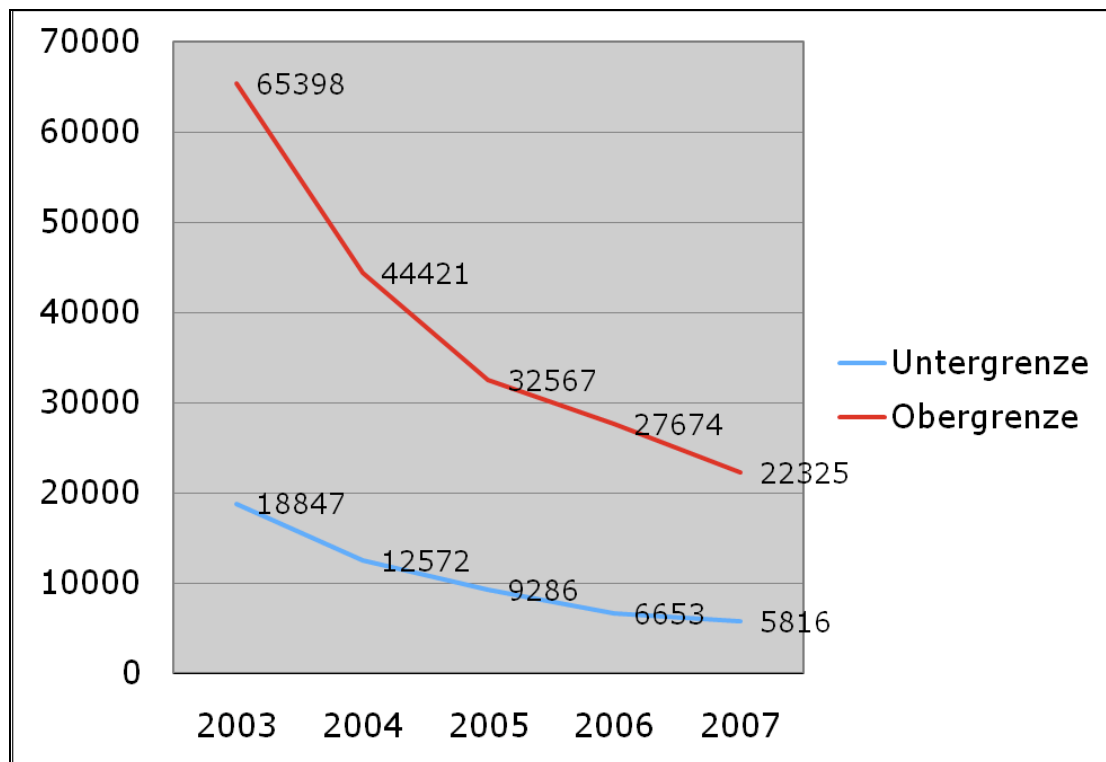
gungen, bei denen Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere mit hoher Wahrscheinlichkeit *über-* oder *unterrepräsentiert* sind. Ober- und Untergrenzenschätzung nach diesem Prinzip sind möglich, *weil* die Daten eine schlechte Zufallsstichprobe darstellen – nicht *obwohl* das der Fall ist.

Zugleich dürfen die Fallzahlen nicht zu klein sein und die Ausprägungen keinen ‚Ausreißer‘ in einem einzelnen Jahr darstellen. Nach umfangreichen Berechnungen, von denen die wichtigsten in Kapitel 2.4 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 der 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 ein 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, so 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, 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, dann 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 36 000 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, sodass hier keine Kontrollwerte präsentiert werden können. Die Nutzerzahlen scheinen hier zu stark vom Angebot abhängig zu sein, um daraus Rückschlüsse auf die Gesamtheit ziehen zu können.

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.

2.5.2.2 Zusammensetzung nach Weltregionen und Staatsangehörigkeiten

Aus welchen Ländern kommen die Menschen ohne Aufenthaltsstatus hauptsächlich? Tabelle 22 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 22: Häufigste Staatsangehörigkeiten bei Tatverdächtigen wegen illegalem Aufenthalt (2007)

Länder, gegen deren Staatsangehörige wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wird	Tatverdächtige wg. illegalen Aufenthalts	Bevölkerung gemeldet	Anteil Tatverdächtige weg. illegalen Aufenthalts an Bevölkerung gemeldet
	$T^{7257, \text{Staat}}$	$B^{\text{meld, Staat}}$	$\frac{T^{7257, \text{Staat}}}{B^{\text{meld, Staat}}}$ 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 den 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 dem 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 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 23 zeigt Schätzungen für ausgewählte Großregionen, die erst nach der Zusammenfassung von Ländern ins Blickfeld geraten. Eine detailliertere Erläuterung und Aufgliederung ist in Kapitel 2.4 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 23: Obergrenzenschätzungen für ausgewählte Großregionen

Staatsangehörige ausgewählter Ländergruppen	Gemeldete Bevölkerung	Tatverdächtige gemeldet	Tatverdächtige illegal	geschätzte irreguläre Bevölkerung	Anteil an gesamt
	$B^{\text{meld,Reg}}$	$T^{\text{meld,Reg}}$	$T^{7257,Reg}$	$B^{\text{ill,Reg}}$	In %
asiatische Länder	43 609	2 192	301	7 734	38%
Subsahara-Afrika	13 355	1 403	260	2 474	12%
Nachfolgestaaten 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 Kapitel 2.4

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 Staatsangehörige werden nach diesen Berechnungen in ihrer quantitativen Bedeutung unterschätzt, was möglicherweise damit zusammenhängt, dass sie sich seltener an Hilfsorganisationen wenden und daher seltener als hilfsbedürftig wahrgenommen werden.

2.5.2.3 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 22 000 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 Diebstahls nur 39 % ausmachen (2007). Bei als illegal eingestuften Tatverdächtigen wegen Diebstahls 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 % (vgl. Kapitel 2.3). 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 an 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 folgenden Tabelle 24 kombiniert, die somit Plausibilitätsberechnungen zur Zahl der Frauen ohne Status angibt.

Tabelle 24: Plausibilitätsrechnungen zur Gesamtzahl von Frauen 2007

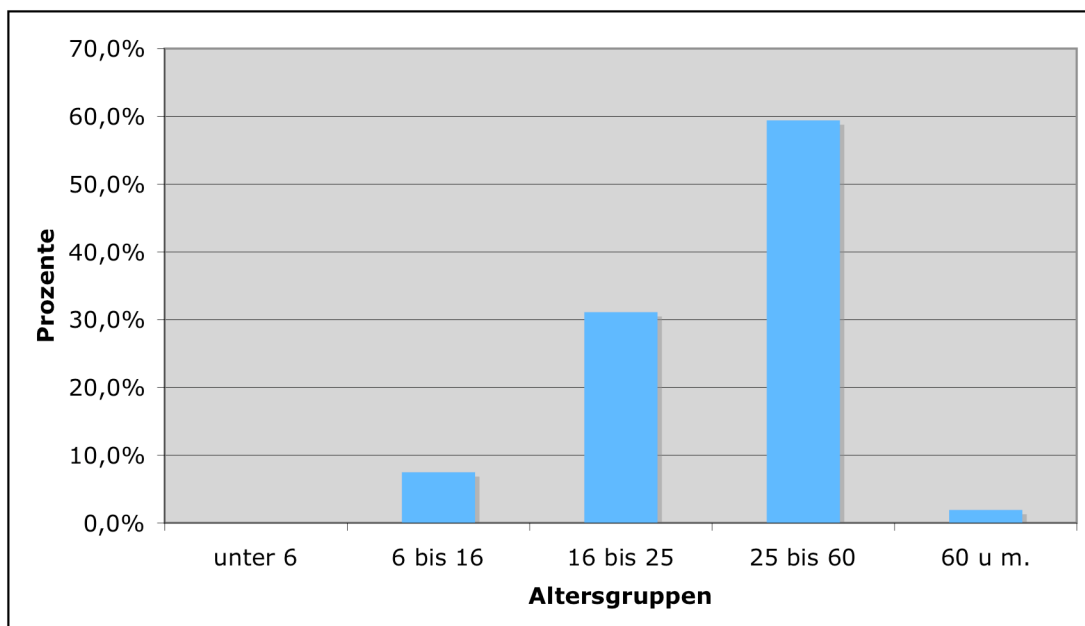
Frauenanteil	Gesamtzahl	
	Untergrenze	Obergrenze
	6 000	22 000
34 %	2 040	7 480
45 %	2 700	9 900
66 %	3 960	14 520

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 7 zeigt die Altersverteilung der Tatverdächtigen, gegen die wegen illegalen Aufenthalts ermittelt wurde.

Abbildung 8: Zusammensetzung der Tatverdächtigen wegen illegalen Aufenthalts nach Altersgruppen in % für 2007



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

Rund 60 % der Tatverdächtigen sind demnach im Haupterwerbssalter zwischen 25 und 60 Jahre. Ein nicht unerheblicher Teil sind Jugendliche (rund 30 %) oder Kinder im schulpflichtigen Alter (rund 8 %). Ein sehr kleiner Anteil von rund 2 % ist in einem 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 (z. B. 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 aufhältigen Tatverdächtigen (vgl. Vogel/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 (vgl. PICUM 2008). Am höchsten scheint der Kinderanteil in Griechenland zu sein, dort macht er etwa 13 % der Gesamtzahl aus (vgl. HWWI 2009). Der Kinderanteil unter den Patienten des Medibüros ist mit 3,8 % relativ gering. Der Anteil der unter 18-Jährigen an den regulären Zuzügen betrug 2007 rund 11 % (vgl. 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 18-Jährigen an regulären Zuzügen von 11 %.

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 25: 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 ohne regulären Aufenthaltsstatus leben nach unseren Schätzungen in Hamburg. Ein Teil von ihnen ist bereits in Schule und Kindergarten integriert. Wie hoch der Anteil der Kinder ist, die bereits Schulen und Kindergärten besuchen, kann nicht ermessen werden.

2.5.3 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 Multiplikator-schätzung mit Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik gewählt, die durch Alternativ-rechnungen mit polizeilichen und anderen Daten abgesichert wurde, sodass 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 Migrant/-innen 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 arbeits-rechtlicher Ansprüche oder gesundheitlicher Versorgung z. T. ähnliche Probleme ha-ben. Der Rückgang zeigt sich aber auch bei vielen Staatsangehörigkeiten, für die sich die Rahmenbedingungen in unserem Betrachtungszeitraum von 2003 bis 2007 we-niger drastisch verändert haben als für Menschen aus den neuen Mitgliedstaaten. Der Trend zum Rückgang der Schätzzahlen irregulärer Migrant/-innen 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 die Türkei, Russland und Serbien und Montenegro erhebliche Anteile der irregulären Mi-grant/-innen 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, sodass Organi-sationen, 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 Haupt-erwerbsalter 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 (vgl. Kapitel 2.3 f.). 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 auf Beratungsbedarfe nach Sprachräumen oder auch auf 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. der EU-Erweiterung, kein Rückschluss zur zukünftigen Entwicklung zulässig. Dazu müssten weiterführende Studien durchgeführt werden.

2.6 Literatur

- Alscher, S., R. Münz, et al. (2001): Illegal anwesende und illegal beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in Berlin. Lebensverhältnisse, Problemlagen, Empfehlungen. Demographie aktuell. Berlin.
- Alt, J. (1999): Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler Immigranten' ausgehend von Situationen in Leipzig. Karlsruhe.
- Alt, J. (2001): Die Verantwortung von Staat und Gesellschaft gegenüber 'illegalen Migranten'. Empirische Ausgangslage, sozialetische Begründung und politische Konsequenzen, in: J. Alt / R. Fodor. (Ed.). Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Karlsruhe: 15-124.
- Alt, J. (2003): Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration. Karlsruhe.
- Alt, J. (2005): "Illegale" in Hamburg - Aktueller Kontext für die öffentliche Thematisierung.
- Anderson, P. (2003): "Dass Sie uns nicht vergessen ..." Menschen in der Illegalität in München. Empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München. München, Landeshauptstadt München.
- BAMF (2005): Sinn, A., Kreienbrink, A. und von Loeffelholz, H.D. (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.
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2006): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2005). Nürnberg.
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2007): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2006). Nürnberg.
- 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
- Baraulina, T., M. Bommers, et al. (2006): Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer. Diskussionspapier. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz).
- Beck, Hans (2007): Fälle und Lösungen zum Ausländerrecht: Für die Ausbildung in der Polizei. Stuttgart.
- Blasberg, A. / M. Blasberg (2008): Sklaven in Altona. Die Zeit. Hamburg. Nr. 11.
- Bommers, M. / 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.
- Broeders, Dennis (2009): Breaking down anonymity. Digital surveillance on irregular migrants in Germany and the Netherlands. Dissertation Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bundeskriminalamt (2007): Polizeiliche Kriminalstatistik 2006. Bundesrepublik Deutschland, 54. Ausgabe, Wiesbaden: BKA.

-
- 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, Kapitel VIII 1.2. Berlin, BMI.
- Bundesrechnungshof (2008): Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Bonn, Bundesrechnungshof.
- Bundesregierung (2005): Zehnter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetze - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG - Bundestag, Drucksache 15/5934, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Burgbacher, H. G. (2004): Migrantenunternehmer: Existenzgründung und -förderung am Beispiel Hamburgs. Münster.
- Bürgerschaft (2006): Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Aydan Özoguz und Dr. Andreas Dressel (SPD) vom 06.10.06 und Antwort des Senats Drucksache 18/5093 18. Wahlperiode 17. 10. 06.
- Bürgerschaft (2009): Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Joithe-von Krosigk und Mehmet Yildiz (Fraktion DIE LINKE) vom 27.03.09 und Antwort des Senats Betr.: Situation in der Abschiebungshaft in Hamburg Bürgerschaft 2006. Drucksache 19/2668. 19. Wahlperiode 07.04.09.
- Bürgerschaft (2009b): Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Joithe-von Krosigk und Mehmet Yildiz (Fraktion DIE LINKE) vom 27.03.09 und Antwort des Senats Drucksache 19/2668 19. Wahlperiode 07.04.09.
- Cyrus, Norbert / Dita Vogel (2002): Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt? Fallstudienbefunde - Herausforderungen - Gestaltungsoptionen. Mitteilungen aus der der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35: 254-70.
- 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. / D. Vogel (2008): Irreguläre Migration in Europa - Zweifel an der Wirksamkeit von Bekämpfungsstrategien. Hamburg. Focus Migration. Kurzdossier 9/ 2008.
- Cyrus, N. (2008): Country Report Germany, CLANDESTINO. Hamburg.
- Deutscher Bundestag (2007): 16. Wahlperiode, Drucksache 16/4803, 23. 03. 2007, S. 6 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier vom 20. März 2007.
- Elwert, G. (2002): Unternehmerische Illegale: Ziele und Organisationen eines unterschätzten Typs illegaler Einwanderer. IMIS-Beiträge. I. für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien IMIS. Osnabrück, Universität Osnabrück: 7-20.
- Engbersen, G., M. v. San, and A. Leerkes (2006): "A room with a view: Irregular immigrants in the legal capital of the world." *Ethnography* 7(2): 209-242.

-
- Engbersen, Godfried; Joanne van der Leun, und Jan de Boom (2007): The Fragmentation of Migration and Crime in the Netherlands; in: Crime and Justice, Vol. 35.
- Europäische Kommission, S. (2004): "Zusammenhang zwischen legaler und illegaler Einwanderung."
- European Commission (2008): New tools for an integrated European Border Management Strategy. Memo/08/85 13.2.2008.
- Fennema, M. (2004): "The Concept and Measurement of Ethnic Community." Journal of Ethnic and Migration Studies 30(3): 429-427.
- Fodor, R. (2001): Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland. In: J. Alt and R. Fodor. (Ed.). Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Karlsruhe: 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.
- 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).
- IVD, I. D. (2007): "Wohn-Preisspiegel 2007/2008."
- Jandl, M. (2004): "The Estimation of Illegal Migration in Europe." Studi Emigrazione/ Migration Studies 41(153): 141-155.
- Jandl, M. (2008): Methods for estimating stocks and flows of irregular migrants; in: Kraler, Albert and Dita Vogel (ed.) Report on methodological issues. Report prepared for the research project CLANDESTINO Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. November 2008, 18-46.
- Jandl, Michael and Dita Vogel (2008): Introduction to the methodological problem, in: Kraler, Albert and Dita Vogel (ed.) Report on methodological issues. Report prepared for the research project CLANDESTINO Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. November 2008, 1-17.
- 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.
- Jandl, M.; D. Vogel und K. Iglicka (in Vorbereitung) Report on methodological issues. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe (CLANDESTINO)
- Kraler, Albert / 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.
- Krieger, W., M. Ludwig, et al. (2006): Lebenslage "illegal". Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Karlsruhe.
- Lederer, H. (2004): Indikatoren der Migration: Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration. Bamberg, efm, Europäisches Forum für Migrationsstudien.
- Lee, R. M. (1993): Doing Research on Sensitive Topics. London u. a., Sage.

-
- Leerkes, A., G. Engbersen, M.v. San (2007): "Shadow Places: Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands." *Urban Studies* 44(8): 1-26.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York.
- Lutz, H. (2003): *Leben in der Twilightzone. Migration, Transnationalität und Geschlecht im Privathaushalt. Entstaatlichung und soziale Sicherheit*. J. Allmendinger. Wiesbaden: 254-266.
- Lutz, H. (2007): *Vom Weltmarkt in den Privathaushalt*. Barbara Budrich.
- Malteser Hilfsdienst (2005): *Malteser Migranten Medizin – Erfahrungsbericht nach 4 Jahren medizinische Betreuung für Menschen ohne Krankenversicherung (Stand Mai 2005)*, Malteser Hilfsdienst e.V., Berlin.
- Eric Minthe (Hg.) (2002): *Illegale Migration und Schleusungskriminalität*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Newsletter Migration und Bevölkerung Ausgabe 10/2006: "Europa: Illegalität – Formen, Probleme und Strategien (www.focus-migration.de)
- Pater, S. (2005): *Menschen ohne Papiere* Bonn.
- 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.
- Seale, C. (2004): *Quality in qualitative research*. C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrum and D. Silverman. (Ed.). *Qualitative Research Practice*. London, Sage: 409-419.
- 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.
- Statistik Nord. (2008): "Stadtteildatenbank für Hamburg." Retrieved 22.08.2008, from <http://www.statistik-nord.de/fileadmin/regional/regional.php>.
- Strauss, A. (1998): *Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen und soziologischen Forschung*. München.
- Tapinos, G. (1999): *Clandestine Immigration: Economic and Political Issues*. Organization for Economic Co-operation and Development. (Ed.). *Trends in International Migration*. Sopemi 1999. Paris, OECD: 229-251.
- Teddlie, C. and A. Tashakkori (2003): *Major issues and controversies in the use of mixed methods in the social and behavioral sciences*. In: A. Tashakkori and C. Teddlie. (Ed.). *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*. London, Sage: 3-50.
- Vogel, D. (1999): *Illegalen Aufenthalt in Deutschland - methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung*. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 2. 165-185.
- Vogel, Dita (2002): *Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland – Methoden zur Schätzung ihrer Zahl*, in: Eric Minthe (Hg.) *Illegale Migration und Schleusungskriminalität*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle, 65-78.

-
- Vogel, Dita (2008): Classifying the quality of estimates. in: Kraller, Albert and Dita Vogel (ed.) Report on methodological issues. Report prepared for the research project CLANDESTINO Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. November 2008, 47-71.
- Vogel, Dita und Kovacheva, Vesela (2008): Classification report. Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration. Working Paper No. 1/2008 (<http://irregular-migration.hwwi.net>).
- Vogel, Dita; William McDonald, Franck Düvell, Bill Jordan, Vesela Kovacheva, Bastian Vollmer (2009): Police Cooperation in Internal Enforcement of Immigration Control: Learning from international comparison; in: William McDonald (ed.) Immigration, Crime and Justice. Sociology of Crime, Law, and Deviance, Volume 13. Bingley, UK: Emerald/JAI Press.
- Vogel, Dita (2009): Illegalität von Kindern in Deutschland – Plausibilitätsüberlegungen und Alternativberechnungen zur Zahl der Kinder ohne Aufenthaltsstatus. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) Hamburg, 12.3.2009.
http://www.irregular-migration.hwwi.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.6.Link_library_InternalDocuments/Vogel_2009_HWWI_KinderOhneStatus_Alternativrechnungen_3003korr.pdf
- Wiesner, Andreas / Sandra Schmidt, Vera Bergmeyer und Ute Bruckermann (2008): Gesundheitsversorgung von papierlosen Menschen in Bremen. Ergebnisse einer Umfrage bei Arztpraxen im Land Bremen. Vorschläge und Lösungsansätze. Bremen: MediNetz

2.7 Anhang

Anhang 1: Abbildungen

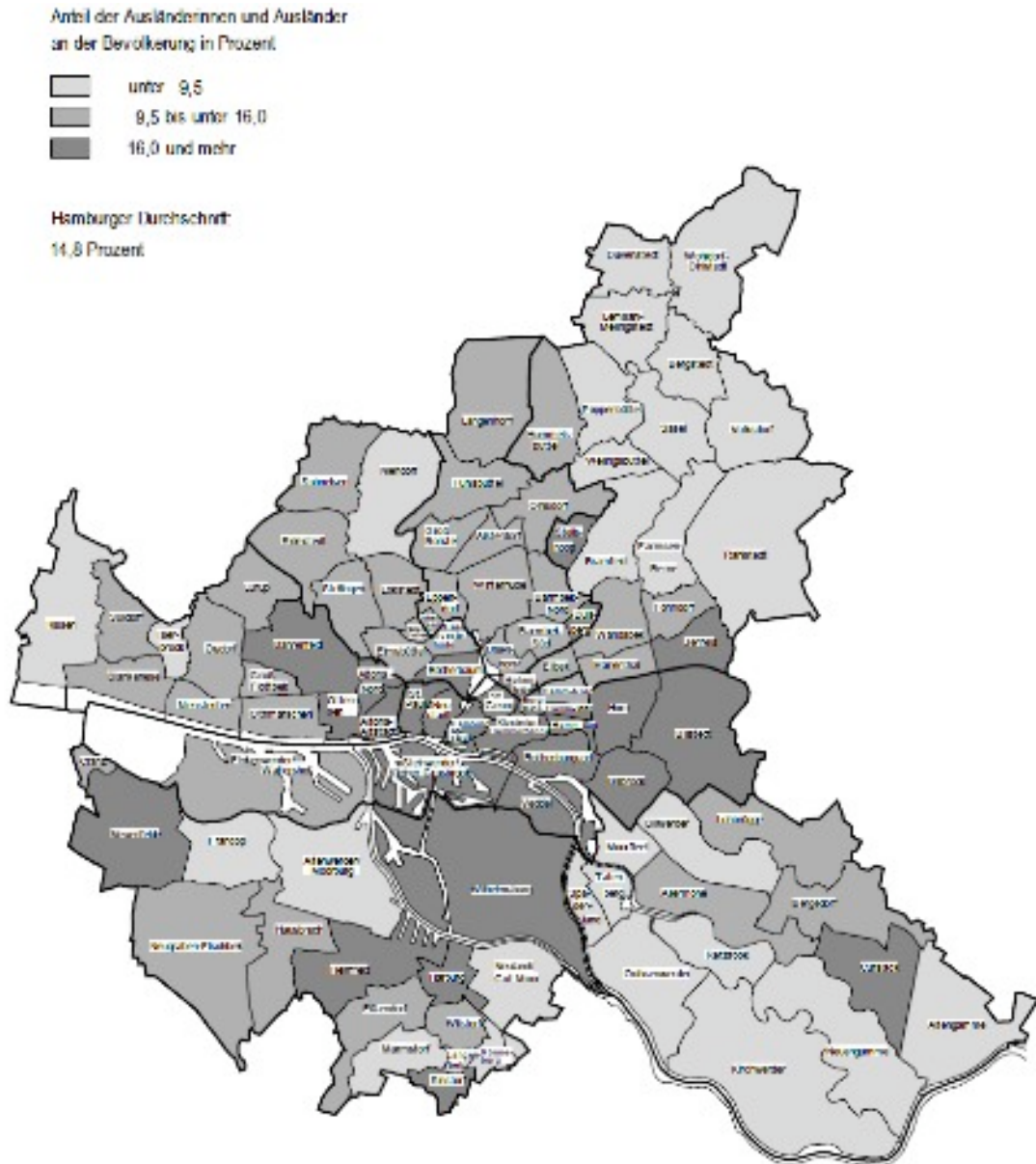
zu Kapitel 2.2 Stand der Forschung und daraus resultierende Erwartungen für Hamburg

Abbildung 9: Bezirke und Stadtteile von Hamburg 2005



Quelle: Statistik Nord

Abbildung 10: Ausländeranteile in den Hamburger Stadtteilen 2006



Quelle: Statistik Nord, Hamburger Stadtteilprofile 2007

Anhang 2: Tabellen

zu Kapitel 2.2 Stand der Forschung und daraus resultierende Erwartungen für Hamburg

Tabelle 26: Ausländer in Hamburg nach Staatsangehörigkeiten 2006

2006	Hamburg		
	insgesamt	in %	weiblich in %
insgesamt	257.060	100	47,3
darunter Europäische Union	67.395	26,2	48,9
Türkei	58.154	22,6	45,6
ehem. Serbien und Montenegro	16.635	6,5	49,6
Afghanistan	12.936	5	48,6
Iran, Islam. Republik	8.512	3,3	44
Russische Föderation	7.713	3	58,8
Ghana	5.580	2,2	51,3
Kroatien	4.611	1,8	46,5
Vereinigte Staaten	4.369	1,7	48,4
Philippinen	3.984	1,6	18,3
Bosnien und Herzegowina	3.953	1,5	48,9
Ukraine	3.894	1,5	56,4
Mazedonien	3.838	1,5	41,3
China	3.523	1,4	47,5
Indien	2.394	0,9	32,7
Japan	1.789	0,7	54,7
Thailand	1.718	0,7	75,2
Rumänien ^{a)}	1.622	0,6	53,1
Ägypten	1.609	0,6	25,9
Vietnam	1.565	0,6	54
Pakistan	1.540	0,6	41,6
Brasilien	1.538	0,6	66,9
Togo	1.518	0,6	42,6
Indonesien	1.510	0,6	44,6
Vietnam	1.465	0,6	53,8
Schweiz	1.459	0,6	54,1
Kasachstan	1.452	0,6	54,8
Togo	1.429	0,6	41,7
Bulgarien ^{a)}	1.326	0,5	55,5
Tunesien	1.267	0,5	33,4
Nigeria	1.202	0,5	30,0

Quelle: Statistik Nord, Bevölkerung, statistische Berichte, A4 Ausländische Bevölkerung in Hamburg, 2006, Tabelle 3; eigene Berechnungen

a) Rumänien und Bulgarien waren 2006 noch keine Mitgliedstaaten der EU und werden folglich nicht unter "darunter Europäische Union" mitgezählt, sondern gesondert ausgewiesen.

Tabelle 27 : Einpersonenhaushalte nach Familienstand, Geschlecht und Alter in Hamburg 2006

Insgesamt	insgesamt	verheiratet - getrennt				Nicht-Singles in %
		ledig	lebend	geschieden	verwitwet	
unter 25	37	–	–	/		
25-	97	91	/	/	/	6,2
35-	89	73	/	12	/	4,5
45-	58	36	/	15	/	12,1
55-	53	17	/	22	9	9,4
65-	111	19	/	26	64	1,8
Zusammen	469	274	19	80	97	0,0
Männer						
unter 25	17	17	–	–	–	0,0
25-	56	52	/	/	/	7,1
35-	58	47	/	8	/	5,2
45-	35	23	/	8	/	11,4
55-	23	10	/	9	/	17,4
65-	28	7	/	8	10	10,7
Zusammen	220	156	12	35	16	1,0

Quelle: Statistik Nord (2008), Ergebnisse der 1% Mikroerhebung 2006

Anhang 3: Formel für Schätzung des illegalen Aufenthalts

zu Kapitel 2.4 Daten und Berechnungen

Formel für Schätzung des illegalen Aufenthalts nach Staatsangehörigkeiten

Tabelle 62 enthält Tatverdächtige nach Straftaten und Staatsangehörigkeiten, aber nicht Tatverdächtige nach Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeiten. Hier wird noch einmal mathematisch ausgeführt, wie welche Annahmen für die Schätzung nach Staatsangehörigkeiten getroffen wurden:

Gleichung 12: Schätzansatz auf Basis von Staatsangehörigkeiten

$$B^{ill,Staat} \frac{T^{ill,Staat}}{T^{meld,Staat}} \times B^{meld,Staat}$$

Da die Indikatoren nicht direkt vorhanden sind, sollen sie näherungsweise bestimmt werden.

Gleichung 13: Approximation der Tatverdächtigen des illegalen Aufenthalts

$$T^{ill,Staat} \approx T^{Staat,7257}$$

Es gibt eine relativ große Überlappung zwischen dem Straftatbestand 7257 und der Kategorisierung ‚Art des Aufenthalts illegal‘ bei der Eingabe anderer Straftaten. Letztere Kategorie ist immer etwas höher, weil sie auch illegale Einreisen und eine unbekannte Zahl von Personen einschließt, bei denen entweder versehentlich kein Delikt unter 7257 eingetragen wurde oder bei denen versehentlich die Art des Aufenthalts als illegal charakterisiert wurde.

Gleichung 14: Approximation der wohnhaft und legal aufhältigen Tatverdächtigen

$$T^{meld,Staat} = T^{legal,Staat} - T^{tourist,Staat}$$

Alle Tatverdächtigen der ausländischen Bevölkerung eines Staates können analog der Vorgehensweise in Tabelle 61 aus der Gesamtsumme aller Tatverdächtigen eines Staates abzüglich der Touristen berechnet werden. Die legal aufhältigen Tatverdächtigen eines Staates können mit Hilfe der Angaben in Tabelle 62 berechnet werden durch

Gleichung 15: Approximation der legal aufhältigen Tatverdächtigen

$$T^{legal,Staat} = T^{insg,Staat} - T^{7250,Staat}$$

Dabei enthält $T^{7250,Staat}$ auch legal aufhältige Tatverdächtige (bspw. Schleuser), jedoch zu einem vernachlässigbaren Anteil. Der Großteil sind illegal Aufhältige Tatverdächtige dieser Staatsangehörigkeit.

Da die genaue Anzahl der nicht gemeldeten Legalen, wie bspw. Touristen, nicht vorliegt, muss diese approximiert werden.

Gleichung 16: Approximation des Abschlagfaktors für Touristen unter den legal aufhältigen Tatverdächtigen

$$t^{tourist,gesamt} \approx 1 - \frac{T^{tourist,gesamt}}{T^{legal,gesamt}}$$

mit $t^{tourist,gesamt}$ als Abschlagfaktor für Touristen berechnet über alle Straftaten gesamt ($0 < t < 1$). Wir können für jedes Jahr den Anteil der Tatverdächtigen Touristen an den legal aufhältigen ausländischen Tatverdächtigen berechnen (aus Tabelle 61). Dieser kann als Abschlagfaktor für $T^{legal,Staat}$ verwendet werden, um diesen um die durchschnittliche Anzahl von Touristen zu reduzieren. $T^{legal,Staat}$ kann damit um den Anteil der Touristen korrigiert werden und wird zu $T^{meld,Staat}$.

Die Gleichung 14 kann mit Gleichung 15 und Gleichung 16 neu formuliert werden zu

Gleichung 17: Vollständig erklärte Formel für die Berechnung von gemeldeten Tatverdächtigen

$$T^{meld,Staat} = (T^{insg,Staat} - T^{7250,Staat}) \times \left(1 - \frac{T^{tourist,gesamt}}{T^{legal,gesamt}} \right)$$

Damit sind alle erklärenden Variablen bestimmt und es lässt sich nun B^{III} berechnen.

Anhang 4: Erläuterungen des PKS-Schlüssel

zu Kapitel 2.4 Daten und Berechnungen zu Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg

Die PKS enthält unterschiedliche Arten von Schlüsseln, unter denen einzelne Straftaten abgebildet sein können oder mehrere Straftaten zu Gruppen zusammengefasst werden. Auch gibt es spezielle PKS-Schlüssel, welche die Auswertung einer Deliktgruppe oder für die Polizeiarbeit notwendige Auswertungen möglich machen und in denen mehrere Straftaten und Straftatengruppen zusammengefasst sein können. Die nun folgende Übersicht zeigt die im Text erwähnten oder in unseren Berechnungen verwendeten PKS-Schlüssel mit den jeweils zugehörigen Straftatbeständen und einer Differenzierung nach Einzel-, Summen-, Ober- oder Auswertungsschlüssel.

Oberschlüssel gruppieren die PKS in sieben strafrechtliche Teilbereiche. Summenschlüssel fassen mehrere Einzelschlüssel eines Delikts mit verschiedenen Ausprägungen zu Gruppen zusammen. Einzelschlüssel sind die feinste Untergliederung und zeigen nur einen isolierten Straftatbestand. Als Auswertungsschlüssel werden hier thematische Zusammenfassungen aus verschiedenen Oberschlüsseln bezeichnet, wie z.B. der Schlüssel 8900, der alle Straftaten der PKS außer aufenthaltsrechtlichen umfasst.

PKS-Schlüssel (bis Ende 2006 verwendete vierstellige Schreibweise)	Straftatbestand	Einzel-, Ober-, Summen- oder Auswertungsschlüssel
----	Straftaten insgesamt	Summenschlüssel
2200	Körperverletzung §§ 223-227, 229, 231 StGB	Oberschlüssel
325*	Diebstahl in/aus Warenhäusern und Verkaufsräumen ohne erschwerende Umstände	Oberschlüssel (enthält auch alle im Oberschlüssel 326* berechneten Zahlen)
326*	Ladendiebstahl ohne erschwerende Umstände	Oberschlüssel
5150	Erschleichen von Leistungen § 265a StGB	Einzelschlüssel
5400	Urkundenfälschung §§ 267-271, 273-279, 281 StGB	Oberschlüssel
7250	Straftaten gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- und das Freizügigkeitsgesetz/EU	Oberschlüssel
7251	Unerlaubte Einreise gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 1a Aufenthaltsgesetz	Einzelschlüssel

PKS-Schlüssel (bis Ende 2006 verwendete vierstellige Schreibweise)	Straftatbestand	Einzel-, Ober-, Summen- oder Auswertungsschlüssel
7257	Illegaler Aufenthalt gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 1, 2 und Abs. 2 Nr. 1b Aufenthaltsgesetz	Einzelschlüssel
7310	Allgemeine Verstöße gemäß § 29 BtMG (soweit nicht unter 7340 pp. zu erfassen)	Oberschlüssel
7320	Illegaler Handel mit und Schmuggel von Rauschgiften gemäß § 29 BtMG	Oberschlüssel
8900	Straftaten insgesamt, jedoch ohne Verstöße gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- und das Freizügigkeitsgesetz/EU (Schlüssel 7250)	Auswertungsschlüssel
8920	Gewaltkriminalität	Auswertungsschlüssel (enthält auch die im Oberschlüssel 2200 gezählten Zahlen zu Körperverletzung mit Todesfolge sowie gefährliche und schwere Körperverletzung)

Quelle: Bundeskriminalamt (2007), Polizeiliche Kriminalstatistik 2007, PKS Straftatenkatalog, S.273-284.

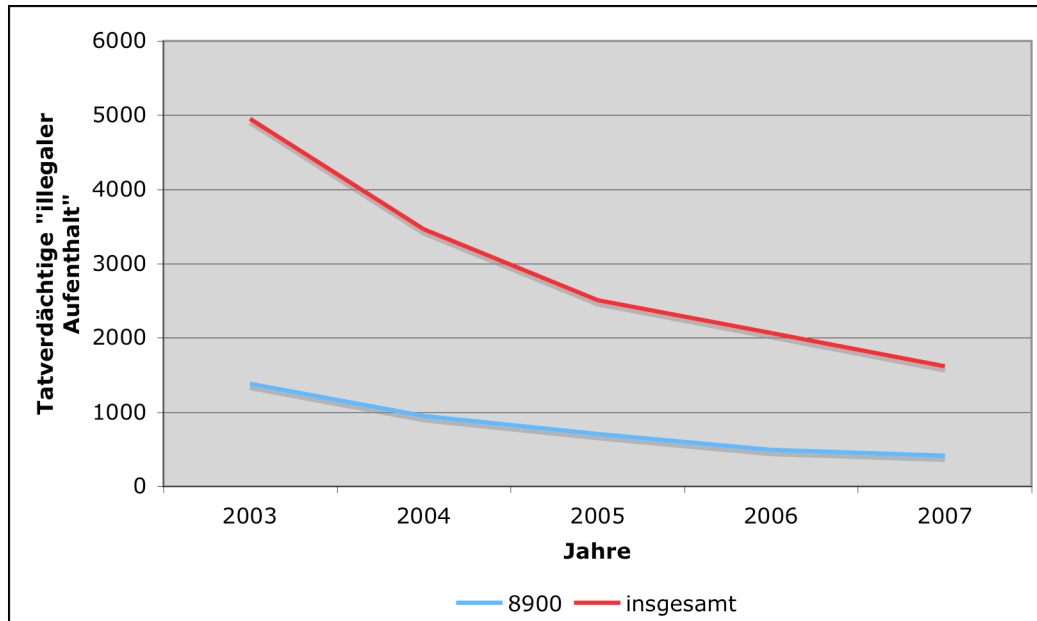
Anhang 5: Zeitreihen

zu Kapitel 2.4 Daten und Berechnungen zu Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg

Zeitreihen: Tatverdächtige mit Art des Aufenthalts „illegal“

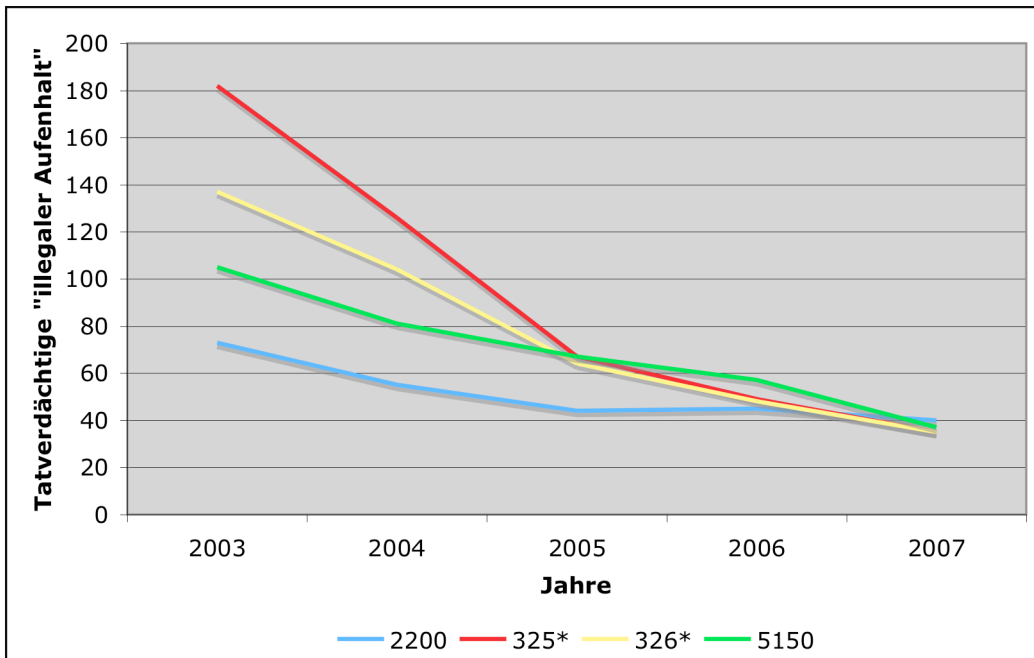
Hier wird graphisch dargestellt, wie sich die Zahl der Tatverdächtigen mit Art des Aufenthalts ‚illegal‘ zwischen 2003 und 2007 entwickelt hat. Dargestellt werden die im Text oder in den Berechnungen verwendeten Straftatenschlüssel.

Abbildung 11: Zeitreihen I: Art des Aufenthalts illegal, Insgesamt und 8900



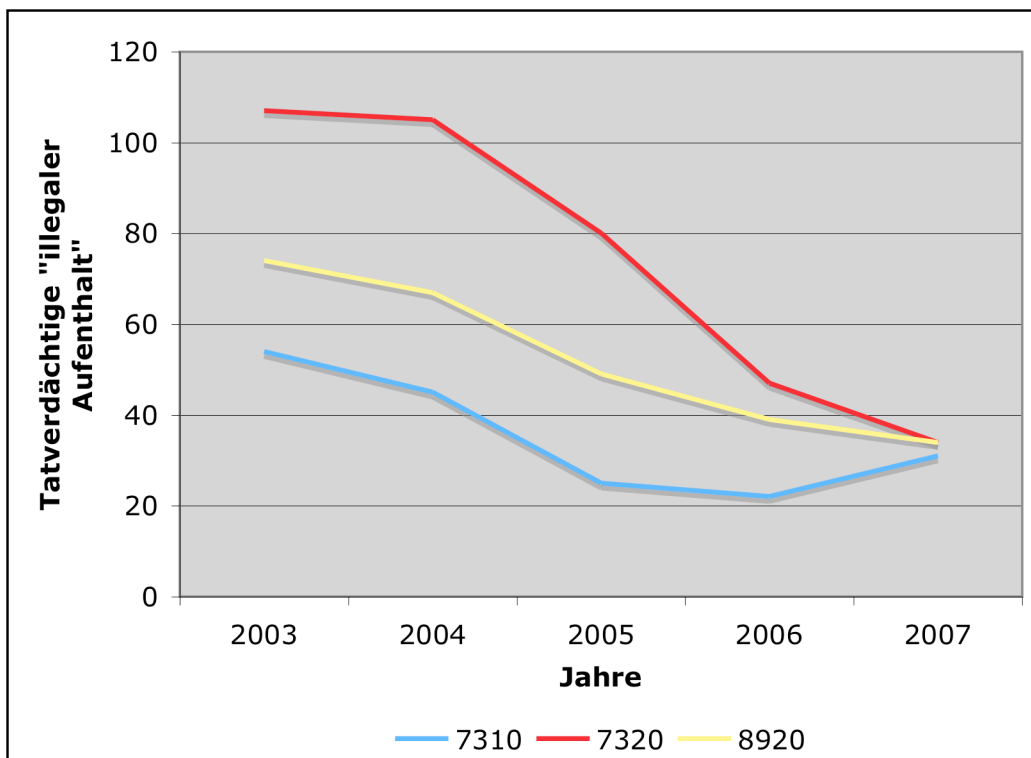
Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61; eigene Berechnungen

Abbildung 12: Zeitreihen II: 2200, 325*, 326*, 5150



Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61; eigene Berechnungen

Abbildung 13: Zeitreihen III: 7310, 7320, 8920



Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61; eigene Berechnungen

Anhang 6: Grafische Qualitätsprüfung der Multiplikatoren

zu Kapitel 2.4 Daten und Berechnungen zu Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg

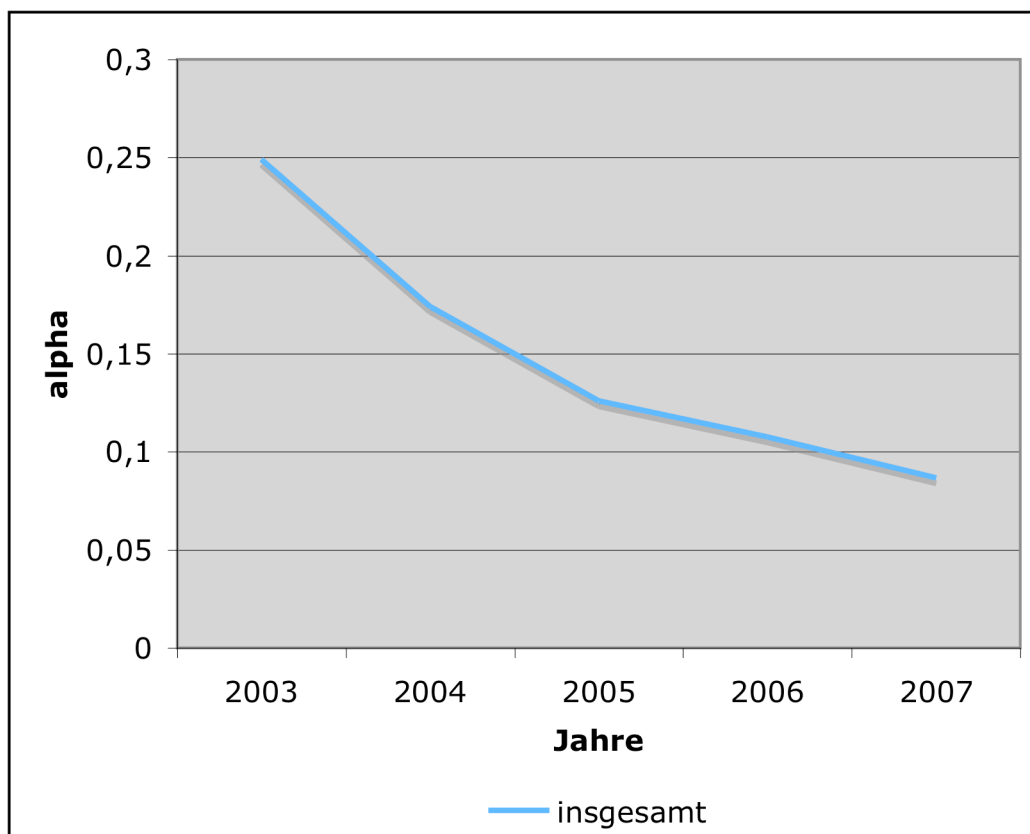
Grafische Qualitätsprüfung der verwendeten Multiplikatoren

Die Multiplikatoren werden gebildet als Verhältnis der Zahl der als illegal eingestuftem Tatverdächtigen zur Zahl der legalen Tatverdächtigen, die mit der gemeldeten Wohnbevölkerung korrespondieren (legal insgesamt minus Touristen und Streitkräfte).

$$\alpha^{Bezug} = \frac{T^{ill}}{T^{Bezug}}$$

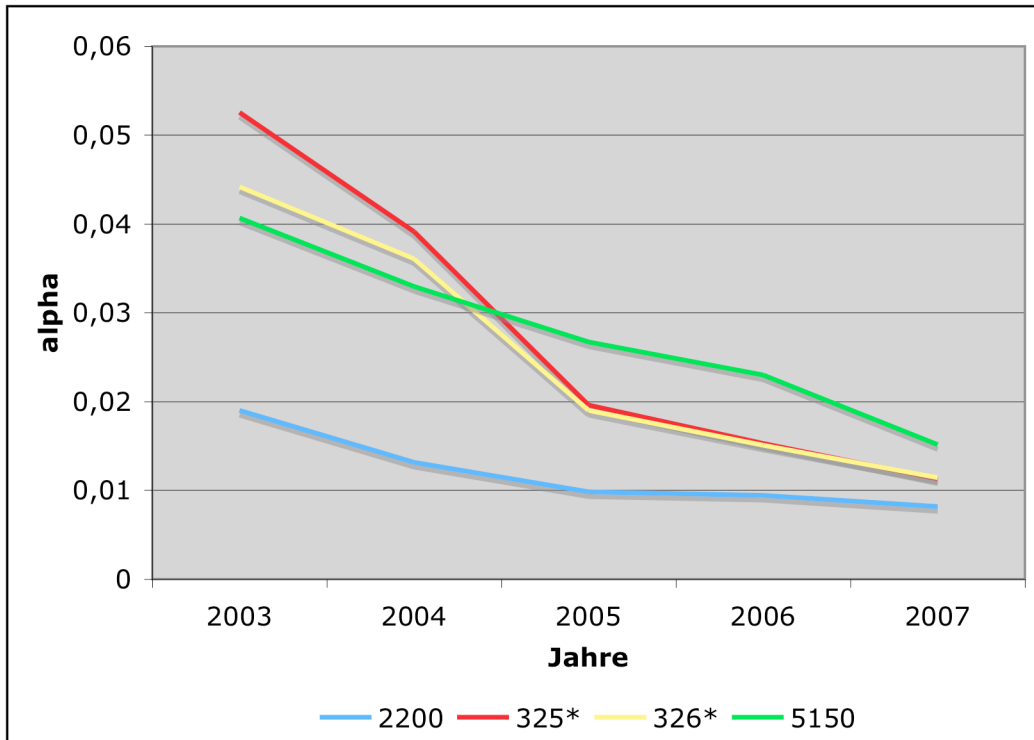
Die Entwicklung dieser Multiplikatoren für einzelne Straftaten und Straftatengruppen wird im Folgenden graphisch dargestellt.

Abbildung 14: Qualitätsprüfung der Multiplikatoren I: Insgesamt



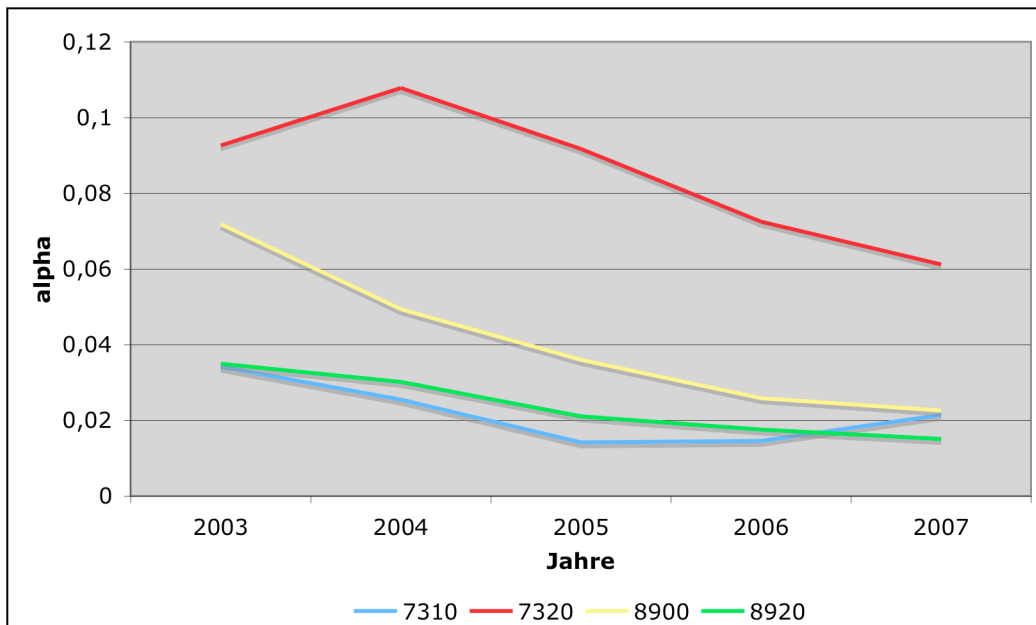
Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61 und Statistik Nord, ausländische Bevölkerung, Melderegister; eigene Berechnungen

Abbildung 15: Qualitätsprüfung der Multiplikatoren II: 2200, 325*, 326*, 5150



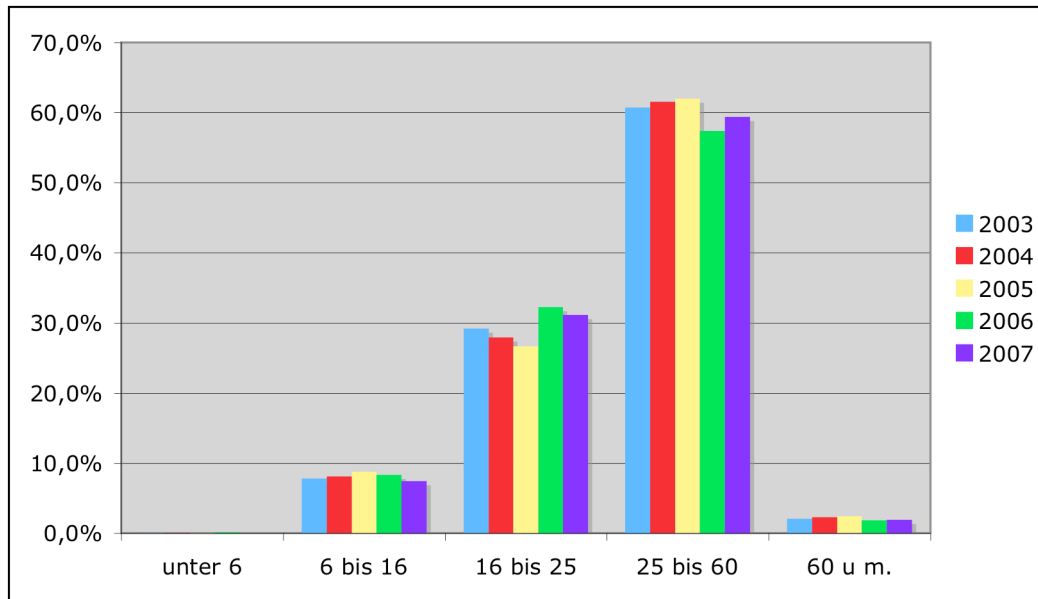
Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61 und Statistik Nord, ausländische Bevölkerung, Melderegister; eigene Berechnungen

Abbildung 16: Qualitätsprüfung der Multiplikatoren III: 7310, 7320, 8900, 8920



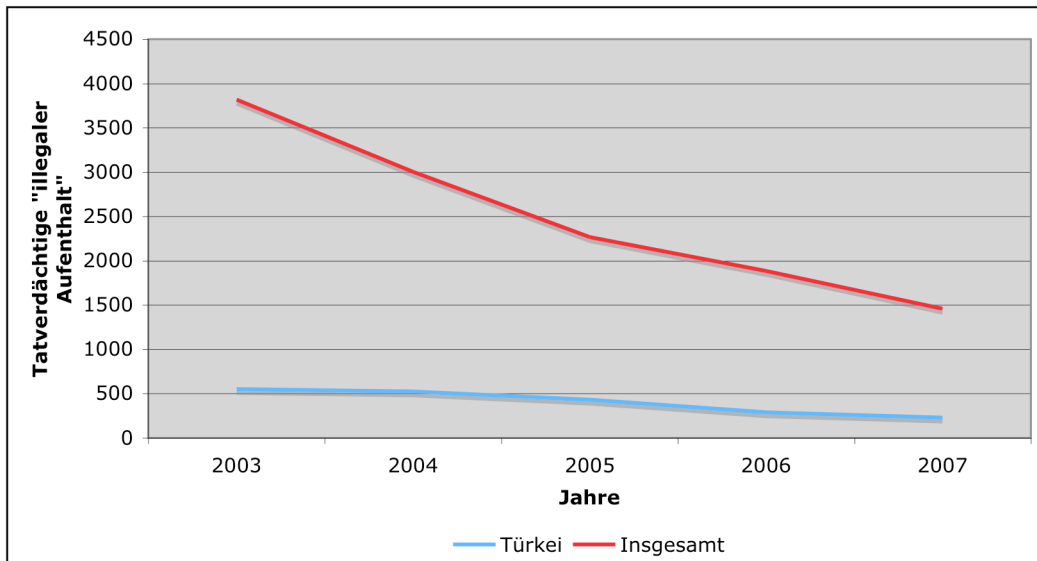
Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 61 und Statistik Nord, ausländische Bevölkerung, Melderegister; eigene Berechnungen

Abbildung 17: Zeitreihe V: Zusammensetzung der Tatverdächtigen (7257) nach Altersgruppen



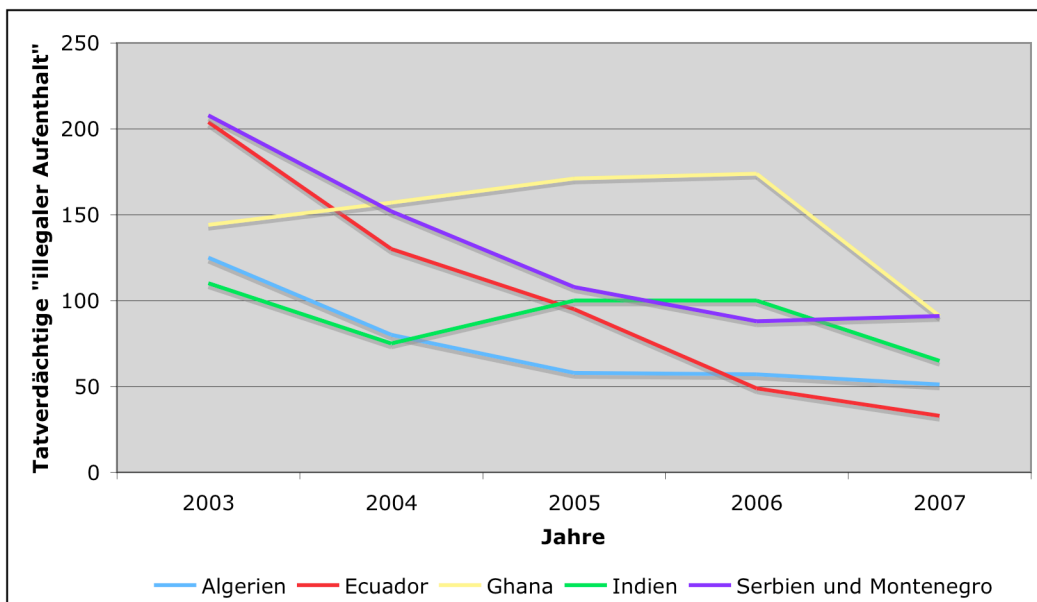
Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 50; eigene Berechnungen und Darstellung

Abbildung 18: Zeitreihen I: Insgesamt und Türkei



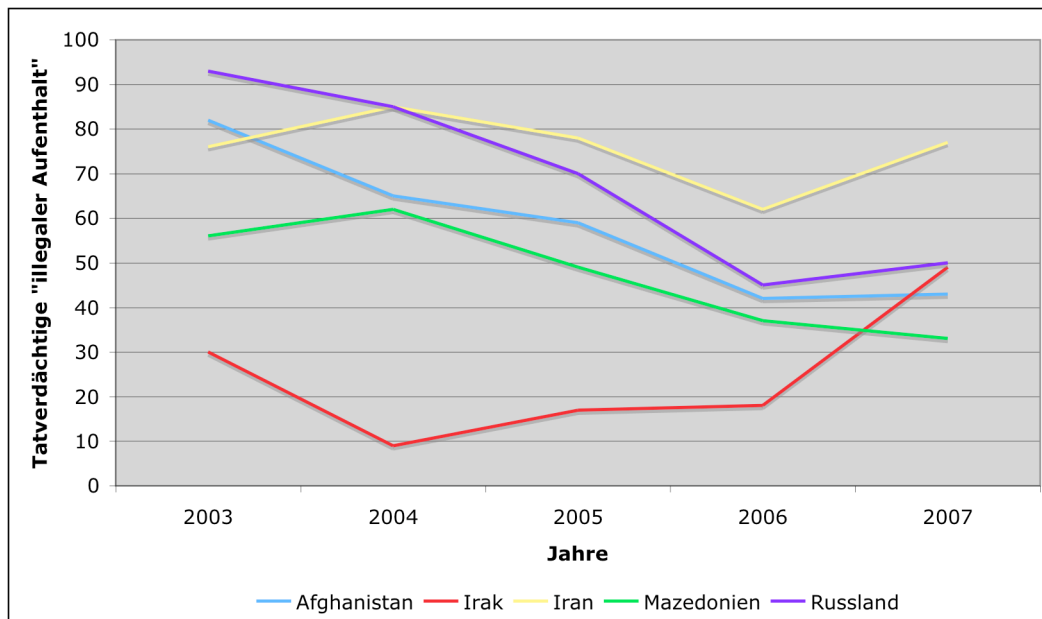
Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 62; eigene Darstellung

Abbildung 19: Zeitreihen II: Algerien, Ecuador, Ghana, Indien und Serbien und Montenegro



Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 62; eigene Darstellung

Abbildung 20: Zeitreihen III: Afghanistan, Irak, Iran, Mazedonien und Russland



Quelle: PKS Hamburg, Tabelle 62; eigene Darstellung

Anhang 7: Liste der Expert/-inneninterviews

zu Kapitel 2.4 Daten und Berechnungen zu Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg

Kürzel	Name	Beschreibung der Funktion/Tätigkeit, Expertenstatus	Datum der Befragung
I1	Fr. Dethloff	Flüchtlingsbeauftragte der Nordelbischen Kirche	27.2.2008
I2	Fr. Jäger	Juristin, Referentin für Reintegration beim Senator für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz	09.06.2008
I3	Hr. Klußmann	Referent zu Grundsatzfragen des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht; Abteilung für Allgemeine Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten in der Innenbehörde Hamburg;	22.06.2008
I4	Hr. Schulz	Polizeibeamter, Landeskriminalamt, SP1 Strategische Kriminalitätsanalyse und PKS; Verantwortlich für Grundsatzangelegenheiten PKS und Mitglied der Kommission PKS (Bund)	27.06.2008
	Hr. Thiel	Polizeibeamter, Landeskriminalamt, SP1 Strategische Kriminalitätsanalyse und PKS	
I5	Hr. Rehder	Zollbeamter, Leiter Abteilung Prävention der Finanzkontrolle Schwarzarbeit;	03.07.2008
	Hr. Klauer	Zollbeamter, Leiter Abteilung Prüfung und Ermittlung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit	
I6	Fr. Kühne	Doktorandin zu Medizin und Public Health; Langjährige Mitarbeiterin im MediBüro zur Beratung von Menschen ohne Papiere in Gesundheitsfragen	03.12.2008
I7	Hr. Person	Polizeibeamter, Referat 54, Competence Center IT der Bundespolizei; Optimierung und Qualitätssicherung der PKS-Ausgangstatistik, Zuständig für die PKS-Verbundkontrolle	16.12.2008
I8	Hr. Bruhns	Einwohnerzentralamt, Ausländerabteilung. Referatsleitung allg. Aufenthaltsrecht und zentrale Services	6.3.2009

Anhang 8: Validierungsdiskussion

zu Kapitel 2.4 Daten und Berechnungen zu Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg

Kürzel	Beschreibung der Funktion/Tätigkeit; Expertenstatus	Namen (Herkunftsländer von Migranten/-innen, über die die Gesprächspartner besonders gute Kenntnisse haben)	Datum
D1	Workshop mit Experten zu einzelnen Staatsangehörigkeiten	Sylvaina Gehrlich (Ghana/Westafrika), Angélica Rebolledo (Ecuador/Lateinamerika), Zaman Masudi (Iran, Afghanistan), Dragica Brügel (Serbien, Ghana), Helene Meyer (Türkei), Mauricio Izaza-Camacho (Lateinamerika/Ecuador), Nur Tiras (Türkei), Tatjana Stark (Russland), Sonny Pathak (Indien/Westafrika)	10.06.2009

Danksagung

Vielen Dank vor allem an die Diskussionsteilnehmer/-innen 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.

Von besonderer Bedeutung für das Verständnis der Daten waren für uns die Expert/-innengespräche, die wir mit Vertreter/-innen der jeweiligen Behörden und Organisationen führen konnten und ohne die eine sachgerechte Interpretation der Daten nicht möglich gewesen wäre. Herzlichen Dank an alle Gesprächspartner/-innen, die uns über ihre Arbeit berichtet haben und uns geholfen haben, Abläufe und Daten zu verstehen. Eventuell verbleibende Fehleinschätzungen und Missverständnisse gehen selbstverständlich auf das Konto der Autoren.

In einer moderierten Gesprächsrunde kamen im Juni 2009 Experten mit Kenntnissen zu Zuwanderern aus der Türkei, Serbien, Russland, lateinamerikanischen Ländern, westafrikanischen Ländern (insbesondere Ghana), Iran, Afghanistan und Indien zusammen. Wir danken diesen Gesprächspartnern, die sich unentgeltlich und kurzfristig für ein Gespräch über dieses Thema zur Verfügung gestellt haben.

3. Emilija Mitrović: Qualitative Befunde zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg: Bildungszugang - Arbeit - Gesundheit

3.1 Einleitung

Irreguläre Migration ist in vielen europäischen Ländern zu einem brisanten politischen Thema geworden. In fast allen Staaten ist der Zugang zu öffentlichen Sozialleistungen – dazu gehört z.B. auch die staatliche Gesundheitsversorgung – an den legalen Aufenthaltsstatus gekoppelt. Dennoch sind regionale und lokale Unterschiede im politischen Umgang mit der Problematik erkennbar.

In den deutschen Metropolen stellt sich seit Jahren die Frage eines veränderten Umgangs mit Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus. Die Stadt München gab 2001 eine Studie in Auftrag, die einen Einblick in die Lebenswirklichkeit von Migrant/-innen ohne Aufenthaltsstatus geben sollte. Der Schwerpunkt der Zielvorgaben lag auf dem sozialen Auftrag der Kommune (vgl. Anderson 2003:7).

Auch andere Studien wie die in Köln und Frankfurt legten den Schwerpunkt ihrer Untersuchungen auf die konkrete Lebenslage der Betroffenen und verfolgten damit eher das Ziel einer integrativen Kommunalpolitik als das der staatlich vorgegebenen Exklusionspolitik (vgl. Wiesner, 2008; Bommers, Wilmes 2007). Während dabei die Studie über die Situation in Köln ebenfalls von der Stadt selbst in Auftrag gegeben wurde, war der Auftraggeber in Frankfurt das Diakonische Werk Hessen-Nassau.

Die Studie „Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg“ wurde im Auftrag des Diakonischen Werkes Hamburg in Kooperation mit der Nordelbischen Kirche und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di durchgeführt. Ziel der Auftraggeber war es, die rechtliche und soziale Problematik des Lebens in illegalisierten Lebensumständen aus Sicht der betroffenen Menschen zu untersuchen, die bestehenden Hilfsangebote von verschiedenen Beratungsstellen und Initiativen zu erfassen und alternative Umgangsweisen zu spezifischen Fragestellungen zu entwickeln.

Die Fragestellungen dieser Feldstudie richten sich nach der Ausschreibung des Diakonischen Werks Hamburg, wonach mit den Methoden der qualitativen Sozialforschung Aussagen über die Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in einigen ausgewählten Bereichen ermöglicht werden sollten. Dabei handelt es sich um die Themenbereiche Bildung/Schule, Gesundheit, Arbeit und Wohnen. Quer zu diesen Lebensbereichen wird zum Abschluss der Studie eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen von irregulärem Aufenthalt auf Frauen und Männer erfolgen.

Das Leben in der Illegalität führt im Bereich Bildung dazu, dass Kinder aus Angst vor Entdeckung ihres irregulären Aufenthalts – trotz bestehender allgemeiner Schulpflicht – nicht zur Schule geschickt werden. Mit der Studie sollten Handlungsoptionen geprüft werden, um das Recht auf Bildung auch für schulpflichtige Kinder ohne Aufenthaltsstatus sicherzustellen. In diesem Zusammenhang haben sich um die Studie herum Diskussionsprozesse entwickelt, die dazu führten, dass die Hamburger Schulsenatorin im Sommer 2009 Klarstellungen zur Beschulung statusloser Kinder vorgenommen hat.

Weiterhin offen ist die Frage, wie der Zugangs zu Bildung und Erziehung in Kindertagesstätten ermöglicht werden kann. Kitas sind nach der Familie die erste Bildungs-

institution. Hier werden die sozialen und kognitiven Kompetenzen von Kindern gestärkt und das Erlernen der deutschen Sprache ermöglicht – Grundlagen, um der späteren Schulpflicht nachkommen und das Recht auf Schule wahrzunehmen zu können.

Im Bereich Gesundheit ist zu konstatieren, dass Menschen ohne gültige Papiere und mit meist sehr geringem Einkommen oft erst sehr spät zum Arzt gehen, keine Vorsorgeuntersuchungen machen lassen und häufig bleibende Schäden nach unbehandelten Unfallkrankungen in Kauf nehmen. Die Fallbeispiele im Gesundheitskapitel verdeutlichen, wie vielfältig die Situationen sind, in denen illegalisierte Migrant/-innen medizinischer Hilfe bedürfen, jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht bekommen. Es wird deutlich, dass zum einen starke Unsicherheit und großes Unwissen über Rechtslage und bestehende Angebote herrscht und zum anderen die Angst illegalisierter Migrant/-innen vor Krankenhausaufenthalten immens ist.

Kurz vor Abschluss der Studie haben Bundesrat und Bundestag die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz verabschiedet und dabei u. a. für Klarstellungen bei der so genannten „verlängerten Schweigepflicht“ gesorgt. Diese Entwicklung konnte hier nur am Rande berücksichtigt werden und hat sich insbesondere nicht in den Interviews niedergeschlagen. Ob und in welcher Weise die Bestimmungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften bei der Abrechnung von Gesundheitsdienstleistungen den Zugang statusloser Migrant/-innen zu stationärer Behandlung vereinfachen werden, muss sich zeigen.

Im Bereich Arbeit kann davon ausgegangen werden, dass „Papierlose“ in Hamburg vor allem in Reinigungsfirmen, privaten Haushalten, Subunternehmen im Hafen, Gastronomie, Fleischverarbeitung, Saisonarbeit in der Landwirtschaft, in der Sexindustrie und im Baugewerbe beschäftigt sind. Die Interviews machen deutlich: Arbeitnehmer/-innen ohne Aufenthaltspapiere sind in besonderem Maße der Ausbeutung im Arbeitsverhältnis ausgesetzt. In der Regel haben sie keine oder nur sehr mangelhafte Kenntnisse über ihre Rechte im Arbeitsverhältnis, wie es im deutschen Arbeitsrecht festgeschrieben ist. Dabei sind ihre Rechte auf Lohn, Unfallschutz, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall etc. dieselben wie bei Arbeitnehmer/-innen mit legalem Aufenthalt.

Im Anschluss an die drei Schwerpunktthemen gehen wir auf übergreifende geschlechtsspezifische Aspekte von irregulärem Aufenthalt in Hamburg ein. Es zeigt sich, dass die Geschlechterverhältnisse auch unter diesen Lebensbedingungen ihre Wirkung zeigen. Ein cursorischer Überblick über Aspekte der Wohnsituation unter Bedingungen der Illegalität schließt die Betrachtungen ab.

3.2 Methodisches Vorgehen

Die Fragestellungen dieser Feldstudie richten sich nach der Ausschreibung des Diakonischen Werks Hamburg im Juni 2008. Hiernach sollten mit den Methoden der qualitativen Sozialforschung Aussagen über ausgewählte Bereiche der Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg ermöglicht werden. Dabei handelt es sich um die Themenbereiche Bildung/Schule/Kita, Gesundheit und Arbeit. Quer zu diesen Lebensbereichen sollte eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen von irregulärem Aufenthalt bei Frauen und Männern sowie eine Einschätzung der Wohnsituation Illegalisierter in Hamburg erfolgen.

Bevor auf die Interviewleitfäden als qualitativ-inhaltsanalytische Methode eingegangen wird, sollen zunächst in aller Kürze einige theoretische Grundlagen qualitativer Forschung skizziert werden.

Nach Mayring ist qualitatives Denken und Forschen durch folgende Kriterien definiert:

- Es wird besonderer Wert auf präzise und umfassende Deskription des Gegenstandsbereiches gelegt.
- Der Gegenstandsbereich wird immer durch subjektive Intentionen vermittelt, dessen Analyse somit immer einer Interpretation bedarf.
- Die Beschreibung und Interpretation soll am Subjekt ausgerichtet sein, das immer Ausgangspunkt und Ziel qualitativer Forschung ist.
- Das Subjekt soll in seinen natürlichen Lebenszusammenhängen untersucht werden.

(vgl. Mayring 1992)

Die qualitative Forschung legt vor allem Wert auf die deskriptive und interpretative Analyse des Subjekts im Alltag. Die Ergebnisse werden schrittweise verallgemeinert (vgl. Mayring 1992: 11).

Ziel qualitativer Forschung ist es, die Lebenswelt der zu untersuchenden Personen aus ihrem eigenen Erleben zu erschließen. Menschen werden nicht als non-reaktive Objekte gesehen, von denen objektive Daten zu erwarten sind. Die subjektiven Dimensionen, d. h. die Gedanken der Befragten bis zum eigentlichen Antwortentschluss, sind für die qualitative Forschung interessanter und sollen mit entsprechenden Methoden erschlossen werden (vgl. Huber 1992: 115).

Als Grundlage dienen der qualitativen Forschung meist wenige Subjekte bzw. Fälle, da das Vorgehen eher verstehend-induktiv als deduktiv-erklärend ist. Komplexe Sachverhalte sollen erfasst werden, um Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten. Man geht davon aus, dass während des Forschungsprozesses neue Aspekte auftauchen, und ist daher offen für unerwartete Gesichtspunkte, die den Forschungsablauf, die angewandte Methode oder sogar die Forschungsfrage umstrukturieren. Es gilt das Prinzip der Offenheit: Nach Hoffmann-Riem bedeutet dies, dass sich eine theoretische Strukturierung des Forschungsgegenstandes durch die Forschungssubjekte herausbildet (vgl. Mayring 2002: 27). Vorannahmen des Forschers/der Forscherin über den Untersuchungsgegenstand sollen nur vorläufig sein. Da die soziale Welt im stetigen Wandel begriffen ist, gilt diese Vorläufigkeit auch für die Ergebnisse (vgl. Flick et al. 1995: 151; Lamnek 1995).

Nach Lamnek (1995:22) erklärt sich das Prinzip der Offenheit aus dem Unbehagen an einer Sozialforschung, welche aufgrund einer Standardisierung der Erhebungsinstrumente und vorab formulierter Hypothesen nur jene Informationen aufnehmen kann, die

nicht zuvor durch das methodische Filtersystem ausgesiebt worden sind. Insbesondere bei hochstandardisierten Erhebungstechniken ist diese informationsreduzierende Auswahl anzutreffen. Beispielsweise können vorformulierte Antwortkategorien eine möglicherweise vorhandene Informationsbereitschaft der Befragten herabsetzen oder ganz blockieren.

Bei einer qualitativen Untersuchung muss der Forscher/die Forscherin mit dem Forschungssubjekt eine Kommunikationsbeziehung eingehen. Die Kommunikationsbeziehung „gibt den interaktionellen Rahmen des Forschungsprozesses ab“ (Lamnek 1995: 23). Dabei hat Kommunikation immer einen Inhalts- und einen Beziehungsaspekt. „Das heißt, mit jeder Kommunikation definieren die kommunizierenden Personen auch die Beziehung, die sie miteinander eingehen. Oftmals kann der Beziehungsaspekt wichtiger sein als der Inhaltsaspekt.“ (Frindte 2001: 49). Bei tabuisierten Themen wie dem illegalisierten Aufenthalt, der (Schwarz-) Arbeit, gesundheitlichen Problemen oder der Beschulung der Kinder steht der Beziehungsaspekt im Vordergrund und muss mit vertrauensbildenden Maßnahmen unterstützt werden.

Mit der qualitativen Forschung wird keine statistische Repräsentativität angestrebt. Auch durch die Analyse von Einzelfällen sind strukturierte Aussagen möglich, wenn die dahinterstehenden Strukturen aufgezeigt und Muster, Ablauformen, Regeln, Strukturtypen und Lösungsformen herausgearbeitet werden (vgl. Fuchs 1984: 161).

Zu den Interviews

Um möglichst lebensnahe Aussagen zu bekommen, haben wir die Befragungen durch qualitative Interviews in mündlicher und persönlicher Form durchgeführt. Expert/-innen- und Betroffeneninterviews wurden durch Leitfäden gesteuert. Das bedeutet nicht, dass es eine starre Vorgehensweise gab. Vielmehr blieb die erforderliche situative Anpassung möglich, das heißt, die Reihenfolge und Formulierung der Fragen blieb den Interviewer/-innen überlassen. Die ausführlichen qualitativen Befragungen wurden in einer möglichst kollegialen Atmosphäre durchgeführt und fanden meist an einem Ort statt, der den Befragten vertraut war. Das erleichterte ihnen, offen von ihren Lebensbedingungen zu erzählen.

Nach der von Lamnek (1989 und 1995) beschriebenen Vorgehensweise wurden die Gespräche in fünf Phasen gegliedert:

1. Erklärung: Aufklärung über Zweck und Inhalt des Gesprächs und Versicherung der Anonymität und Vertraulichkeit.
2. Einleitung: Einstieg in das Thema durch Anekdoten oder solidarisierende Aussagen des Interviewers/der Interviewerin.
3. Erzählung: freies und selbstbestimmtes Erzählen der Befragten
4. Nachfrage: Verständnis- und Vertiefungsfragen durch den Interviewer/die Interviewerin
5. Bilanzierung: Beendigung des Gespräches durch ein Fazit oder eine Zusammenfassung

Für die gesamte Untersuchung war die Durchführung von 24 persönlichen qualitativen Interviews geplant. Es wurden im Zeitraum von April 2008 bis September 2009 insgesamt 28 Interviews durchgeführt: 12 Interviews mit betroffenen Migrant/-innen und 16 Interviews mit Expert/-innen. Zusätzlich wurden telefonische Befragungen und Nachfragen eingeholt, um einzelne Aspekte genauer auszuleuchten. Da sich in den Interviews die Lebensbereiche Bildung, Gesundheit und Arbeit zum Teil überschneiden

(z. B. Arbeitsunfall – Gesundheitsversorgung) und die Bereiche Geschlechterverhältnisse und Wohnen bei allen Befragten eine Rolle spielen, wurden für die Erarbeitung der einzelnen Kapitel alle Interviews ausgewertet.

Die Interviews dauerten in der Regel zwischen 60 und 90 Minuten. Die Interviewer/-innen wurden in einem Workshop unter der Leitung von Dr. Norbert Cyrus auf die Befragungen vorbereitet. Eine wesentliche Grundlage der Interviewschulung war ein Text aus dem EU-Projekt POLITICS (vgl. Cyrus 2005). Darüber hinaus kamen weitere Texte zum Thema qualitative Befragung und Leitfadeninterviews u.a. von Lamnek zur Anwendung.

Die Interviewpartner/-innen bzw. Expert/-innen wurden nach folgenden Kriterien ausgesucht:

- a. Sie können einen allgemeinen Überblick über das Feld geben.
- b. Sie können zu einer Vertiefung der Einblicke in die Praxis und zur Klärung bestimmter Fragestellungen im Besonderen beitragen.
- c. Sie können konkrete Fallbeispiele beschreiben.
- d. Sie können Handlungsansätze aufzeigen.

Expert/-innen im Bereich Bildung waren nach diesen Kriterien:

- Eine Erziehungswissenschaftlerin und ehemalige Ausländerbeauftragte
- Eine Schulleiterin, eine Schulsekretärin, ein Schulsozialarbeiter
- Eine Sozialberaterin, eine ehrenamtliche Mitarbeiterin einer Frauenberatungsstelle, Sozialarbeiterinnen für Sexarbeiterinnen,
- Eine Rechtsanwältin, ein Gewerkschaftssekretär (GEW), ein Mitarbeiter einer Roma-Organisation
- Eine Geschäftsführerin einer Kita

Expert/-innen im Bereich Gesundheit waren nach diesen Kriterien:

- Mitarbeiter/-innen einer medizinischen Vermittlungs- und Beratungsstelle, eine ärztliche und eine pädagogische Mitarbeiterin einer Beratungsstelle für Familienplanung
- Ein Arzt für Allgemeinmedizin und Anästhesie
- Sozialarbeiterinnen
- Ein Mitarbeiter der Gesundheitsbehörde, eine Integrationsbeauftragte

Expert/-innen im Bereich Arbeit waren nach den gleichen Kriterien:

- Zwei Rechtsanwälte für Arbeitsrecht
- Zwei Mitarbeiter einer Beratungsstelle für papierlose Arbeitnehmer

Leitfragen für Experteninterviews

Einführung: Kurze Vorstellung des Projekts, der Anlage und Durchführung

Die Interviewpartner/-innen bleiben auf Wunsch anonym!

- Bitte um kurze Vorstellung des Gesprächspartners und der Institution, der Tätigkeitsbereiche im Allgemeinen
- Bitte um Darstellung des Bezugs der eigenen Organisation/Tätigkeit zu illegaler Migration in Hamburg
- Bitte um Darstellung der konkreten Bedeutung/Relevanz des Themas/Problems illegale Migration für die eigene Tätigkeit
- Bitte um Darstellung eines selbst erlebten Falles, der besonders berührt/empört hat
- (Erzählung: Was ist passiert, was wurde erwartet, was konnte ich tun? Warum ist der Fall so berührend? Warum war keine andere Lösung möglich?)
- Ein konkreter Fall, der aus ihrer Sicht erfolgreich bearbeitet werden konnte
- (Warum konnte dieser Fall erfolgreich bearbeitet werden?)
- Zusammenarbeit mit anderen Akteur/-innen, Institutionen, Netzwerken
- Allgemeine Einschätzung der Situation
- Problembereiche (Schule, Gesundheit, Arbeit, Rechtsschutz, Wohnung)
- Besondere Thematiken einzelner Betroffenenengruppen
- Bedeutung und Rolle von organisierter Kriminalität

- Eigene Handlungsmöglichkeiten
- Welche Erwartungen bestehen ihnen gegenüber bei der Bearbeitung von Fällen irregulärer Migration?
- Wie gehen sie konkret mit diesen Erwartungen um? Was können sie konkret tun?
- Was tun sie konkret?
- Welche Vorschläge haben sie für eine Verbesserung der Situation?
- Allgemeine quantitative Schätzungen (Größenordnungen)
- Mit welchen nationalen/ethnischen Gruppen haben sie zu tun?
- Wie groß sind diese Gruppen?
- Wie ist die Zusammensetzung dieser Gruppen (Geschlecht, Alter/Kinder)
- Wo sind diese Gruppen beschäftigt?

- Abschlussfrage: Wenn Sie regierender Bürgermeister wären, welche Maßnahmen würden sie ergreifen zur Verbesserung/Entschärfung der Situation?
- Gibt es etwas, was wir noch wissen müssten, was bisher im Gespräch noch nicht angesprochen wurde?
- Dank. Ankündigung der Zusendung des Protokolls mit der Bitte um Rückmeldung.
- Bitte um schriftliche Materialien und Statistiken.

Die Interviews mit den Expert/-innen wurden zum Teil mit mehreren Mitarbeiter/-innen einer Institution als Paar- oder Gruppeninterview am Arbeitsort der Expert/-innen durchgeführt. Sie dauerten zwischen 45 Minuten und 2 Stunden und wurden nur zum Teil auf Tonband aufgenommen und transkribiert.

Interviews mit betroffenen Migrant/-innen

Zu betroffenen Migrant/-innen ist es je nach Themenfeldern sehr schwierig, Kontakt zu finden. Wir haben den Zugang zu ihnen gefunden über:

- a. Vertrauenspersonen, die ihnen geholfen haben
- b. Personen mit gemeinsamer Sprache
- c. Personen mit gemeinsamen Migrationshintergrund
- d. Informationsveranstaltungen bei Beratungsstellen für Migrantinnen
- e. Öffentlichkeitsarbeit über Medien

Im Bereich Schule hätten wir gerne mehr betroffene Eltern und Kinder befragt. Aber das Bedürfnis, die Kinder zu schützen, war unter allen Beteiligten sehr groß und wirkte sich dahingehend aus, dass Eltern, die bereits eine Zusage für ein Interview gegeben hatten, diese aus Angst wieder zurückzogen, obwohl die Wahrung der Anonymität zugesichert war. So wurden über die Vermittlung von RACE (Rom Affirmativ Center Europe) zwei Treffen mit Roma-Familien vereinbart, wovon eines im Beisein einer Vertrauensperson von RACE und einer Dolmetscherin stattfand. Das andere Interview kam jedoch nicht zustande, weil die Gesprächspartner durch die Ausreisearchivierung der Ausländerbehörde in den Kosovo zu verängstigt und misstrauisch waren.

Auch war es – trotz verschiedener Kontakte – schwierig, ein Interview mit irregulären Migrant/-innen aus afrikanischen Ländern zu bekommen. Zwei Anfragen bei in Hamburg lebenden Ghanaern wurden mit der Begründung abgesagt, dass man sich aus Rücksicht auf die Herkunftsgruppe (Community) nicht äußern wolle. Ein anderes vereinbartes Interview wurde kurzfristig abgesagt. So konnten wir lediglich ein Gespräch mit einer 41-jährigen Frau aus Togo führen, die inzwischen jedoch einen Aufenthaltstitel erwirken konnte.

Insgesamt wurden 12 Interviews mit betroffenen Migrant/-innen durchgeführt, die in den Bereichen Gastronomie, Hotel, privater Haushalt, Metallverarbeitung, Baugewerbe und Sexarbeit beschäftigt waren. Einige konnten sich nach einem jahrelangen Leben ohne Aufenthaltsstatus inzwischen legalisieren.

Leitfragen für Betroffeneninterviews (Migrant/-innen)

Einführung: Wir möchten erfahren, wie Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg leben, wie sie zurechtkommen, welche Erfahrungen sie machen, welche Probleme sie haben, welche Wünsche und Hoffnungen sie haben, kurz: wie das Leben in der Illegalität aussieht.

Wir möchten dazu Ihre/deine Sicht der Dinge kennen lernen. Ich werde deshalb nur wenige Fragen stellen und vor allem zuhören.

Erster Erzählimpuls: Fangen wir an. Vielleicht erzählen Sie zuerst einmal, wie es eigentlich dazu gekommen ist, dass Sie jetzt/früher ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg leben.

(Hinweis: Nach der ersten Erzählpause bitte nicht sofort reagieren, kommentieren, Frage oder neues Thema einführen, sondern Hörbereitschaft signalisieren (Kopfnicken, mmh sagen, oder auch: Ja, ich höre Ihnen weiter zu). Dann besteht die Hoffnung, dass die Frage nach Erfahrungen oder Problemen eigenständig aufgenommen wird.)

Zweiter Erzählimpuls: Wie sehen Ihre Erfahrungen mit dem Leben in der Illegalität in Hamburg aus? Was erleben Sie?

Dritter Erzählimpuls: Können Sie mir etwas über die Probleme erzählen, mit denen Sie hier zu tun haben? (Bitte um konkrete Beispiele, selbst erlebte Geschichten.)

Vierter Erzählimpuls: Wenn Sie Probleme haben, an wen wenden Sie sich? (konkrete Beispiele)

Internes Nachfragen: Aufnehmen von Beispielen und Themen, Bitte um Vertiefung, um konkrete Beispiele

- Wie finden Sie Arbeit, Gesundheitsversorgung?

Externes Nachfragen zu Problembereichen: Sie haben jetzt erzählt über...

Uns würde auch interessieren, ob sie schon mal Probleme gehabt haben mit

- Kindern, Schule (Was haben Sie da gemacht? Was könnte man in Ihrer Situation noch machen? Woher haben Sie Ihre Informationen? Was haben andere gemacht?)
- Gesundheit, Unfall (Was haben Sie da gemacht? Was könnte man in Ihrer Situation noch machen? Woher haben Sie Ihre Informationen? Was haben andere gemacht?)
- Arbeit, Arbeitsausbeutung (Was haben Sie da gemacht? Was könnte man in Ihrer Situation noch machen? Woher haben Sie Ihre Informationen? Was haben andere gemacht? Wieviel kann man eigentlich verdienen in welchem Job)
- Wohnung (Was haben Sie da gemacht? Was könnte man in Ihrer Situation noch machen? Woher haben Sie Ihre Informationen? Was haben andere gemacht?)
- Kriminalität (Als Opfer: Was haben Sie da gemacht? Was könnte man in Ihrer Situation noch machen? Woher haben Sie Ihre Informationen? Was haben andere gemacht? Würden Sie zur Polizei gehen? Zu Gerichten, oder zu deutschen Beratungsstellen? Warum nicht?)
- Unterstützungsangebote: An welche Stellen können/würden Sie sich wenden? (Was ist mit dem Konsulat!?) An welche Stellen können Sie sich nicht wenden?

Expertenwissen: Vielleicht können Sie uns helfen, einen Überblick zu bekommen über die Menschen, die irregulär in Hamburg leben.

- Wenn Sie an Ihre eigene Gruppe/Nationalität denken: Was meinen Sie, wie groß ist die Gruppe der illegal hier Lebenden? Männer/Frauen; Alter; Kinder? Wo arbeiten sie überall? Was kann man arbeiten? Was haben Sie gehört? Wird die Gruppe größer, kleiner oder bleibt sie seit wann gleich? Warum gibt es diese Entwicklung?
- Wenn Sie Ihre Erfahrungen berücksichtigen, welche anderen nationalen Gruppen leben ohne Aufenthaltstitel in Hamburg? Sind sie größer oder kleiner als Ihre eigene? (Zahlen?) Gibt es Besonderheiten über diese Gruppen zu sagen (professionelle Spezialisierung, besondere Überlebensstrategien, Netzwerke, eventuelle Spezialisierungen, Ausbeutungsnetzwerke etc.)?

Erste Abschlussfrage: Gibt es sonst noch etwas Wichtiges, was wir über die Situation in Hamburg wissen sollten?

Erste projektive Frage: Vielleicht hatten Sie die Situation ja schon: Wenn ein sehr guter Freund Sie anruft und sagt, er/sie möchte auch nach Hamburg kommen und hier illegal leben. Was würden Sie ihm sagen? Welche Ratschläge würden Sie ihm geben? (Als Kontrollfrage unbedingt stellen!)

Zweite projektive Frage: Wir haben jetzt eine neue Regierung in Hamburg: Gibt es etwas, was Sie ihr mitteilen möchten?

Die Gespräche dauerten zwischen 45 Minuten und 2 Stunden. Sie wurden auf Wunsch der Betroffenen entweder im Projektbüro in der Innenstadt oder in einer Privatwohnung durchgeführt. Zum Teil wurden sie auf Tonband aufgenommen, zum Teil protokolliert. Trotz der Zusicherung der Anonymität hatten einige der Befragten Angst, ihre Stimme auf Tonband aufnehmen zu lassen. In der Regel wurden die Interviews von zwei Personen durchgeführt, wobei eine auch als Übersetzerin fungierte. Andere Gespräche, die auf Wunsch der Befragten nur von einer Vertrauensperson (Sozialarbeiterin) durchgeführt wurden, waren zuvor ausführlich mit der Leiterin der Studie vorbereitet und später ausgewertet worden.

Die Aussagen der Befragten in den vorhandenen Tonaufnahmen wurden zum Teil in wörtlichen Transkriptionen festgehalten, in der Regel jedoch in zusammenfassenden und selektiven Transkriptionen oder in Gedächtnisprotokollen der Interviewer/-innen gesichert.

Weitere Quellen, auf die wir Bezug nehmen, sind die Studien zur Situation illegalisierter Menschen in München, Köln, Bremen und Frankfurt sowie aktuelle Bürgerschaftsdrucksachen aus der Hamburgischen Bürgerschaft. Zusätzlich wurden einschlägige Abhandlungen zur Fragestellung berücksichtigt. Für die praxisnahe Beschreibung der Hamburger Situation wurden auch aktuelle Veröffentlichungen in Tageszeitungen und Monatsmagazinen hinzugezogen.

3.3 Bildungszugang für Kinder illegalisierter Migrant/-innen

In diesem Kapitel stellen wir die vorläufigen Ergebnisse zum Thema „Bildungszugang für Kinder illegalisierter Migrant/-innen in Hamburg“ vor. Ausgegangen sind wir zum einen von internationalen Rechtsvorstellungen, Bundesgesetzen und der Rechtssituation und Handhabung in Hamburg. Zum anderen waren die vorhandenen Studien aus anderen Bundesländern und Städten wie München, Köln und Frankfurt grundlegende Quellen.

Die Interviews dienten vor allem dazu, die subjektiven Sichtweisen der betroffenen Personengruppen zu erfahren und auszuwerten. Dabei machten wir die Erfahrung, dass das Bedürfnis aller Befragten sehr groß ist, gerade die Kinder besonders zu schützen. Auch ist die Angst groß, dass über die Kinder der fehlende Aufenthaltsstatus der gesamten Familie entdeckt werden könne. Insbesondere bei den Roma sind diese Ängste offenbar sehr ausgeprägt. So berichtet eine Rechtsanwältin, dass ihre Klient/-innen dann, wenn ihre Duldung ausgelaufen ist und sie illegalisiert sind, häufig aus Angst vor Denunziation nicht einmal mehr ihre Anwälte aufsuchen.

Die Schulsenatorin Christa Goetsch hat mit ihrem Brief vom 17.6.2009 an alle Schulleiter/-innen in Hamburg klargestellt, dass auch die Kinder statusloser Eltern ein Recht auf Beschulung haben bzw. der Schulpflicht unterliegen und diese Kinder auch ohne Meldebestätigung angenommen werden. Darüberhinaus stellte sie fest, dass keine Meldung an die Ausländerbehörde erfolgt, wenn der illegale Aufenthalt eines Schülers bekannt würde (vgl. Anhang 1).

Diese für Hamburg positive Entwicklung ist flächendeckend auf Bundesebene noch nicht abzusehen. Zwar hat sich Bundesinnenminister Schäuble mit seinem Brief vom 14. Mai 2009 an die beiden christlichen Kirchen, den Deutschen Gewerkschaftsbund und die Arbeitgeberverbände persönlich dafür ausgesprochen, dass auch für Kinder von Eltern, die ohne einen gültigen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, der Schulbesuch möglich sein muss (vgl. Schäuble 2009: 1f.). Er schränkt jedoch ein, dass die Entscheidungshoheit bei den Ländern liegt.

3.3.1 Internationale Kinderrechte als normative Rechtsvorstellungen

Die Internationale Rechtssprechung und das grundsätzliche Verständnis von den Rechten der Kinder sind in der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 niedergeschrieben. Diese beinhaltet umfassende Verpflichtungen der Beitrittsstaaten zum Schutz und zur Wahrung der Rechte von Kindern. Nach Art.1 der Konvention gilt dies für alle Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren.

Dabei geht es sowohl um materielle Rechte wie auch um die physische und psychische Versorgung. Hans Bertram, Professor für Mikrosoziologie an der Humboldt Universität Berlin, hat in seinem Bericht „Die Lage der Kinder in Deutschland“ sechs Kriterien aufgestellt, nach denen er die Situation der Kinder beurteilt (vgl. Bertram 2007):

- Materielle Versorgung
- Gesundheit und Sicherheit
- Bildung
- Beziehung zu Eltern und Freunden
- Risiken im Alltag
- Subjektives Wohlbefinden

Dabei ist der Zugang zu Bildung an dritter Stelle von herausragender Bedeutung. Das Recht auf Bildung ist bereits in der UN-Menschenrechtskonvention von 1948 in Artikel 26 verankert. Bertram betont, dass es längst überfällig sei zu akzeptieren, dass die Bundesrepublik ein Einwanderungsland ist und dass die Integration dieser Kinder einer besonderen Anstrengung bedürfe (vgl. ebenda: 20).

Die Analyse der Situation in Hamburg orientiert sich an nationalem und internationalem Rechtsverständnis, wonach das Recht auf Bildung ein allgemeines Menschenrecht und ein Grundrecht darstellt, das vom Staat geschützt und realisiert werden muss. Nach Fischer-Lescano und Löhr (vgl. Fischer-Lescano/Löhr 2008; Forum Menschenrechte 2008) lässt sich das Recht auf Bildung auch für Kinder ohne Aufenthaltsrechte aus Art. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 3 Grundgesetz (allgemeines Persönlichkeitsrecht in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz) ableiten. Im Europäischen Recht lässt sich in diesem Sinne auch Bezug nehmen auf Art. 13 des UN-Sozialpakts und Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskommission (EMRK). Weiterhin ist das Recht auf Bildung in zahlreichen internationalen Menschenrechtsverträgen verbürgt, so z. B. in der UN-Konvention zum Schutze der Wanderarbeiter und ihrer Familien, die allerdings von Deutschland bisher nicht ratifiziert wurde, sowie in Art. 28 und 29 der UN-Kinderrechtskonvention. Sie wurde von der Bundesrepublik Deutschland jedoch nur mit Vorbehalten ratifiziert, die gerade den Bereich des Schulbesuches von Kindern ohne Aufenthaltsrecht betreffen.

In Artikel 28 der UN-Kinderrechtskonvention heißt es: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechtes auf Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere [...] a. den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich machen b. die Entwicklung verschiedener Formen weiterführender Schulen [...] allen Kindern verfügbar und zugänglich machen.“ (BGB I und II 1992: 990). Für staatliche Stellen ergibt sich aus den internationalen Verträgen die Verpflichtung, allen Kindern den Zugang zu Schulbildung zu ermöglichen.

In die bisherige Weigerungshaltung der Bundesrepublik Deutschland, die UN-Kinderrechtskonvention vorbehaltlos anzuwenden, ist in jüngster Zeit Bewegung geraten. Auf Bundesebene gibt es mittlerweile einen breiten politischen Konsens über alle Bundestagsfraktionen hinweg, wonach das Recht auf Bildung und der Zugang zur Schule auch für Kinder statusloser Eltern ermöglicht werden muss. Diese Auffassung haben die beiden großen Kirchen, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Arbeitgeberverbände in einem gemeinsamen Schreiben an den Bundesinnenminister im April 2009 noch einmal bekräftigt. Der Bundesinnenminister hat sich in seiner Antwort vom 14. Mai 2009 dieser Auffassung angeschlossen, gleichzeitig aber auf die Länderhoheiten bei der Gestaltung der jeweiligen Landesschulgesetze verwiesen.

3.3.2 Besondere Problemlage bei Kindergarten und Hort

Das Recht auf Bildung wird in Hamburg durch den gesetzlichen Bildungsauftrag der staatlichen Institutionen Schule und Kindertageseinrichtungen erfüllt.

„Die Betreuung Ihrer Kinder ist für uns eine besondere Herzensangelegenheit, denn die Grundlagen für eine gute Bildung und starke Charaktere werden in den ersten Lebensjahren geschaffen.“ Soweit die Aussage des Senators für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Dietrich Wersich. (BSG 2008:3)

Nach den Behördenrichtlinien hat in Hamburg „jedes Kind ab dem 3. Lebensjahr einen Anspruch auf einen Kita-Platz für fünf Stunden inkl. Mittagessen – unabhängig von der

Berufstätigkeit der Eltern. Darüberhinaus bekommt jedes Kind von 0 – 14 Jahren einen Kita-Platz, dessen alleinerziehendes Elternteil oder beide Eltern

- berufstätig sind, studieren oder eine berufliche Aus- oder Weiterbildung durchlaufen
- an einer Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nach § 16 SGB II teilnehmen oder
- einen Deutsch-Sprachkurs für Migrantinnen und Migranten oder Integrationskurs besuchen.“ (BSG 2008:4)

Um in den Genuss dieses Rechtsanspruchs zu kommen, müssen bei den Bezirksämtern die notwendigen Formulare ausgefüllt werden. Diese beinhalten, dass für den Nachweis zur Begründung des Betreuungsbedarfes eine Kopie der Geburtsurkunde des Kindes sowie eine Kopie der Meldebestätigung oder des Personalausweises beigelegt werden. Wenn ein Betreuungsbedarf über fünf Stunden hinaus geltend gemacht werden soll, müssen zusätzlich die entsprechenden Kopien eines Arbeits- oder Ausbildungsvertrag oder die Bescheinigung über die Teilnahme an einem Deutschkurs beigebracht werden. In jedem Fall muss für die Berechnung der Elternbeiträge eine Verdienstbescheinigung oder eine andere Form des Einkommensnachweises schriftlich vorgelegt werden.

An diesen Formalien müssen die Eltern papierloser Kinder in aller Regel scheitern. Sie können weder eine Anmeldung noch einen Arbeitsvertrag oder eine Verdienstbescheinigung vorlegen. In manchen Fällen gibt es auch keine Geburtsurkunde, wenn das Kind in Deutschland geboren wurde und die Mutter es aus Angst vor Entdeckung nicht angemeldet hat.

Die Unterbringung von Kindern papierloser Eltern in einer Kindertageseinrichtung ist nach Meinung von Expert/-innen in Hamburg viel schwieriger als in einer Schule. „Seit Einführung der Kita-Card geht gar nichts. Nirgendwo. Weil die Kindergärten so eine hohe Belastung haben, dass es schwierig geworden ist zu sagen: 'Hier, nehmt doch mal ein Gastkind auf.' Gastkinder sind über die Landesunfallkasse versichert ... Es gibt nur noch einzelne Kinderläden, die offen sagen, dass sie ein Kind aufnehmen würden. Die einzige Möglichkeit sind die Spielhäuser auf den Spielplätzen, wie das Kinderparadies. Die fragen nicht nach Papieren. Und manchmal gibt es auch Möglichkeiten bei katholischen Kindergärten.“ (Interview mit einer Mitarbeiterin von Mujeres sin Fronteras).

Die Geschäftsführerin eines privaten Kinderladens erläutert, warum es für sie schwierig ist, Kinder ohne Kita-Card aufzunehmen: „Ein Kindergartenplatz (8 Stunden pro Tag) für 0-3-Jährige kostet monatlich 1008,96 €. Ein Platz für 3-6-Jährige kostet – für 8 Stunden am Tag – 673,46 € pro Monat. Im Normalfall wird dieser Betrag durch Gutscheine oder Elternbeiträge beglichen. Wenn ein Kind ohne Gutschein in den Kindergarten kommt, entsteht ein Defizit, da die Kosten von niemanden übernommen werden.“ Sie geht davon aus, dass der Kinderladen im Fall eines Bedarfs von papierlosen Eltern trotzdem ein Kind aus Solidarität aufnehmen würde, aber die Kapazitäten sind sehr begrenzt.

Die Leiterin des Kinderladens ging – wie auch die telefonisch befragte Leiterin einer kirchlichen Einrichtung – davon aus, dass Kinder, die nicht über das Jugendamt einen Kita-Gutschein bekommen haben, nicht versichert sind. Beide sind der Meinung, dass nur diejenigen Kinder, die auf der Liste des Jugendamtes stehen, bei der Landesunfallkasse gemeldet werden. „Wenn ein Kind ohne Papiere in den Kindergarten kommt, ist es nicht versichert. Im Falle eines Unfalls würde die Landesunfallkasse die entstandenen Arztkosten nicht bezahlen. Es müssten dann Ärzte kontaktiert werden, die das

Kind auch ohne Krankenversicherung behandeln.“ (Interview mit einer Geschäftsführerin eines Kindergartens)

Nach telefonischer Auskunft eines Mitarbeiters der Landesunfallkasse sind jedoch die Kinder einer Kita ebenso wie Schulkinder bei der Landesunfallkasse versichert. Im Fall eines Unfalls jedoch müsse die Identität des Kindes und der Eltern preisgegeben werden. Darin sehen die Mitarbeiter/-innen vieler Kitas die Gefahr, dass der Aufenthaltsstatus der Familie aufgedeckt werden könnte. Allerdings gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Landesunfallkasse die Daten an andere Stellen weitergibt. (Interview mit einer Mitarbeiterin *Mujeres sin fronteras*)

Die Mitarbeiterinnen der Beratungsstelle *Mujeres sin fronteras*, die schwerpunktmäßig papierlose Frauen aus Ländern Lateinamerikas unterstützten, suchen aktuell nach Kitaplätzen für Kinder aus ihrem Betreuungsbereich: „Seit geraumer Zeit ist es aufgrund von Kitacard und schlechten finanziellen Verhältnissen fast unmöglich, Kinder ohne Aufenthaltsstatus in Kindergärten unterzubringen. Dies stellt vor allem ein großes Problem für die Kinder da, die hier in der Illegalität geboren sind und niemals einen Aufenthaltsstatus hatten. Als Babys und kleinere Kinder konnten sie noch verhältnismäßig unproblematisch zu den Arbeitsplätzen ihrer Mütter mitgenommen werden, nun aber, vor allem in einem Alter zwischen drei und sechs Jahren, werden sie aufgrund mangelnder Möglichkeiten mit zur Arbeit geschleppt, gucken dort beim Putzen zu und werden vor allem vor dem Fernseher geparkt und sind zudem noch an einem Arbeitstag von oftmals bis zu 10 Stunden beteiligt. Diese Kinder können sich weder sozial noch sprachlich entfalten und trinken mitunter auch noch mit vier Jahren aus der Flasche.“ (Mitarbeiterin *Mujeres sin fronteras* im Telefongespräch)

Es ist notwendig, den Kindern einen Kindergartenbesuch zu ermöglichen, der ihnen eine Integration in die Gesellschaft ermöglicht und auch Voraussetzung für spätere Bildungsmöglichkeiten ist. Besonders wichtig ist darüber hinaus eine qualifizierte Nachmittagsbetreuung. Eine Schulleiterin zeigt am Beispiel einer Schülerin ohne Aufenthaltsstatus, wie wichtig ein Hortbesuch für die Kinder ist:

„Ich hatte immer den Eindruck, dass das Kind irgendwie spürt, dass bei ihm etwas anders ist als bei den anderen Kindern. Ich könnte jetzt nicht richtig sagen, dass es traurig ist, aber es ist ein sehr ernstes Kind gewesen. Da gibt es vielleicht auch andere Gründe, es mag an der allgemeinen Lebenssituation gelegen haben, dass die beiden Eltern sehr viel gearbeitet haben. Wir haben sie dann für den Nachmittag in einen Hort gegeben und das hat ihr gut getan. Sie wäre natürlich lieber hier (in den Hort im Schulgebäude, d. V.) in den Hort gegangen, aber sie kriegte keinen Kita-Gutschein.“ (Interview mit einer Schulleiterin). Es handelte sich in diesem Fall um einen pädagogischen Mittagstisch, der mit dem Hort einer kirchlichen Kita kooperiert. Der Nachteil des pädagogischen Mittagstisches gegenüber dem Hort ist, dass die Betreuung nur von 13 bis 16 Uhr angeboten wird. Der Hort gewährleistet hingegen eine Betreuung auch bis 18 Uhr. Allerdings ist dort der Kita-Gutschein Voraussetzung für die Aufnahme eines Kindes.

Erstes und zentrales Hindernis beim Besuch einer Kindertageseinrichtung ist für Kinder papierloser Eltern offensichtlich die Vorlage einer Meldebestätigung. Dieser Aspekt ist auch für den Schulbesuch von Bedeutung. Eine Verbesserung des Zugangs zur Bildungseinrichtung Kita setzt somit voraus, dass der Wohnort Hamburg auch durch andere Nachweise belegt werden kann. Darüber hinaus wäre die Möglichkeit zu prüfen, wie die Bedürftigkeit bzw. die Einkommensangabe auf andere Weise als durch den schriftlichen Arbeitsvertrag oder eine Einkommensbescheinigung nachgewiesen werden könnte. Zu prüfen wäre auch, wie ein Hamburger Weg aussehen könnte, um die

Meldung einer Geburt beim Standesamt ohne weitere Sanktionen für die Eltern zu ermöglichen, damit die Kinder eine Geburtsurkunde bekommen.

3.3.3 Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Schulbesuch in Hamburg

3.3.3.1 Das Hamburgische Schulgesetz

Das Hamburgische Schulgesetz entspricht mit seinen Paragrafen „Recht auf Bildung“, „Bildungsauftrag“ und „Schulpflicht“ den internationalen normativen Rechtsvorstellungen vom Zugang zu Bildung und Schule für alle Kinder.

Wie in einigen anderen Bundesländern besteht in Hamburg sowohl die Schulpflicht als auch das Recht auf Bildung für alle Kinder und Jugendliche. § 1 des Hamburgischen Schulgesetzes schreibt fest:

„Jeder junge Mensch hat das Recht auf eine seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Bildung und Erziehung und ist gehalten, sich nach seinen Möglichkeiten zu bilden. Dies gilt ungeachtet seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen oder einer Behinderung“.

(Hamburgisches Schulgesetz vom 16. April 1997, zuletzt geändert am 22. Juli 2008)

In § 2 ist der Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule formuliert. Danach hat die Schule in Hamburg einen Unterricht zu gewährleisten, der sich an den Werten des Grundgesetzes und der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg orientiert.

Die Schülerinnen und Schüler sollen zu folgenden Haltungen und Handlungsweisen befähigt werden:

- Achtung und Toleranz
- Gerechtigkeit und Solidarität
- Gleichberechtigung der Geschlechter
- Verantwortung für sich und andere
- Gleichheit und Lebensrecht aller Menschen

(Hamburgisches Schulgesetz vom 16. April 1997, zuletzt geändert am 22. Juli 2008)

Die Schulpflicht ist nach § 37 (Grundsätze) eine Schulpflicht für alle Kinder:

„(1) Wer in Hamburg seine Wohnung [...] hat, ist in Hamburg zum Schulbesuch verpflichtet.“

(3) Die Schulpflicht endet grundsätzlich 11 Jahre nach ihrem Beginn oder mit Ablauf des Schuljahres, in dem die Schülerin oder der Schüler das 18. Lebensjahr vollendet.“

(Hamburgisches Schulgesetz vom 16. April 1997, zuletzt geändert am 22. Juli 2008).

In ihrem Schreiben an die Schulleitungen vom 17.6.2009 hat die Schulsenatorin ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Wohnort Hamburg das entscheidende Kriterium ist und nicht der Aufenthaltsstatus eines Kindes (vgl. Goetsch 17.6.2009).

Verantwortlich für die Einhaltung der Schulpflicht sind nach § 41 die Erziehungsberechtigten. Sie sind auch dazu verpflichtet, die Schulpflichtigen bei der zuständigen Schule an- und abzumelden.

Der Aufenthaltsstatus der Erziehungsberechtigten wird im Hamburgischen Schulgesetz nicht erwähnt und muss demnach auch nicht ermittelt werden. Auch darauf hat die Senatorin klarstellend hingewiesen.

3.3.3.2 Das Aufenthaltsgesetz

Wenn Eltern ohne Aufenthaltsrecht ihre Kinder nicht einschulen lassen, wird das von Mitarbeiter/-innen aus verschiedenen Beratungsstellen vor allem mit dem Hinweis auf die bundesgesetzliche Vorschrift der Mitteilungspflicht öffentlicher Stellen begründet. § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz schreibt vor: „Öffentliche Stellen haben unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie Kenntnis erlangen von 1. dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist [...].“

Diese Vorschrift wurde landläufig so verstanden, dass Schulleiter/-innen feststellen und an die Ausländerbehörden melden müssen, wenn ein Schüler/eine Schülerin keinen Aufenthaltstitel besitzt. § 87 formuliert für öffentliche Stellen allerdings lediglich eine Übermittlungspflicht, keineswegs aber eine Ermittlungspflicht. Generell gilt, dass die Übermittlungspflichten des § 87 an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden sind. Das bedeutet u. a., dass es sich um echte Erkenntnisse handeln muss. Verdachtsmomente oder Indizienhinweise unterliegen daher nicht der Übermittlungspflicht (vgl. Hoffmann/Hoffmann 2008: § 87, Rz 8 ff.) Darüber hinaus bezieht sich die Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 auf Kenntnisse, die im Zusammenhang mit den dienstlichen Arbeitsabläufen und -erfordernissen erzielt werden. Auch hier gilt, dass beispielsweise bloße Verdachtsmomente schon aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht erfasst werden (vgl. ebd.: Rz 13 u. 14).

Lange Zeit bestanden in Hamburg keine rechtlichen Hürden für den Schulbesuch von Schüler/-innen ohne Aufenthaltstitel. Noch 1991 erging unter der damaligen Schulsenatorin Rosemarie Raab eine Anweisung der Behörde an alle Schulen, „dass Lehrer und sonstige Mitarbeiter im Bereich der Schulen und Dienststellen des Amtes für Schule nicht verpflichtet sind, den aufenthaltsrechtlichen Status der ausländischen Schüler zu prüfen oder bei zufälliger Kenntniserlangung eines der in § 76 Absatz 2 Ausländergesetz genannten Tatbestände²¹ die Ausländerbehörde zu informieren“ (Jünschke/Paul 2005: S.128f).

Nach dem Regierungswechsel 2001 änderte sich die Rechtsauffassung des Schulsenats. Der Zugang zur Schulbildung wurde durch zwei Regelungen eingeschränkt: durch eine vom Senat erlassene Klarstellung zur Übermittlungspflicht und durch das Schülerzentralregister (ZSR). Mit Hinweis auf § 87 Aufenthaltsgesetz galt nunmehr die Anordnung, „dass alle öffentlichen Stellen der FHH die Pflicht haben, unverzüglich die Ausländerbehörde zu verständigen, wenn sie Kenntnis von illegalem Aufenthalt haben“ (Drucksache 18/5116 – Anfrage der GAL vom 11.10.2006). Diese Weisung wurde zunächst öffentlich kaum thematisiert – obwohl erhebliche rechtliche Bedenken gegen eine Mitteilungspflicht im Schulbereich geltend gemacht werden können –, weil die Aufmerksamkeit durch die Diskussion über das neu eingeführte zentrale Schülerregister absorbiert wurde (vgl. Fischer-Lescano / Löhr 2008). Die Anordnung trug erheblich zur Verunsicherung bei und war ein Grund dafür, dass illegalisierte Eltern ihre Kinder in der Schule nicht mehr anmeldeten.

Inzwischen herrscht in Hamburg unter Expert/-innen darüber Einigkeit, dass die in § 87 Abs. 2 AufenthG normierte Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen für Schulen in Ham-

²¹ Dieser Paragraph wurde am 1.1.2005 ersetzt durch § 87 Aufenthaltsgesetz

burg nicht greift. Das Hamburger Schulgesetz knüpft Schulpflicht, Schulrecht und Einschulung an den Wohnort Hamburg und nicht an den Aufenthaltsstatus. Die Ermittlung des Aufenthaltsstatus gehört somit nicht zu den dienstlichen Aufgaben des Schulpersonals, und eventuelle Kenntnisse könnten und dürften entsprechend auch nicht an die Ausländerbehörde übermittelt werden. In ihrem Brief an alle Schulleitungen in Hamburg schrieb Schulsenatorin Christa Goetsch: „Der aufenthaltsrechtliche Status einer in Hamburg wohnenden Familie ist für die Begründung eines Schulverhältnisses nicht von Belang. Wir sind auch nicht befugt, diese Daten von den Familien zu erheben. Auch wenn sich ohne Zutun der Schule der Eindruck ergibt, ein Schüler oder eine Schülerin halte sich möglicherweise unerlaubt in Hamburg auf, trifft die Schule keine Pflicht zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts oder zur Information der Ausländerbehörde, da diese Information eben nicht in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erlangt wurde“ (vgl. Goetsch 2009:2).

3.3.3.3 Das Schülerzentralregister (ZSR)

Im Jahr 2006 wurde in Hamburg das zentrale Schülerregister zur Sicherung des Kindeswohls eingeführt. Anlass für den CDU-geführten Senat war der so genannte Fall Jessica. Das 7-jährige Mädchen war jahrelang von seinen Eltern vernachlässigt worden und wurde im März 2005 verhungert aufgefunden. Sie hatte – trotz bestehender Schulpflicht – nie eine Schule besucht. Die Behörden sahen die Gründe für diesen tragischen Fall in einem fehlenden Datenabgleich zwischen Schulen und Meldeämtern. Mit dem ZSR wurden alle Schulleiter/-innen verpflichtet, lückenlos alle Schüler/-innen mit Meldeadresse und Aufenthaltsstatus an die Schulbehörde zu melden. Auf diese Daten hat auch die Polizei direkten Zugriff.

Empörung löste die Einführung des zentralen Schülerregisters zunächst vor allem in den Schulen selbst, bei Lehrer/-innen, Sozialarbeiter/-innen und bei der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) aus. Gleich nach Bekanntgabe der Einführung des ZSR richteten Pädagog/-innen, Wissenschaftler/-innen, Gewerkschafter/-innen, Elternbeiräte und Schüler/-innen am 27. 09. 2006 einen Appell mit dem Titel „Hamburg schützt seine Kinder: Recht auf Bildung und Schulbesuch für alle wahren“ an Schulleitungen, Bürgerschaft und Senat (siehe Anlage 3). Die politischen Diskussionen um das zentrale Schülerregister wurden in den ersten Wochen nach seiner Einführung in heftigen Kontroversen geführt und auch in der Presse dargestellt (siehe Anlage 4). Ungeachtet der öffentlichen Debatte bekräftigte die Schulbehörde ihre Auffassung: Schulleiter, die vom „illegalen Aufenthalt“ eines Schülers wüssten, seien verpflichtet „unverzüglich die Ausländerbehörde zu verständigen“. Sonst drohten straf- und disziplinarrechtliche Konsequenzen. Ferner wurden sie an die „Pflicht“ erinnert, sich von jedem Schüler eine Meldebestätigung vorlegen zu lassen. Wenige Wochen nach Verabschiedung des Zentralen Schülerregisters zitiert das *Hamburger Abendblatt* Behördensprecher Alexander Luckow: „Der Widerstand in Hamburger Schulen gegen das geplante Schülerregister ist anscheinend gebrochen. Bis gestern haben uns 383 der 402 staatlichen Schulen die geforderten Daten übermittelt. Das ist eine Quote von 95 Prozent. Damit sind wir sehr zufrieden.“ (Hamburger Abendblatt, 18.10.2006) Mit den noch verbleibenden 19 Schulen stehe man in Kontakt, so Luckow weiter. Zum Teil habe es technische Schwierigkeiten bei der Datenübermittlung gegeben, andere Schulen hätten noch mit „Aufwandsproblemen“ zu kämpfen. Er erwarte aber, dass bald die Daten der insgesamt 220 000 Personen erfasst seien.

Entgegen der Darstellung des Hamburger Senats, dass es noch keine Fälle von Abschiebung aufgrund der Meldepflicht durch die Schulen gegeben habe und das ZSR kein Problem für Eltern statusloser Kinder darstelle, berichten Mitarbeiter/-innen aus

Beratungsstellen für Migrant/-innen sehr wohl über zahlreiche Fälle von Kindern, die ihr Recht auf Bildung nicht wahrnehmen können, weil die Familie sonst von Abschiebung bedroht ist bzw. das befürchtet. Ein solcher Fall wurde aus der Praxis einer Beratungsstelle für Flüchtlinge im Jahr 2007 dargestellt: Damals meldete ein Sozialpädagoge aus einem Billstedter Spielhaus das 6-jährige Kind einer illegalisierten Migrantin an die Schule, weil seiner Ansicht nach die Schulpflicht verletzt wurde. Die Schule erstattete Meldung an die Ausländerbehörde, und diese wiederum veranlasste die Abschiebung der Familie. Die Familie kam der Abschiebung zuvor und tauchte bei Verwandten unter. Später siedelte sie nach Italien um, weil der Schulbesuch dort unproblematischer erfolgen kann (Interview mit der Sozialberaterin einer Flüchtlingsberatungsstelle).

Über einen anderen Fall wurde im NDR berichtet: „Jetzt ist eingetreten, was Kritiker des zentralen Schülerregisters befürchtet hatten: Nachdem die Daten eines Schulleiters mit dem Melderegister abgeglichen wurden, flog eine junge Südamerikanerin ohne gültige Papiere auf.“ (NDR 90,3 vom 20.08.08, 13.00 Uhr). Die Schülerin war als 4-Jährige nach Hamburg gekommen und lebt mit ihrer Mutter zusammen, die ebenfalls keine Papiere hat. Derzeit besucht sie die 9. Klasse einer Gesamtschule. „Nach der Einführung des Registers hatte das Mädchen zwei Aufforderungen von der Schule bekommen, wo drin stand, dass der Abgleich mit dem Melderegister gemacht wurde und sie im Melderegister nicht registriert ist. Und dann war auch mal die Polizei bei denen zu Hause. Die Familie hat sich dann, weil sie Riesenangst hatte, entschlossen, an die Öffentlichkeit zu gehen.“ (Interview mit einer Rechtsanwältin). Die Schulsenatorin reagierte prompt auf das Interesse der Presse: „Das Menschenrecht auf Bildung gilt für alle Kinder, auch dieses Mädchen hat ein Recht auf den höchsten Bildungsabschluss.“ (Appen 2008) Mit Hilfe einer Anwältin und unterstützt durch eine kirchliche Beratungsstelle wandte sich die Familie an die Härtefallkommission des Hamburger Senats und reichte eine Petition auf ein Bleiberecht ein. Diese wurde abgelehnt, das Mädchen bekam stattdessen eine Duldung für ein Jahr, d.h. bis zum Ende der 9. Klasse, also noch nicht einmal bis zu dem einfachsten Schulabschluss, der mit der 10. Klasse erreicht wird (Telefoninterview mit der Rechtsanwältin der Familie).

Abschließend ist festzuhalten, dass das ZSR an den Schulen unter anderem deswegen für große Unruhe gesorgt hat, weil davon ausgegangen wurde, dass die Mittelzuweisungen sich nach den Einträgen im ZSR richten.

3.3.3.4. Die Schul-Datenschutzverordnung und das Hamburgische Meldegesetz

Für Daten, die im Zusammenhang mit dem Zentralen Schülerregister gespeichert werden, ist die Schul-Datenschutzverordnung und hier insbesondere § 10 von Bedeutung. Danach hat mit der Polizei eine Strafverfolgungs- und Kontrollbehörde direkten Zugriff auf die Daten des ZSR. Auch wenn die Ausländerbehörde keinen automatischen Zugriff hat und keinen Datenabgleich vornehmen kann, gibt es die Möglichkeiten des Zugriffs und Abgleich durch die Polizei. Aufgrund dieser Regelung besteht die unmittelbare Gefahr, dass der fehlende Aufenthaltsstatus der Kinder und ihrer Eltern aufgedeckt und sanktioniert werden kann.

Nach § 5 Hamburgisches Meldegesetz sind öffentliche Stellen dazu verpflichtet, die Meldebehörde über konkrete Anhaltspunkte für unvollständige oder unrichtige Angaben von Meldedaten unverzüglich zu unterrichten. Nach Ansicht von Jurist/-innen ist diese gesetzliche Vorgabe im Zusammenhang mit dem ZSR durchaus problematisch, da dort alle Daten umfassend und zentral erfasst sind. Die Schulen hätten demnach nicht mehr die Möglichkeit, Informationen für sich zu behalten oder Kinder nicht offiziell zu registrieren (vgl. Graefe, 2009:3).

In der Gesamtschau ist festzustellen, dass durch die Einführung des Schülerzentralregisters und die damit zusammenhängende Diskussion im Zusammenspiel mit unklaren gesetzlichen Regelungen, Anweisungen oder Verordnungen eine große Unsicherheit bei Eltern, Schüler/-innen und Lehrer/-innen hervorgerufen wurde. In der Konsequenz bleiben Kinder ohne Aufenthaltsstatus immer wieder aus Angst der Schule fern. Damit können sie ihr Recht auf Bildung nicht wahrnehmen und verstoßen zudem gegen die Schulpflicht. Diese erhebliche (Rechts-)Unsicherheit ist auch nicht durch eine sorgfältige Einzelfallprüfung – bei der im Rahmen der rechtsstaatlichen Vorgaben sowohl schulische als auch persönliche Belange der betroffenen Schüler berücksichtigt werden – zu beseitigen. Vor diesem Hintergrund wurden neben einer Klarstellung zur nicht vorhandenen Meldeverpflichtung nach dem Aufenthaltsgesetz auch immer wieder Änderungen am Hamburger Meldegesetz (keine Meldung statusloser Kinder an Meldebehörde) und bei der Schul-Datenschutzverordnung (kein Zugriff der Polizei auf das ZSR) gefordert (vgl. Graefe 2009:3).

3.3.3.5 Das formelle Anmeldeverfahren für die Grundschule

Das formelle Anmeldeverfahren für Kinder in einer Hamburger Grundschule wird mit einer öffentlichen Bekanntmachung eingeleitet:

„Mit öffentlicher Bekanntmachung in den regional zuständigen Grundschulen und durch Veröffentlichung des Anmeldezeitraums in der aktuellen Tagespresse werden Sorgeberechtigte auf die Anmeldung ihrer schulpflichtig werdenden Kinder aufmerksam gemacht. Die Sorgeberechtigten aller in Hamburg mit Erstwohnsitz gemeldeten Kinder, welche zum kommenden 1. August schulpflichtig werden, werden von der listenführenden Grundschule angeschrieben. Die Anmeldungen der Kinder werden in einem Zeitraum von drei Wochen in der Regel von Mitte Januar bis Mitte Februar in einer der Grundschulen des regional zuständigen Anmeldeverbundes entgegengenommen.

Bei der Anmeldung sind folgende Unterlagen vorzulegen:

1. Einladungsschreiben der Behörde für Schule und Berufsbildung
2. Geburtsurkunde des Kindes oder Geburtsschein oder Abstammungsurkunde oder Auszug aus dem Familienbuch
3. Personalausweis oder bei ausländischer Staatsangehörigkeit Pass (oder zugelassener Passersatz)
4. Wenn kein Personalausweis vorgelegt werden kann: aktuelle amtliche Meldebestätigung für das Kind
5. gegebenenfalls Gerichtsentscheidung über die Regelung der elterlichen Sorge,
6. Bescheinigung über die letzte altersgemäße ärztliche Vorsorgeuntersuchung (U 9-Untersuchung oder Schularztbesuch)“.

(Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 19/788)

In dieser Drucksache antwortet der Senat auf die Frage, ob bei der Feststellung eines ungeklärten Aufenthaltsstatus automatisch eine Meldung an die Ausländerbehörde zu erfolgen habe, mit „nein“. Es wird zusätzlich ausgeführt, dass die zuständigen Behörden den Zweck des Zentralen Schülerregisters vor allem in der Überwachung und Durchsetzung der Schulpflicht und der Durchführung der Schuleingangsuntersuchungen sehen und nicht in der Aufdeckung von Fällen illegalen Aufenthaltes in Hamburg.

3.3.4 Ergebnisse der Interviews

Im Verlauf der Studie hat sich durch die Klarstellungen im Brief der Schulsenatorin vom 17.6.2009 grundsätzlich etwas an der Rechtslage für den Schulbesuch illegalisierter Kinder verändert. Dies ist jedoch noch längst nicht in allen Schulen angekommen. Deshalb soll in diesem Kapitel auf die Wahrnehmungs- und Verarbeitungsformen sowie auf die unterschiedlichen Handhabungen eingegangen werden, wie sie sich in den Interviews gezeigt haben. Da keine flächendeckende Befragung aller Schulleitungen möglich war und die konkrete Praxis aus anderen Quellen nicht darstellbar ist, wollen wir hier einige idealtypische Umgangsweisen zusammenfassen. Grundsätzlich zeigt sich in allen Interviews, dass Rechtslage und Rechtspraxis in Hamburg spätestens nach der Einführung des Zentralen Schülerregisters beim Schulpersonal zu erheblichen Verunsicherungen geführt haben. Immer wieder wird auch deutlich, dass Schulleitungen, Schulsekretariate und Lehrer/-innen von objektiv unrichtigen Annahmen ausgehen. Offenbar ist die Schulverwaltungspraxis in vielen Fällen in einem erheblichen Maß von fehlenden Informationen oder ungenauen Vorstellungen über rechtliche Sachverhalte, Rechte und Pflichten geprägt.

3.3.4.1 Aus der Schulpraxis: Wenn die Anmeldebescheinigung fehlt

Was geschieht, wenn erforderliche Unterlagen nicht vorliegen, ist von Schule zu Schule verschieden. Eine Schulsekretärin sagte dazu:

„Die Kinder werden ja illegalisiert durch z. B. eine abgelaufene Duldung oder auch wenn sie ohne ein Elternteil hier leben. Die Aufnahme in die Grundschule ist nicht so sehr das Problem. Wenn die Eltern sagen, dass sie die Meldebescheinigung nachreichen, dann nehmen wir das Kind auf und warten, dass die Meldebescheinigung irgendwann nachgereicht wird.

Aber seitdem wir an das zentrale Schulregister melden müssen, besteht die Gefahr, dass die Innenbehörde, die Zugang zu den Daten hat, einen Abgleich macht und der Familie dann die Abschiebung ins Haus steht. Dieses Risiko wollen viele Eltern nicht eingehen und behalten die Kinder lieber zu Hause. Die Anfragen von Eltern ohne Papiere, ob wir ihre Kinder dennoch aufnehmen, sind stark zurückgegangen. Früher hatten wir bis zu zehn Kinder. Jetzt haben wir nur noch drei Kinder an der Schule. Die konnten wir natürlich nicht weitermelden an das ZSR. Das hat aber auch zur Folge, dass wir keine Mittelzuweisungen für diese Kinder bekommen. Das ist bei sowieso schon knappen Lehrerstunden dann schon eine Belastung. Aber aus unserer Sicht geht das Kindeswohl vor.“ (Interview mit einer Schulsekretärin)

In der Zwischenzeit wurde diese Auffassung von der Schulsenatorin in ihrem Brief vom 17.6.2009 dahingehend klargestellt, dass die Mittelzuweisungen nicht nach den im ZSR registrierten Schüler/-innenzahlen ausgerichtet sind, sondern nach den real gemeldeten Schülerzahlen.

Die Schulleiterin einer Grundschule nimmt die Sache von Anfang an in die eigene Hand, auch um die Schulsekretärin zu entlasten: „Wenn Eltern kommen und die Papiere nicht ganz in Ordnung sind, dann sag ich zur Sekretärin ‚überlassen Sie mir das mal‘. Und dann tun wir halt so, als ob alles in Ordnung wäre, das ist die erste Stufe. Also da ist dann eben keine Meldebestätigung, aber das Kind kommt dann doch sozusagen in das zentrale Schulregister rein, natürlich auf die Gefahr hin, dass das irgendwann mal überprüft wird, wenn es ein aufenthaltsrechtliches Problem geben sollte. Und die zweite Stufe ist eben, wenn Eltern sich direkt an mich wenden und sagen: ‚So, ich hab zwar einen Aufenthaltstitel, aber meine Frau mit den beiden Kindern kommt jetzt nach, und die haben das nicht, oder noch nicht, ich möchte aber, dass das

Kind zur Schule geht.' Dann hab ich in den beiden Fällen, die wir hier gehabt haben, eben ja gesagt. Und habe dann jeweils die Lehrer/-innen informiert. Die Sekretärin habe ich informiert, dass das Kind nicht in das Schülerregister eingegeben werden soll und die Lehrerin informiert, dass es quasi zwei Klassenlisten gibt, also eine offizielle und eine inoffizielle, wo dieses Kind mit drauf steht, also man hat ja immer noch so eine Klassenliste für alle möglichen Fälle, Telefonkette und so weiter. Ich hab das jetzt nicht als Schulkonferenzbeschluss, das war mir zu offen. Wir haben das im Kolleginnenkreis schon mal so allgemein diskutiert und alle waren der Meinung: ‚Klar haben die ein Schulrecht‘. Im Elternrat kann ich das natürlich nicht sagen, wenn sie ein Kind in der Klasse hätten, das kann ich dann nicht so offen kommunizieren. Ich hab nur gesagt, dass ich dem sehr offen und wohlwollend gegenüber stehe. Und die waren auch alle dieser Meinung. Also, ich sage mal, wenn es aus irgendeinem Grunde in diesen beiden Fällen irgendwie mal aufgefliegen wäre, dann wäre ich mir der Solidarität des Kollegiums und des Elternrats sehr sicher.“ (Interview mit einer Schulleiterin)

Hier zeigt sich eine Konsequenz der existierenden Verfahrensweisen: Durch tatsächliche oder vermeintliche staatliche Vorgaben werden die mit erzieherischen Aufgaben betrauten Beschäftigten im öffentlichen Dienst in einen direkten Gewissenskonflikt versetzt zwischen dem Auftrag, das Kindeswohl und die Bildung zu fördern, und der Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber und der Rechtstreue. Die Widersprüche zwischen Bildungsauftrag und Dienstanforderungen werden nicht gelöst, sondern auf die Ebene der Erziehenden verlagert.

Eine andere Erfahrung formulierte eine Beraterin von Mujeres sin Fronteras: „Wenn Frauen zu uns in die Beratung kommen und ihre Kinder in die Schule schicken wollen, aber keine Papiere haben, dann versuchen wir, die Kinder über unsere Netzwerke zu vermitteln. Das sind Lehrer und Lehrerinnen, die wir persönlich kennen und die bereitwillig sagen, o. k., wir nehmen diese Kinder auf. Aber es ist wahnsinnig schwer geworden, Kinder in Schulen unterzubringen.“ (Interview Beraterin von Mujeres sin Fronteras)

Die Meldepflicht in das Zentrale Schülerregister besteht auch für Privatschulen. Dennoch werden an konfessionellen Schulen weiterhin aus humanitären Gründen Kinder statusloser Eltern aufgenommen. „Die einzigen, die damit ganz offen umgehen, sind die katholischen Schulen. Die sagen das auch so ganz offen auf Veranstaltungen, dass sie Kinder akzeptieren, ohne Aufenthaltsstatus. Und tatsächlich ist es so, dass wir das auch immer als Empfehlung ausgeben. Und es ist auch so, dass ganz viele Kinder ohne Aufenthaltsstatus in katholische Schulen gehen, zumindest von den Lateinamerikanerinnen, die ja auch traditionell katholisch sind, oder es oft waren.“ (Interview mit einer Beraterin von Mujeres sin Fronteras)

3.3.4.2 Elementare Verunsicherung: Versicherungspflicht und Zeugnisse

Ein Schulleiter, der den Aufenthaltsstatus der Eltern nicht prüfen würde, wenn er ein Kind aufnehme, für das keine Meldebescheinigung vorgelegt werden kann, sieht dies im täglichen Ablauf häufig gar nicht in sein Ermessen gestellt. „Normalerweise prüft die Schulsekretärin über Personalausweis oder Meldebescheinigung gleich bei der Anmeldung die Adresse der Familie. Wenn diese nicht vorliegen, werden die Eltern wieder weggeschickt (Interview mit einem Schulleiter einer Haupt- und Realschule).

Die Rechtsunsicherheit wird an die Beschäftigten weitergereicht. Ursula Neumann, Professorin für Erziehungswissenschaften an der Uni Hamburg und ehemalige Ausländerbeauftragte des Hamburger Senats, sieht versicherungstechnisch keine Probleme. Die Kinder müssten gegenüber der Landesunfallkasse nicht namentlich genannt werden, sie sind als Besucher der Schule versichert. Erst durch die Einführung des

Zentralen Schülerregisters entstehe eine Problemlage. Wenn ein Kind nicht in das ZSR gemeldet wurde, weil die Eltern keine Anmeldung vorlegen konnten, dann darf es auch nicht in der Liste der Schulleitung geführt werden – und damit fällt es aus dem Versicherungsschutz heraus (vgl. Interview mit Ursula Neumann).

Fehlende Kenntnis und mangelnde Transparenz bezüglich des Versicherungsschutzes durch die Landesunfallkasse führt zu Unsicherheiten bei Schulleiter/-innen. Eine Schulleiterin berichtet über den Unfall eines Mädchens ohne Papiere, das sie an ihrer Grundschule aufgenommen hatte: „Also es gab so eine Situation, wo sie sich mal sehr verletzt hatte, da war sie richtig gestürzt und hatte eine riesige Schwellung am Kopf und da war ich echt nicht so sicher, muss sie jetzt ins Krankenhaus, vernetzten die sich dann mit der Hamburger Landesunfallkasse? Also und dann habe ich mir gesagt, das ist jetzt völlig egal, also bevor die eine Gehirnschwellung bekommt, kommt sie jetzt ins Krankenhaus. Und das haben wir dann eben auch gemacht. Die rechnen das dann direkt mit der Landesunfallkasse ab, wenn es ein Schulunfall ist. Aber ich habe gemerkt, das fand ich ganz schrecklich in dem Moment, überlegen zu müssen, ist das jetzt eine Gefahr und gehe ich jetzt lieber hier gegenüber zum Arzt? Bei jedem anderen Kind hätte ich sofort die 112 angerufen und hätte gesagt: ‚Hier ist ein Notfall, kommen Sie bitte‘. Also, das war der einzige Moment, wo ich so richtig gemerkt habe, dass das Kind benachteiligt ist. Da musste ich überlegen: Fliegt das jetzt auf und was ist jetzt wichtiger? Da habe ich mich einfach dann für ihre Gesundheit entschieden.“ (Interview mit einer Schulleiterin)

Die Angst von Schulleiter/-innen, Zeugnisse für statuslose Kinder auszustellen, beruht darauf, dass ein Zeugnis als Dokument gilt und die Fälschung eines Dokumentes für sie einen Regelverstoß darstellt. Eine von uns befragte Schulleiterin sieht das anders: „Das Kind war doch die ganze Zeit hier. Beamtin hin oder her. Wenn ich sie einmal aufgenommen habe, dann müssen sie auch Zeugnisse bekommen. Und natürlich ist das dann ein Dokument, aber Dokument heißt ja nicht gleichzeitig ‚ist auch hier in Hamburg gemeldet‘. Das ist ein Lernentwicklungsbericht über ihre Leistungen und ihre Entwicklung für das ganze Schuljahr.“

3.3.4.3 Umgangsweisen mit dem Problem Meldepflicht

Der Sozialarbeiter einer Hamburger Schule erklärt sein Unbehagen über die Existenz des Zentralen Schülerregisters und die mögliche Zusammenarbeit von Melderegister, Polizei und Ausländerbehörde: „Was aber das Hamburger Schülerregister so besonders macht, ist, dass die Ausländerbehörde – sprich die Polizei – einen Zugriff darauf hat. Und das ist ein Quantensprung, das ist neu und das ist besonders. Und das ist auch nur in Hamburg so. Daten zu sammeln, ob die in irgendwelchen Akten abgeheftet sind oder in irgendwelchen elektronischen Akten stehen, weiß ich nicht, ist mir egal, ist nicht meine Baustelle. Aber dass eine andere Behörde und insbesondere die Innenbehörde darauf Zugriff hat, das ist neu, das ist anders. Und das geht eigentlich gar nicht. Weil das natürlich heißt, dass Eltern es sich gar nicht leisten können ihre Kinder anzumelden. Weil Sie das Risiko in Kauf nehmen müssten, dass sie darüber entdeckt werden. Und das tun Sie natürlich nicht. Also, das heißt, nicht das Zentrale Schülerregister ist das Thema, aus meiner Sicht, sondern der Zugriff der Innenbehörde darauf ist das Thema.“ (Interview mit einem Sozialarbeiter)

Wenige Grundschulleiter/-innen bekannten auf öffentlichen Veranstaltungen, dass sie weiterhin Kinder statusloser Eltern an ihrer Schule aufnehmen würden. Die von uns interviewte Leiterin einer Grundschule wägt ihre Ängste im Vergleich zu den Nachteilen ab, die für die Kinder entstehen: „Ich finde das Risiko ist so gering, und es geht ja um die ganze Zukunft von einem Kind dabei.“ (Interview mit einer Grundschulleiterin).

Die Beraterin von Mujeres sin Fronteras berichtet von einer Frau aus Ecuador, die nach einigen Jahren des Aufenthalts in Hamburg ihre Kinder im Alter von 11 und 13 Jahren nachgeholt hat. Sie beschreibt, wie schwierig es war, zunächst die Eltern davon zu überzeugen, dass die Kinder zur Schule gehen müssen und wie schwierig es generell ist, schulpflichtige Kinder von Illegalisierten in Hamburger Schulen unterzubringen: „Sie hat geputzt und die Kinder sind mitgegangen zum Putzen. Wir haben in der Beratung gesagt, es wäre ja besser, wenn die Kinder zur Schule gehen statt zu putzen. Dann haben wir nach einer Schule in der Nähe ihres Wohnortes gesucht. Als die mitbekommen haben, dass die Kinder keine Papiere haben, haben sie gesagt, dass sie die Kinder nicht aufnehmen können.... Wir haben dann letztendlich über unsere Netzwerke eine Vorbereitungs-klasse für sie gefunden.“ (Interview mit einer Beraterin von Mujeres sin Fronteras)

Auch die Sozialberaterin aus dem Flüchtlingszentrum ist der Meinung, dass die Bedrohung durch das ZSR sich bereits vor der Anmeldung in der Schule auswirkt und deshalb nur wenige Meldungen illegalisierter Kinder bei der Schulbehörde bekannt geworden sind (Interview mit einer Sozialberaterin vom Flüchtlingszentrum).

3.3.4.4 Emotionale Auswirkungen auf die Betroffenen

Dass die Spuren, die Krieg, Vertreibung oder Migration aus Armutsverhältnissen bei Kindern hinterlassen, verheerend sind, soll hier nicht näher ausgeführt werden (vgl. Dethloff/Neumann 2004). Oft haben sie traumatisierende Erfahrungen gemacht. Doch aus welchen Gründen auch immer die Kinder mit oder ohne Eltern nach Hamburg gekommen sind, sie wachsen hier in einer Lebenssituation auf, die sie leicht in eine soziale Isolation drängt. Wenn sie aus Angst vor Entdeckung des irregulären Aufenthaltes ihrer Eltern nicht in die Schule gehen können, lernen sie die deutsche Sprache nicht und können nicht mit anderen Kindern kommunizieren. Sobald sie im Schulalter sind, können sie nicht mehr während der üblichen Schulzeiten auf den Spielplatz oder in eines der pädagogisch betreuten Spielhäuser gehen, weil es dort auffallen würde, dass sie der Schulpflicht nicht nachkommen. Also bleibt oft nur das Warten in der Wohnung, während die Eltern zur Arbeit gehen, oder die Unterbringung bei Bekannten. Die Kinder haben keine Möglichkeit, sich mit der neuen Kultur und Lebenswelt vertraut zu machen. Damit ist das Grundrecht auf Teilhabe und Integration, wie es in der UN-Kinderrechtskonvention festgeschrieben ist, nicht gewährleistet.

Wenn Eltern ihre Kinder trotz der Gefahr einer Abschiebung in die Schule schicken, dann spüren diese Kinder ihre Ungleichheit gegenüber den Mitschüler/-innen. Sie wissen, dass sie nicht auffallen dürfen, und sind in ständiger Alarmbereitschaft. „Die Kinder wissen das ganz genau von sich. Sie haben auch ganz viel Angst. Das ist ein Tabuthema. Eigentlich redet da niemand drüber. Auch in der Klasse, es wird mit niemandem darüber geredet. Und die betroffenen Kinder tragen daran schwer, sie wissen, dass sie sich immer unauffällig verhalten müssen. Dass jedes Auffallen, und sei es ein Unfall oder ähnliches, die Existenz kosten könnte.“ (Interview mit einem Schulsozialarbeiter)

Für die Eltern steht die Angst vor Aufdeckung ihres illegalen Aufenthalts im Vordergrund. Dennoch hätten viele ein schlechtes Gewissen, wenn sie ihre Kinder nicht in die Schule schicken. Nach Aussage der Sozialarbeiter/-innen ist für die Eltern auch die Motivation ausschlaggebend, dass ihre Kinder sich eine sowohl materiell als auch sozial bessere Existenz aufbauen können. Auch ist vielen Eltern durchaus bewusst, vor allem wenn sie schon längere Zeit in Hamburg leben, dass es eine Schulpflicht gibt. Darauf werden sie von Erzieher/-innen und Berater/-innen auch hingewiesen – im schlechtesten Fall mit einer Meldung an die Schulbehörde bzw. die Ausländerbehörde

(siehe den Fall aus Billstedt). Demzufolge stehen nicht nur die Kinder, sondern auch die Eltern unter einem immensen Druck. „Der Druck macht krank. In jeder Sprechstunde [...] werden wir mit Verzweiflung, somatischen Symptomen und Suizidgedanken konfrontiert. In der Regel bemühen wir uns, Therapeutinnen und Therapeuten zu finden, um die Probleme etwas zu lindern. Aber es hat sich gezeigt, dass die Konzentration auf die Eltern nicht genügt. Uns fiel auf, dass die Kinder oft schon äußere Anzeichen akuter Erschöpfung und Übermüdung zeigen. Die Eltern selbst beklagen, dass es ihnen nicht mehr gelingt, die eigenen Ängste und die Perspektivlosigkeit von ihren Kindern fernzuhalten.“ (Dethloff, Fanny; Neumann, Ursula 2004: 14)

Schulsekretär/-innen und Lehrer/-innen sind auf ihrem jeweiligen Arbeitsplatz u. U. in ein Geflecht von sich widersprechenden Normen und Regelverletzungen eingebunden. Eine Schulsekretärin weiß, dass sie ein Kind eigentlich an das ZSR weitermelden soll. Auch wenn die Schulleiterin als ihre Dienstvorgesetzte sie anweist, es nicht zu tun, kann sie ein Unrechtsbewusstsein gegenüber der Behörde entwickeln bzw. Ängste vor einer Bestrafung, wenn ihre Beteiligung an der Regelverletzung auffällt. Eine Lehrerin, die auf Anweisung ihrer Schulleiterin doppelte Klassenlisten führt, weil ein Kind nicht an das ZSR weitergemeldet wurde, weiß ebenso gut, dass sie gegen die Auffassung und Anordnung ihres Dienstherrn verstößt.

Schulleiter/-innen fühlen sich noch stärker betroffen: Sie haben nach dem Hamburgischen Schulgesetz einen klaren Bildungsauftrag, der sie dazu verpflichtet, den Schülerinnen und Schülern unabhängig von Religion, Hautfarbe oder Geschlecht bestmögliche Förderung zukommen zu lassen und ihnen Wissen und Werte zu vermitteln, die unsere Gesellschaft prägen sollen: Achtung und Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität, Gleichberechtigung der Geschlechter, Verantwortung für sich und andere, Gleichheit und Lebensrecht aller Menschen (vgl. Hamburgisches Schulgesetz vom 16. April 1997, zuletzt geändert am 22. Juli 2008). Die Schulleiter/-innen und Lehrer/-innen stehen im Loyalitätskonflikt gegenüber ihrem Dienstherrn, gegen dessen Anordnungen und Weisungen sie u. U. bewusst verstoßen müssen, wenn sie den Kindern den Bildungszugang ermöglichen.

3.3.5 Bewertung der aktuellen Einschulungspraxis in Hamburg

3.3.5.1 Das Zentrale Schülerregister

Die unterschiedlichen Positionen zum Zentralen Schülerregister reichen von der Befürwortung bis zur absoluten Ablehnung, wobei ablehnende Stellungnahmen aus dem Bereich der Beratungsstellen für Migrant/-innen überwiegen. Grundsätzlich jedoch wird der Zugriff auf die Daten der Schüler/-innen durch die Polizei kritisiert. Für den eigentlichen Zweck des Registers, nämlich seine Funktion als Warnsystem für Fälle von Kindesvernachlässigung, ist der Direktzugriff der Polizei nicht notwendig. Es wäre ausreichend, wenn die Jugendämter unterrichtet werden, sollten Schüler/-innen nicht zum Unterricht erscheinen. Die Schulsenatorin hat in ihrem Brief darauf hingewiesen, dass nur Fälle von Nicht-Teilnahme zu melden sind (vgl. Goetsch 17.6.2009). Allerdings bleibt damit unklar, ob ein Eintrag ins Schülerzentralregister generell erfolgen soll oder nicht.

3.3.5.2 Meldepflicht

Da das Hamburgische Schulgesetz Schulrecht und Schulpflicht an den Wohnort, nicht aber an den Aufenthaltsstatus koppelt, ergibt sich nach übereinstimmender Rechtsauffassung für die Hamburger Schulen keine Meldeverpflichtung aus § 87 Aufenthaltsgesetz. Die Hamburger Schulsenatorin hat dies in ihrem Brief an alle Schulleiter/-innen

ausdrücklich festgehalten und bestätigt. Für die Praxis wird es entscheidend darauf ankommen, ob und wie diese Klarstellungen in das konkrete Alltagshandeln der Schulen Eingang finden. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob und inwieweit die entsprechenden Formulare und Merkblätter für die Anmeldung zur Schule angepasst werden. Insbesondere wäre es von Bedeutung, beim Nachweis des Wohnortes Hamburg konkrete Alternativen zur Meldebescheinigung festzulegen und anzugeben. Hilfreich wäre sicherlich auch eine Novellierung des Hamburgischen Meldegesetzes, in der klar gestellt werden würde, dass es bei fehlender Meldebescheinigung keine Meldeverpflichtung der Schulen an die Meldebehörden gibt. Neben dem Verzicht auf Meldebescheinigungen als Nachweis des Wohnortes wäre auch eine Klarstellung hilfreich, die deutlich macht, dass § 5b Hamburgisches Meldegesetz gegenüber dem Recht auf Bildung und die Beschulung von Kindern ein nachrangiges Rechtsgut ist.

Ein weiterer wichtiger Schritt ist die Aufklärung der betroffenen Eltern in verschiedenen Sprachen, damit diese ihre Kinder ohne Sorge um die Entdeckung ihres Aufenthaltsstatus in den Schulen anmelden können.

3.4 Gesundheitssituation von illegalisierten Migrant/-innen

In allen bisherigen Studien zur Lebenssituation von Menschen ohne legalen Aufenthaltstitel ist die Gesundheitsversorgung bzw. der Zugang zu den Institutionen des Gesundheitswesens als zentrales Problemfeld identifiziert worden (vgl. Anderson 2003, Bommes 2007, Krieger 2008). Auch in der Hamburger Untersuchung ist dieser Aspekt von besonderer Bedeutung.

Bei der Untersuchung des Gesundheitsbereichs wurden neben Expert/-innen auch betroffene Migrant/-innen interviewt, die mit ihren subjektiven Schilderungen der eigenen Situation zwischen restriktiver Migrationskontrolle und basisorganisierter Solidarität wertvolle Einsichten in ihren Alltag gestatten.

3.4.1 Internationale Abkommen und das Recht auf Gesundheit

Das Recht auf Gesundheit bzw. Gesundheitsversorgung ist auf internationaler Ebene durch verschiedene Abkommen und Konventionen geschützt: Dazu gehören der UN-Sozialpakt, das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeglicher Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW), die UN-Kinderrechtskonvention und die Wanderarbeitnehmerkonvention.

3.4.1.1. UN-Sozialpakt

Der UN-Sozialpakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurde 1966 von der UN-Generalversammlung verabschiedet. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Vertrag am 9. Oktober 1968 unterzeichnet und am 17. Dezember 1973 vorbehaltlos ratifiziert (vgl. Bundesgesetzblatt 1973 II: 1569 ff). Am 3. Januar 1976 ist der Pakt in Kraft getreten (vgl. Bundesgesetzblatt 1976 II: 428). Darin ist das Recht auf Gesundheit in Artikel 12 ausdrücklich verbrieft: „(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn und sie erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.“ Ebenfalls in Artikel 12 ist das Recht auf medizinische Versorgung für jedermann festgelegt (BGBl. 1973 II: 1569). Der UN-Sozialpakt ist allerdings nicht – wie etwa die Menschenrechtskonvention – vor Gerichten einklagbar, obwohl er mittlerweile deutsches Bundesgesetz geworden ist.

3.4.1.2 CEDAW

Im UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeglicher Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) verpflichten sich die Staaten zusätzlich zu einem besonderen Schutz der Frauen in Zeiten vor und nach der Geburt eines Kindes. In Artikel 12 des Übereinkommens wird ausgeführt: „(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens, um der Frau gleichberechtigt mit dem Mann Zugang zu den Gesundheitsdiensten, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit der Familienplanung, zu gewährleisten. (2) Unbeschadet des Absatzes 1 sorgen die Vertragsstaaten für angemessene und erforderlichenfalls unentgeltliche Betreuung der Frau während der Schwangerschaft sowie während und nach der Entbindung und für eine ausreichende Ernährung während der Schwangerschaft und Stillzeit.“ (zitiert nach: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2007: 49)

3.4.1.3 UN-Kinderrechtskonvention

In der UN-Kinderrechtskonvention ist in Artikel 24 die Verpflichtung der Vertragsstaaten festgelegt, das Recht des Kindes auf „das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit und die Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und

Wiederherstellung der Gesundheit“ zu gewährleisten. Weiterhin definiert Artikel 7 das Recht auf eine ordentliche Geburtsurkunde: „Das Kind ist unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen und hat das Recht auf einen Namen von Geburt an und das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben.“ (zitiert nach: Deutsches Institut für Menschenrechte 2007: 50)

3.4.1.4 Wanderarbeitnehmerkonvention

Die Wanderarbeitnehmerkonvention schützt in Art. 28 alle Migrant/-innen in ihrem Recht auf Gesundheit und dringende ärztliche Versorgung wie folgt: „Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen haben das Recht, jede ärztliche Versorgung, die für die Erhaltung ihres Lebens oder die Vermeidung einer nicht wiedergutmachenden Schädigung ihrer Gesundheit dringend erforderlich ist, auf der Grundlage der Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des betreffenden Staates, zu erhalten. Diese dringende ärztliche Versorgung darf ihnen wegen einer etwaigen Irregularität in Bezug auf Aufenthalt oder Beschäftigung nicht verweigert werden.“ (zitiert nach Spieß 2007: 33) Damit ist der Schutzzumfang des Rechts auf Gesundheit eng definiert, weil die Konvention nur die dringende ärztliche Versorgung verlangt. Sie stellt zugleich klar, dass der Zugang zu dieser Minimalversorgung unabhängig von der Regularität des Aufenthalts in jedem Fall gewährleistet sein muss (vgl. Spieß 2007: 56).

3.4.2 Gesetzliche Grundlagen in Deutschland

3.4.2.1 Die Grundrechte im Grundgesetz

Grundsätzlich ist das Recht auf Gesundheit in der Bundesrepublik Deutschland durch Artikel 2 Grundgesetz geschützt:

„(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden.“

(Grundgesetz 1949, zuletzt geändert durch Art.1 des Gesetzes vom 19.3.2009)

3.4.2.2 Das Asylbewerberleistungsgesetz

Gesetzliche Bestimmungen in Deutschland, die für die gesundheitliche Versorgung von Flüchtlingen sowie Ausländern ohne sicheren Aufenthaltsstatus gelten, sind seit 1993 im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt. Dieses Gesetz, das im Zusammenhang mit dem so genannten Asylkompromiss eingeführt wurde, schließt Flüchtlinge explizit aus den sozialen Mindestsicherungsnormen, wie sie im damaligen Bundessozialhilfegesetz und heute in SGB II und SGB XII definiert sind, aus.

§ 1 AsylbLG definiert die leistungsberechtigten Personengruppen. Nach gängiger Kommentierung sind darunter auch Papierlose erfasst: „Zu den Personengruppen im Gültigkeitsrahmen dieses Gesetzes gehören u.a.: Asylbewerber, Menschen mit einer Duldung, andere ausreisepflichtige Personen wie Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus (§ 1 AsylbLG).“ (Schmitt, 2007: 25, vgl. auch Kluth/Czernota, 2006: 14ff) Die Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sind in § 4 AsylbLG definiert. Dabei reduziert das Gesetz die abgesicherte Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen generell auf die bloße Akutversorgung bzw. Schmerzbehandlung sowie auf Hilfen während der Schwangerschaft:

„(1) Zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sind die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandsmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen zu gewähren. Eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist.

(2) Werdenden Müttern und Wöchnerinnen sind ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung, Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmittel zu gewähren.

(3) Die zuständige Behörde stellt die ärztliche und zahnärztliche Versorgung einschließlich der amtlich empfohlenen Schutzimpfungen und medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen sicher.“

(Asylbewerberleistungsgesetz 2008)

3.4.2.3 Unfallschutz nach SGB VII

Nach § 2 SGB VII haben irreguläre Migrant/-innen, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, einen gesetzlichen Anspruch auf gesundheitliche Notversorgung bei einem Arbeitsunfall. Sie können im akuten Fall in der Notaufnahme eines Krankenhauses oder beim Notdienst eine Versorgung erhalten. Hier wird die Zugehörigkeit zu einer Krankenkasse geprüft. Sofern keine vorhanden ist, werden die Kosten von der Unfallversicherung beim Arbeitgeber eingeholt. Personen mit illegalem Aufenthalt verzichten jedoch häufig auf die ärztliche Behandlung, weil sie Angst vor Entdeckung ihres irregulären Status haben. Häufig weigern sich die Arbeitgeber, einen Notarzt zum Unfallort kommen zu lassen, weil sie eine Kontrolle fürchten.

3.4.2.4 Der Hippokratische Eid

Der Hippokratische Eid verpflichtet jeden Mediziner zu ärztlicher Hilfe für jeden Menschen und zur Schweigepflicht: Jeder Arzt/jede Ärztin ist an den Hippokratischen Eid gebunden. Das beinhaltet die Selbstverpflichtung des Mediziners, sein Leben in den Dienst der Menschheit zu stellen, ihm anvertraute Geheimnisse zu wahren, die Patienten aufgrund ihrer Religion, Nationalität, Rasse oder Parteizugehörigkeit nicht unterschiedlich zu behandeln (vgl. Thomas 2005). Das heißt, dass die Behandlung eines Patienten unabhängig von seinem rechtlichen Hintergrund erfolgen muss.

Diese berufsethische Verpflichtung der Ärzteschaft kollidiert in der Praxis mit dem ökonomischen Druck, der auf den Krankenhäusern und der Ärzteschaft lastet. In Verbindung mit der rechtlichen Situation führt dies regelhaft dazu, dass den einzelnen Menschen, insbesondere, wenn sie keinen regulären Aufenthaltsstatus nachweisen können, nicht die mögliche Bandbreite der medizinischen Versorgung zukommt. Der Konflikt zwischen Berufsethos und Refinanzierungserfordernissen tritt besonders dramatisch zu Tage, wenn Patient/-innen auch in Notfällen abgewiesen werden, weil eine Refinanzierung der Behandlung im Krankenhaus oder in der Arztpraxis über die Sozialämter nicht gesichert ist (vgl. Thomas: 2005). Unstrittig ist, dass sich die ärztliche Hilfeverpflichtung auch auf die bedingungslose Hilfe im Notfall bezieht. Das hat das Bundessozialgericht jüngst im Fall einer nicht versicherten Frau in Nordrhein-Westfalen bestätigt (vgl. Bundessozialgericht 2009 Az.: B SO 4/08 R). Fraglich ist aber, wie der Notfall definiert ist und wer ihn letztlich feststellt. Zumindest in Hamburg müssen Notfälle in der Aufnahme des Krankenhauses von Ärzt/-innen festgestellt werden. Eine entsprechende Feststellung durch nicht-ärztliches Personal widerspricht den Ver-

fahrensregeln in den Hamburger Krankenhäusern. Ob diese aber in der konkreten Alltagspraxis der Kliniken immer eingehalten werden, ist nicht sicher.

3.4.2.5 Die Meldepflicht nach dem AufenthaltG

Nach § 88 AufenthG dominiert die ärztliche Schweigepflicht die Meldepflicht nach § 87 – unabhängig davon, ob der Arzt oder die Ärztin privat oder öffentlich tätig ist. Demnach ist davon auszugehen, dass Ärzt/-innen grundsätzlich von der Meldepflicht ausgenommen sind. Mit den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, die am 18. September 2009 vom Bundesrat verabschiedet worden sind, wurde darüber hinaus auch die so genannte „verlängerte Schweigepflicht“ bekräftigt. Demnach wird die ärztliche Schweigepflicht auch an die Kosten abrechnenden öffentlichen Stellen wie Sozialämter „weitergereicht“ (vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz 27.7.2009).

Die Möglichkeiten für Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis, sich in Deutschland künftig ohne Angst vor Entdeckung ihrer Statuslosigkeit im Krankenhaus behandeln zu lassen, sind damit deutlich verbessert. Flüchtlingsorganisationen hatten jahrelang kritisiert, dass wegen der Gefahr der Entdeckung die illegal Eingereisten nicht ins Krankenhaus gingen oder Kliniken, die sie dennoch behandelten, mit Problemen bei der Refinanzierung ihrer Kosten zu kämpfen hatten.

Die zugesicherte Schweigepflicht für Sozialbehörden gilt jedoch nicht, wenn sich ein Ausländer ohne Papiere direkt an das Sozialamt wendet, um einen Krankenschein zu erbitten. In diesem Fall muss das Amt den illegalen Aufenthalt an die Ausländerbehörden übermitteln. Die Verwaltungsvorschrift stellt noch etwas klar: Wer in Ausübung seines Berufs oder im Rahmen eines Ehrenamtes Menschen ohne Papiere berät oder ihnen hilft, macht sich nicht der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt schuldig. Auch das war bisher nicht klar geregelt. In der Praxis allerdings wurden Ärzte, Lehrer oder Sozialarbeiter nicht belangt (vgl. epd 2009).

3.4.3 Zur aktuellen Situation und Diskussion in Deutschland und Hamburg

Der Deutsche Ärztetag hat in den vergangenen Jahren zum wiederholten Male den Sachverhalt unterstrichen, dass Ärzte dazu verpflichtet sind, Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu behandeln. Dennoch herrscht in Bezug auf eventuelle Übermittlungspflichten eine weitverbreitete Verunsicherung innerhalb der Gruppe der Illegalisierten wie auch bei den Beschäftigten im Gesundheitswesen.

Der Berliner Staatssekretär für Gesundheit Benjamin Hoff hat mit einem Schreiben an die Berliner Krankenhäuser vom 21.11.2008 deutlich darauf hingewiesen, dass niedergelassene Ärzte, private Krankenhäuser, Ärztenetzwerke und kirchliche Anlaufstellen für Migranten nicht unter die Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG fallen. Sie sind durch ihren medizinischen Eid zur Hilfe verpflichtet und dürfen persönliche Daten aus Datenschutzgründen nicht weitergeben: „Die gesundheitliche Versorgung eines sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhaltenden Ausländers bzw. Ausländerin fällt unter keinerlei ausländerrechtliche Strafbestimmungen (...) Auch eine Rechtspflicht der Ärztinnen und Ärzte, ihnen bekannt gewordene Daten von sich illegal im Bundesgebiet aufhaltenden ausländischen Patientinnen und Patienten an die Ausländerbehörde zu übermitteln, sehe ich nicht.“ (Hoff 2009)

Darüberhinaus ergriff Hoff die Initiative zur Einführung des anonymen Krankenscheines für Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Im Falle einer Krankheit oder Schwangerschaft würden Menschen ohne Aufenthaltsstatus einen nummerierten Krankenschein bekom-

men. Sie könnten damit zu einem Arzt oder in ein Krankenhaus gehen und sich behandeln lassen. Das Krankenhaus oder der Arzt würde dann die entstandenen Kosten beim Sozialamt abrechnen und erstattet bekommen. Hoff geht davon aus, dass der anonyme Krankenschein das Land Berlin fünf Millionen Euro kosten würde (vgl. Hoff 2009).

Die Ärztekammer Hamburg begrüßte die in Berlin gestartete Initiative für den geschützten Krankenschein für illegal Eingewanderte mit einer Presseerklärung: „Berlin macht es vor: Das Land Berlin will im Bundesrat eine Gesetzesinitiative initiieren, die die Gesundheitsversorgung von Migranten ohne gesicherten Aufenthaltsstatus sichert. Der Hamburger Senat sollte sich der Initiative anschließen“, forderte Dr. Frank Ulrich Montgomery, Präsident der Ärztekammer Hamburg. „Im Moment ruht sich die Politik auf der Hilfsbereitschaft der Ärzte aus, deshalb wäre es nur menschlich, hier endlich klare Regelungen zu schaffen.“ (Ärztekammer Hamburg, 26.2.2009) Die Ärztekammer Hamburg hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Krankheit in der Illegalität zu erheblichen Problemen führen kann, und fordert eine politische Lösung. Auf einer Tagung vom 30. September 2009 in der Ärztekammer Hamburg zum Thema „Krank sein ohne Recht auf Dasein“ machten Sprecher/-innen von Ärztekammer und medizinischem Beratungsbüro deutlich, dass es auch für irreguläre Migrant/-innen nicht nur eine Notversorgung nach dem AsylbLG geben darf, sondern ein Zugang zur Regelversorgung mit freier Arztwahl geschaffen werden muss. Umsetzbar ist diese Forderung über die Einführung eines anonymisierten Krankenscheines.

Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern wie Großbritannien und den Niederlanden gibt es in Deutschland erst seit Mitte der 90er Jahre ein öffentliches Interesse an Studien zur Lebenssituation von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus (vgl. Cyrus 2004: 13f). Seitdem ist in verschiedenen Städten (etwa München, Köln, Frankfurt) mit Studien, Praxisberichten und wissenschaftlichen Untersuchungen auf die Thematik eingegangen worden (vgl. Anderson 2003; Bommes 2007; Krieger 2008). Die Untersuchungen sind alle auf die spezifische Situation in der jeweiligen Region abgestellt, sodass daraus allgemeingültige Aussagen nur bedingt abgeleitet werden können. Inzwischen liegen auch Untersuchungen zur Gesundheitssituation Papierloser aus Bremen, Bochum und Niedersachsen vor (vgl. Wiesner 2008). Durchgängig wird in diesen Studien beklagt, wie schwierig der Zugang zu der Bevölkerungsgruppe der Illegalisierten ist, um authentische Aussagen über ihre Situation und Interessenslage zu bekommen (vgl. Anderson 2003, Schmitt 2007). So wurden in erster Linie Expert/-innen aus dem Gesundheitsbereich und den solidarischen Netzwerke befragt.

Auch die Erfahrungen unserer Untersuchung für Hamburg belegen, dass die Angst der betroffenen Migrantinnen und Migranten, sich in Interviews zu äußern – selbst wenn Anonymität zugesichert ist –, vor dem Hintergrund ihrer objektiven Lage und der subjektiven Empfindung einer allgemeinen Rechtlosigkeit groß ist. Sie empfinden sich in einem rechtsfreien Raum. Sie haben kaum Rechtsansprüche auf Sozialleistungen und gehen davon aus, dass sie weder ein Recht auf Gesundheitsversorgung, Bildung, Arbeitsschutz noch auf angemessenen Lohn haben. Eine strafrechtliche Verfolgung wegen illegalen Aufenthalts und die drohende Abschiebung sind für sie selbst und ihre Familienmitglieder existenzbedrohlich.

Selbst bei der Verletzung ihrer elementaren Menschenrechte und in akuter Krankheitssituation (Unfall, Infarkt, Notwendigkeit einer Operation) wenden sie sich nicht an staatliche Stellen. „Hilfesuchende sehen möglicherweise die Gefahr, dass ihre Daten auch von Krankenhäusern oder anderen Versorgungseinrichtungen direkt an die Ausländerbehörde weitergeleitet werden, weil diese glauben, dazu verpflichtet zu sein und sich davon die Absicherung der Behandlungskosten versprechen.“ (Wiesner 2008: 5)

Bei Problemen gehen sie zu ihrer Kirchengemeinde oder wenden sich an andere Hilfsorganisationen, die ihnen häufig von Landsleuten oder anderen Flüchtlingen empfohlen wurden.

In vielen Großstädten haben sich Nichtregierungsorganisationen, Beratungsstellen und Netzwerke gebildet, die durch Vermittlung an Ärzt/-innen die minimale Grundversorgung für einen Teil der illegalisierten Menschen gewährleisten. In Hamburg entstand 1994 die erste medizinische Flüchtlingshilfe, die auf selbstorganisierter Basis arbeitet und Menschen ohne Papiere in ein Netzwerk von Ärzt/-innen weitervermittelt. Ihr folgten in den nächsten zehn Jahren Initiativen in Berlin, Bielefeld, Bochum, Bremen, Göttingen, München, Köln, Hannover, Nürnberg, Oldenburg (vgl. Wiesner 2007: 23). Ziel der Initiativen war zum einen die konkrete Versorgung der Patient/-innen. Zum anderen aber ging es auch darum, die öffentliche politische Diskussion zu entfachen. Die Hilfe wurde in großem Maßstab angenommen, was die Ressourcen der eher kleinen und selbstorganisierten Initiativen oft zu überfordern drohte, zumal die Arbeit in aller Regel auf Ehrenamtlichkeit und Spendenbereitschaft beruhte. In Berlin errichtete 2001 die Malteser Migranten Medizin die erste niedrigschwellige allgemeinmedizinische Anlaufstelle für Nichtversicherte in Berlin. Nach weiteren Stellen in Köln, München, Darmstadt, Frankfurt, Hannover und Münster wurde 2008 auch eine Anlaufstelle in Hamburg eröffnet, die einmal wöchentlich für 4 Stunden ärztliche Beratung und Behandlung anbietet.

Trotz der inzwischen langjährigen Angebote im Bereich der Gesundheitsversorgung und Vermittlung berichten sowohl die Mitarbeiter/-innen der medizinische Beratungsstelle in Altona als auch Ärzt/-innen, dass Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus erst zu spät medizinische Hilfe in Anspruch nehmen. Die Angst vor Entdeckung durch die Kontrollbehörden ist dabei die wesentlichste Ursache. Somit wird in vielen Fällen die Chance einer frühzeitigen Diagnose und Behandlung vertan. Der Krankheitsverlauf droht schwerer zu werden, vermeidbare stationäre Aufenthalte und die Gefahr eines chronischen Krankheitsverlaufes können die Folge sein – und damit sind auch höhere Therapiekosten verbunden. Die Betroffenen selbst berichten in den Interviews ebenfalls von großen Hemmungen, wenn es darum geht, einen Arzt aufzusuchen. Stattdessen werden oft bleibende gesundheitliche Schäden – z. B. in Folge von Arbeitsunfällen – in Kauf genommen.

Wie die Auswertung der Untersuchung von Anna Kühne in Kapitel 4 zeigt, schätzen 76% der Ärzt/-innen den Gesundheitszustand der Illegalisierten schlechter ein als den ihrer übrigen Patient/-innen – die vermutlich im Durchschnitt deutlich älter sind. Mehr als ein Drittel der Migrant/-innen gibt eine Verschlechterung der Gesundheit während der Illegalität an. Kühne stellt fest: „Insgesamt wird der Zugang zu Vorsorgeuntersuchungen und medizinischer Behandlung durch Migrant/-innen und Ärzt/-innen als unzureichend und hindernisreich beschrieben, eine kontinuierliche Behandlung ist nicht gewährleistet.“

Die Zugangsbarrieren zu den öffentlichen Gesundheitseinrichtungen bringen illegalisierte Frauen insbesondere bei Schwangerschaft und Geburt in eine existenzbedrohende Situation. Nur bei einem intakten und starken sozialen Netzwerk sowie mit psychischer und materieller Unterstützung ist eine illegalisierte schwangere Frau in der Lage, das Kind unter annehmbaren Konditionen auszutragen. Eine große Anzahl der Frauen sieht sich jedoch gezwungen, die Schwangerschaft zu beenden, auch aus Angst, zur Entbindung ins Krankenhaus zu müssen. Illegalisierte Frauen gebären ihre Kinder oft im privaten Rahmen; die Gefahr von Komplikationen wird zwangsläufig in Kauf genommen.

Um eine Gesundheitsversorgung während der Schwangerschaft und Geburt in Anspruch nehmen zu können, entscheiden sich einige der schwangeren Frauen, eine Duldung für die Zeit des Mutterschutzes zu beantragen. Allerdings sind sie damit den Behörden bekannt. In Hamburg beträgt dieser Abschiebeschutz insgesamt knapp vier Monate – sechs Wochen vor und acht Wochen nach der Geburt. Sofern sie in den zwei Monaten nach der Geburt nicht wieder „untertauchen“, laufen sie damit Gefahr – wie die Mitarbeiterin einer Frauenberatungsstelle zu bedenken gibt – abgeschoben zu werden, sobald Mutter und Kind reisefähig sind und keine anderen zwingenden Gründe zum Verbleib in Deutschland vorliegen. In anderen Städten wie z. B. Frankfurt und Berlin beträgt die Schutzfrist für schwangere Frauen insgesamt sechs Monate, drei Monate vor und drei Monate nach der Geburt (vgl. Hoff 2008; Gesundheitsamt Frankfurt 2009a). Eine solche Verlängerung wird auch von Beratungsstellen in Hamburg gefordert.

3.4.4 Ergebnisse und Befunde aus den Interviews

3.4.4.1 Interviews mit betroffenen Migrant/-innen

Die im Anhang dargestellten Fallbeispiele verdeutlichen, wie vielfältig die Situationen sind, in denen illegalisierte Migrant/-innen medizinischer Hilfe bedürfen, sie jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht bekommen. Es wird deutlich, dass zum einen Unsicherheit und Unwissen über die Rechtslage sowie über bestehende Angebote herrscht. In Fallbeispiel 1 nimmt der Migrant bleibende gesundheitliche Schäden in Kauf, weil sein Arbeitgeber ihm nach einem Arbeitsunfall die medizinische Versorgung verweigert. Er weiß auch nicht, dass er ein Recht auf Notfallversorgung hat, die von der Unfallversicherung des Arbeitgebers – unabhängig vom Aufenthaltsstatus des Beschäftigten – getragen wird.

Das Fallbeispiel 2 zeigt, welche Angst illegalisierte Migrant/-innen vor Krankenhausaufenthalten haben. Diese Frau befürchtet nicht nur, ohne Versicherungskarte nicht versorgt, sondern darüber hinaus an die Ausländerbehörde verraten zu werden.

Eine ältere Frau wie in Fallbeispiel 3, die hier schon seit 9 Jahren arbeitet, nimmt lieber schwerwiegende und inzwischen chronische Schmerzen im Kniegelenk in Kauf, als zum Arzt zu gehen, schon weil sie nicht weiß, wieviel eine Behandlung kosten würde.

Die Ängste und Unsicherheiten verschwinden offenbar auch nicht mit einer aufenthaltsrechtlichen Legalisierung, sofern der Aufenthaltsstatus noch an der Arbeitserlaubnis und dem konkreten Arbeitsverhältnis hängt (Fallbeispiel 4). Wieviele Frauen ohne Papiere geht die Betroffene in diesem Beispiel trotz massiver Rücken- und Gelenkschmerzen zur Arbeit, weil sie Angst hat, diese sonst durch Willkür der Vorgesetzten zu verlieren.

Eine ganz andere Sichtweise auf die Gesundheitsversorgung in Hamburg wird in Fallbeispiel 5 deutlich: Sebastian ist als Jugendlicher illegal nach Hamburg eingereist und hat als Stricher eine besondere Betreuung erfahren. Nach dem Infektionsschutzgesetz wird Personengruppen, die häufiger an sexuell übertragbaren Erkrankungen leiden (wie Prostituierte und Stricher) eine besondere Behandlung zuteil. Sie können sich unabhängig vom Aufenthaltsstatus im CASA blanca, der zentralen Beratungsstelle der Gesundheitsbehörde, anonym beraten und kostenlos behandeln lassen. Hinzu kommt, dass die Beratungsstellen in diesen Bereichen – häufig dank Spenden – personell und materiell relativ gut ausgestattet sind, sodass die Gesundheitsversorgung als ausreichend empfunden wird, auch wenn z. B. keine Therapien für Krankheiten stattfinden, die außerhalb der sexuell übertragbaren Erkrankungen auftreten.

Im Fallbeispiel 6 beklagt ein Migrant, der sich aufgrund eines Verstoßes gegen die Residenzpflicht illegal in Hamburg aufhält, die prekäre medizinische Versorgung für Illegalisierte. Er benennt die Medizinische Beratungsstelle in Altona (Medibüro) als „einziges soziales Projekt“, das einmal in der Woche geöffnet hat. Er hat sich eine eher resignierte Haltung zugelegt. In seiner Wahrnehmung sind gesundheitliche Standards wie Gesundheitsvorsorge, Krebsvorsorge oder zahnärztliche Untersuchungen einfach nicht möglich. Fallbeispiel 8 macht noch einmal deutlich, wie eine ganze Familie in große Not geraten kann, wenn ein Familienmitglied eine Blinddarmoperation benötigt. 1.500 Euro hat diese Operation gekostet, und aus Angst vor Entdeckung hat die Familie die Summe mit Hilfe von Verwandten und Freunden selbst aufgebracht.

3.4.4.2 Interviews mit Expert/-innen

Die Ergebnisse aus den Expert/-inneninterviews verdeutlichen zum einen, wie groß das ehrenamtliche Engagement gerade im Bereich der gesundheitlichen Versorgung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus ist. Es ist aber aus allen Interviews auch eindeutig herauszulesen, dass diese Angebote bei weitem nicht ausreichen und zudem auf einer prekären Grundlage geleistet werden. Im Wesentlichen beruhen sie auf dem ehrenamtlichen Engagement Einzelner in Verbindung mit einem freiwilligen Verzicht auf (kostendeckende) Vergütungen. Selbst bei einer Vermittlung von 600 Patienten im Jahr an private Ärzte in Hamburg betonen die Mitarbeiter/-innen der Medizinischen Beratungsstelle, dass sie längst nicht alle Hilfebedürftigen erreichen. Wie bereits aus den Betroffeneninterviews deutlich wurde, ist zudem selbst diese alteingesessene und gut vernetzte Einrichtung vielen Migrant/-innen nicht bekannt. Das ehrenamtliche Engagement von über 100 Ärzt/-innen, die umsonst behandeln, soweit keine Laborkosten und Medikamente anfallen, ist nach Ansicht aller Befragten ein Tropfen auf den heißen Stein. Ganz besonders schwierig wird es bei notwendigen Krankenhausaufenthalten. Nach den Beobachtungen der Berater/-innen und Ärzt/-innen vermeiden es die Menschen so lange wie möglich, in ein Krankenhaus zu gehen. Zudem ist es für das Medibüro sehr mühsam und nur im Einzelfall möglich, ein Krankenhaus zu finden, das bereit ist, entstehende Kosten zu übernehmen oder sich auf informelle Lösungen einzulassen. In aller Regel werden für die Kostenübernahme die Sozialdienststellen eingeschaltet, was bisher zur Folge hatte, dass eine Meldung an die Ausländerbehörde droht.

Mitarbeiter/-innen des Medibüros berichten, dass Papierlose, die sich ohne ihre Unterstützung an Krankenhäuser wenden, bei der Aufnahme häufig dazu gedrängt werden, einen Vertrag als Selbstzahler/-innen zu unterschreiben. Sollte man die Summe nicht aufbringen, würde man nach einiger Zeit Besuch von Sozialdienstmitarbeiter/-innen bekommen, die dazu auffordern, einen Pass vorzulegen, um die Kostenübernahme mit dem Sozialamt zu klären. Dieses Vorgehen gefährdet nach der bisherigen Praxis den unentdeckten Aufenthalt und führt daher häufig zu Verunsicherung und bisweilen zu einem vorzeitigen Verlassen des Krankenhauses.

Allen Mitarbeiter/-innen in den Beratungsstellen sind Fälle bekannt, in denen es zu inhumanen Vorgehensweisen gegenüber den betroffenen Patient/-innen gekommen ist. Sehr häufig betroffen sind Frauen während der Schwangerschaft und bei der Geburt, deren besondere Schutzbedürftigkeit nicht berücksichtigt wird.

Weit über die prekäre Hilfe im Einzelfall hinaus wird der grundsätzliche Bedarf an einer strukturellen Integration von irregulären Migrant/-innen in die Versorgungsstrukturen des Gesundheitssystems deutlich. Das scheint nach den bisherigen Erkenntnissen weniger eine Frage der aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen und der Meldepflicht, sondern vor allem eine Frage der Refinanzierungsregelungen zu sein. Selbst wenn die Krankenhäuser und Ärzt/-innen sich auf die ärztliche Schweigepflicht

berufen können und sie von der Meldepflicht nach § 87 AufenthG befreit sind, ist die Übernahme der Kosten, die bei der Behandlung von Menschen ohne Papiere entstehen, zu regeln, zumal der Ökonomisierungsdruck insbesondere in Krankenhäusern diese immer wieder in das Dilemma zwingt, medizinische Entscheidungen auch unter Kostengesichtspunkten fällen zu müssen. Im Interview mit einem Hausarzt, der gleichzeitig als Anästhesist in einem Krankenhaus tätig ist, wird klar, dass es immer weniger Ärzt/-innen und Krankenhausleitungen gibt, die mal einen Fall „einschieben“ können. Es ist zu hoffen, dass die jüngst verabschiedeten Allgemeinen Verfahrensvorschriften zum Aufenthaltsgesetz auch hier zu mehr Rechts- und Kostensicherheit führen.

3.4.5 Lösungsansätze und Resümee für Hamburg

Die bisherigen Ergebnisse und Befunde zeigen die Dringlichkeit, die gesundheitliche Versorgung von Menschen ohne Papiere sicherzustellen und vorhandene Zugangsbarrieren zu den Institutionen des Gesundheitssystems abzubauen. (Selbst-)Hilfeaktivitäten wie die der bestehenden Beratungsstellen können dem Bedarf bei weitem nicht gerecht werden. Sie können eine fachgerechte Gesundheitsversorgung mit Vorsorge- und Nachsorgebehandlung in Hamburg nicht garantieren.

Lösungsansätze für die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne regulären Aufenthalt sind vielfältig und können auf unterschiedlichen politischen wie finanziellen Ebenen ansetzen:

3.4.5.1 Runde Tische auf Länder- und kommunaler Ebene

Ein wichtiger Schritt für die Sensibilisierung der betroffenen Akteure ist die Entwicklung einer Kommunikationsstruktur auf kommunaler Ebene. In Freiburg, Hannover, Göttingen und Bonn werden inzwischen Runde Tische erprobt. Dabei kommt es offenbar vor allem auf zwei Dinge an: Zum einen ist es wichtig, dass alle relevanten Akteure beteiligt sind: Gesundheitsämter, Polizei, medizinische Beratungsstellen, Vertreter/-innen der Ärzteschaft, Krankenhäuser etc. Zum zweiten scheint eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit darin zu liegen, dass sehr konkret und unideologisch nach praktischen Lösungen gesucht wird.

Sinn eines Runden Tisches ist es, Problemlagen zusammen zu tragen, gemeinsam zu erörtern, nach Möglichkeiten zu einem gemeinsamen Problemverständnis auf der konkreten Ebene zu kommen und pragmatische Lösungswege im Interesse der Migrant/-innen ohne Aufenthaltsstatus zu entwickeln.

3.4.5.2 Hausärztliche Beratungsangebote

In Frankfurt bietet das Gesundheitsamt anonyme und kostenlose „internationale humanitäre Sprechstunden“ an. Rechtsgrundlage ist das Hessische Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst vom 28.9.2007 (vgl. Gesundheitsamt Frankfurt 2009 a, b). Danach können die Gesundheitsämter ambulante Behandlungen bei besonders benachteiligten oder schutzbedürftigen Personen vornehmen.

Bei den Sprechstunden handelt es sich um ein mit öffentlichen Mitteln finanziertes hausärztliches Versorgungsangebot mit Beratung und medizinische Betreuung. Dazu zählen Anamnese und körperliche Untersuchung, Blut- Urin-, Stuhluntersuchungen, Röntgen-Thorax, EKG, Ultraschalluntersuchungen, Seh- und Hörtests, Lungenfunktionsprüfungen, Beratung bei gynäkologischen Fragestellungen, Krebsvorsorge, auch Behandlung von chronischen Erkrankungen, Kindervorsorgeuntersuchungen mit Impfungen sowie kinderärztliche Behandlung, Impfberatung, reisemedizinische Beratung,

Weitervermittlung an niedergelassene Spezialist/-innen sowie sozialpädagogische Betreuung und ggf. Begleitung (vgl. Gesundheitsamt Frankfurt 2009 a, b).

Um eine fachgerechte Diagnostik und Behandlung zu gewährleisten, die über die hausärztliche Versorgung hinausgeht, sind Kooperationsstrukturen mit Krankenhäusern und Fachärzten aufgebaut worden. Allerdings wird bei Überweisungen die Anonymität der Patient/-innen in Frankfurt nicht mehr garantiert. Die Regelungen der Kostenübernahme sind hier mit der Preisgabe der Identität verbunden.

In Hamburg hat das Gesundheitsamt des Bezirks Altona im Jahr 2007 Vorüberlegungen zur Verbesserung der hausärztlichen Versorgung entwickelt. Das „Fachkonzept für eine bedarfsbezogene allgemeinmedizinische Praxis“ beinhaltet die medizinische Basisversorgung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG in Verantwortung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (vgl. Gesundheitsamt Altona 2007).

3.4.5.3 Anonymisierter Krankenschein

Der Vorschlag eines „anonymen“ oder „geschützten“ Krankenscheins, wie er verschiedentlich in die Diskussion eingebracht worden ist, zielt darauf, auch Menschen ohne Papiere in das reguläre Gesundheitssystem zu integrieren. Im Kern geht es darum, dass die Geltendmachung von Leistungsansprüchen bei Wahrung der Anonymität nicht an fehlenden Abrechnungsmöglichkeiten für Ärzte und Krankenhäuser scheitert. So ist es z. B. denkbar, dass eine anerkannte Beratungsstelle oder ein Gesundheitsamt unter ärztlicher Leitung den Bedarf überprüft und den Krankenschein ausstellt. Damit wäre der Besuch eines niedergelassenen Arztes oder eines Krankenhauses möglich, und die dort erbrachten Gesundheitsdienstleistungen könnten über die Sozialämter abgerechnet werden. Durch die ärztliche Leitung der Vergabestelle wäre diese von der Übermittlungspflicht selbst dann ausgenommen, wenn es sich um eine Einrichtung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes handelte. Voraussetzung für ein solches System wäre, dass sowohl die Vergabestelle als auch der Krankenschein selbst von allen Beteiligten, d. h. von Ärzt/-innen, Krankenhäusern, Gesundheits- und Sozialverwaltung anerkannt sein müsste.

Für Hamburg hat das Medibüro ein ausführliches Konzept für die Einführung eines „anonymisierten Krankenscheins“ entwickelt, dessen zentrale Forderung die staatliche Anerkennung der Gesundheitsversorgung aller hier lebenden Menschen ist – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus (vgl. Medibüro 2009).

„Ziel ist es, Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus ohne Gefährdung durch Datenweitergabe an die Ausländerbehörde, die Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen orientiert an der Regelversorgung zu ermöglichen. [...] Anlaufstellen zur Vergabe des Anonymisierten Krankenscheins sind Stellen des öffentlichen Gesundheitswesens unter ärztlicher Leitung, wodurch die Verpflichtung zur Schweigepflicht gewährleistet ist. Für die Vergabe der Scheine sollte ein fester Raum innerhalb einer bestehenden Struktur, die im Umgang mit der Problematik erfahren ist, etabliert sowie zusätzliche personelle Kapazitäten geschaffen werden. Im Sinne eines ganzheitlichen Gesundheitsansatzes und vor dem Hintergrund der häufig prekären Lebenssituation des PatientInnenkollektivs sollte die Vergabestellen eine begleitende lebensweltorientierte Sozialberatung anbieten bzw. vermitteln können. Dabei ist insbesondere auf eine Rechtsberatung Wert zu legen. Alle Nicht-EU-BürgerInnen ohne legalen Aufenthaltsstatus, im Asylverfahren oder mit einer Duldung, sowie EU-BürgerInnen ohne ausreichenden Versicherungsschutz sollten Anspruch auf einen Anonymisierten Krankenschein haben. Es sollte ein möglichst barrierefreier Zugang zur medizinischen Regelversorgung ermöglicht werden.“ (Medibüro 2009: 3)

3.4.5.4 Aufenthaltsstatus für Schwangere und Ausstellung von Geburtsurkunden

Mitarbeiter/-innen des Medibüro weisen darauf hin, dass die Ausländerbehörde in Hamburg Schwangere, die eine Duldung beantragen, unter Druck setzen, einen Asylantrag zu stellen, was die Umverteilung in ein anderes Bundesland bedeute und die Schwangere aus ihrem sozialen Netz herausreißt. Es wird vermutet, dass dies der Grund dafür ist, warum so wenige Schwangere bislang die Möglichkeit für eine (vorübergehende) Legalisierung ihres Status wahrnehmen. Gefordert wird, dass die bereits in Berlin und München praktizierten Verfahren zur Verbesserung der Lebenssituation von Schwangeren und Neugeborenen auch als Mindeststandard in Hamburg übernommen werden. In beiden Großstädten wurde die Schutzfrist für schwangere Frauen auf drei Monate vor und drei Monate nach der Geburt verlängert.

3.4.5.5 Gesundheitsfonds

Die in der Bundesrepublik Deutschland diskutierten Modelle eines Gesundheitsfonds zielen im Kern auf die Akquise von privaten Finanzmitteln, mit denen die gesundheitliche Versorgung von statuslosen Migrant/-innen ohne Rückgriff auf die Einrichtungen der Sozialverwaltung direkt bezahlt werden können. Auch wenn sie bisher vorwiegend auf kommunaler Ebene diskutiert werden, sind Gesundheitsfonds grundsätzlich auch auf Bundesebene denkbar (vgl. Andersen 2003/ Bommers 2007). Ebenso ist prinzipiell vorstellbar, dass sich die Öffentliche Hand an einem solchen Fond beteiligt. Faktisch gibt es aber zurzeit kein Beispiel in Deutschland, wo dies der Fall wäre. Alle bisher näher konkretisierten Fondslösungen beruhen auf privater Spendentätigkeit. Darin wird u. a. einer der zentralen Nachteile von Gesundheitsfonds gesehen, verweisen sie doch die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere weiterhin in eine Art Parallelwelt aus Ehrenamtlichkeit und privatem Spendenaufkommen. Dazu kommt, dass ein Fond immer durch das jeweilige Spendenaufkommen begrenzt ist. Dadurch und durch die mit ihm verbundenen Regelungen zu den Ziehungsrechten ist er schwerfällig und nicht auf den eigentlichen Bedarf ausgerichtet (vgl. Wiesner 2008: 24). Es wird befürchtet, dass gerade die notwendigen neuen Verwaltungsstrukturen nicht nur aufwändig sein könnten, sondern zudem nicht zu den gewünschten Entlastungen von Leistungserbringern führt (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2007: 24).

3.5 Arbeiten in der Illegalität

3.5.1 Gesellschaftliche Dimension: Migration und Arbeit in der Globalisierung

Weltweit leben nach Schätzungen der GCIM etwa 200 Millionen Menschen außerhalb ihrer Herkunftsländer.²² Als eine der wichtigsten Ursachen für die Zuwanderung nach Europa werden die Arbeitslosigkeit und die geringen Verdienstmöglichkeiten in den Herkunftsländern gesehen. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) waren im Jahre 2004 etwa 185 Millionen Menschen arbeitslos. Etwa 60 % der Migration findet vor diesem Hintergrund aus den Ländern des Südens in die nördlichen Industrieländer statt. Deutschland ist eines der größten Aufnahmeländer von Migrant/-innen. Eine der wichtigsten Motivationen von Menschen aus den armen Ländern, in die Industrieländer zu migrieren, ist die Erwartung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen sowie besserer Verdienstmöglichkeiten. „Migranten, die aus den Ländern mit niedrigem Einkommen in die Länder mit höheren Einkommen abwandern, können dort oft Löhne erhalten, die 20 bis 30 mal höher liegen als die, die sie in ihrem Heimatland erhalten könnten. Auch wenn die Lebenshaltungskosten in den Zielländern in der Regel weit höher sind, können dennoch die meisten Zuwanderer genug verdienen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern und gleichzeitig Rücküberweisungen nach Hause an die Mitglieder ihres Haushalts und ihrer Gemeinschaft zu schicken.“ (GCIM 2005: 12)

Damit ist die Arbeitsaufnahme ein zentrales Element der globalen Migration. Migrant/-innen ohne Aufenthaltsstatus sind dabei in hohem Maße auf die informellen Arbeitsmärkte angewiesen. Die entsprechenden Zugänge sind für sie gleichzeitig überlebenswichtig. Nicht nur zur Sicherung der eigenen Existenz in Deutschland, sondern häufig auch, um Familienmitglieder in den Heimatländern zu unterstützen.

Trotz zunehmender Diskussion über Menschenhandel und erzwungener Migration in die Sexindustrie und andere Arbeitsverhältnisse ist davon auszugehen, dass die Arbeitsmigration in der Regel freiwillig stattfindet, auch wenn sich die Migrant/-innen häufig der Fluchthelfer und Schlepper bedienen, die sie zu überhöhten Preisen und unter teilweise menschenunwürdigen und lebensgefährlichen Bedingungen in die Aufnahmeländer bringen. In diesen Fällen machen sich die Täter den Umstand zunutze, „dass ihre Opfer von der Polizei keine Hilfe erwarten.“ (Cyrus 2006: 212)

Zuwanderer/-innen ohne Aufenthaltsstatus müssen aufgrund ihrer Statuslosigkeit den Zugang zu informellen Arbeitsmärkten suchen, obwohl auch Arbeitgeber durchaus ein Interesse an (regulärer) Beschäftigung von Migrant/-innen haben. In dem GCIM-Bericht wird auf die Unzufriedenheit von Arbeitgebern mit den geltenden Zuwanderungsbeschränkungen eingegangen: „In vielen Teilen des Privatsektors werden solche Kontrollen als Einschränkung der Produktivität und Erweiterung des Markts angesehen. Vertreter des Privatsektors beschwerten sich darüber, dass sie nicht in der Lage sind, die von ihnen erwarteten Dienstleistungen anzubieten, da sie daran gehindert werden, die Lücken im Arbeitsmarkt mit zugelassenen Migranten zu schließen.“ (GCIM 2005: 15) Die Kommission geht davon aus, dass „einige Industriestaaten ihren Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften (insbesondere an billigen und flexiblen Arbeits-

²² Global Commission on International Migration (GCIM). Diese Kommission wurde im Jahr 2003 von 32 Staaten gegründet, um die weltweite Migration zu analysieren und Lösungsansätze zur Unterstützung der UN zu entwickeln. Im Jahr 2005 legt sie ihren Bericht vor. Für Deutschland war Dr. Rita Süßmuth in die Kommission entsandt.

kräften, die dazu eingesetzt werden können, Arbeiten zu verrichten, die einheimische Bürger nicht übernehmen wollen) dadurch gedeckt haben, dass sie bei der Einstellung von irregulären Arbeitsmigranten ein Auge zudrücken.“ (ebd.: 15)

Während die GCIM Tendenzen einer Arbeitsmarktliberalisierung wahrnimmt, betont die EU die restriktive Kontrolle der Arbeitsmärkte für Migrant/-innen von außerhalb der Europäischen Union. So heißt es in der Richtlinie des europäischen Parlamentes über Mindeststandards von Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, vom 18. Juni 2009: „Ein wichtiger Anreiz für die rechtswidrige Einwanderung in die EU besteht darin, dass es in der EU möglich ist, eine Beschäftigung zu finden, auch ohne den erforderlichen Rechtsstatus zu besitzen. Die Bekämpfung von rechtswidriger Einwanderung und rechtswidrigem Aufenthalt muss daher auch Maßnahmen zur Verringerung dieses Anreizes einschließen.“ (EU 2009: 1)

3.5.1.1 Internationales Arbeits- und Sozialrecht

Auf internationaler Ebene sind vor allem die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation mit Sitz in Genf (International Labour Organisation - ILO) normsetzend für die Rechtsprechung im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts.

Die vier Grundprinzipien, die das Selbstverständnis der ILO bestimmen, sind:

1. Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen
2. Beseitigung der Zwangsarbeit
3. Abschaffung der Kinderarbeit
4. Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

Diese Grundprinzipien wurden in acht Übereinkommen, die als Kernarbeitsnormen bezeichnet werden, konkretisiert. Deutschland hat alle Kernarbeitsnormen ratifiziert (vgl. ILO 1999). Damit sind sie geltendes Recht in Deutschland, auch wenn dies in der Rechtsprechung noch nicht ausreichend Berücksichtigung findet. In aller Regel liegen die in Deutschland geltenden Arbeits- und Sozialstandards über den Mindeststandards, wie sie in den ILO-Übereinkommen festgeschrieben sind. Die Tätigkeit der ILO ist jedoch auch für Deutschland von Bedeutung. Zum einen aus der sozial-ethisch orientierten Grundsatzposition, dass es ein Anliegen der ILO und ihrer Mitgliedsländer sein muss, für die arbeitende Bevölkerung in aller Welt ein Mindestmaß an materieller und sozialer Sicherung zu erreichen. Zum anderen aber auch als Schutz vor weltweiter Dumpingkonkurrenz: „Daneben ist es für Deutschland mit seinen starken weltwirtschaftlichen Verflechtungen von erheblicher Bedeutung, dass der Wettbewerb um Märkte und Standorte im Zeichen der Globalisierung nicht in einen destruktiven Prozess des Abbaus von Arbeits- und Sozialstandards ausartet.“ (ILO 2009)

3.5.1.2 EU-Richtlinie 2009: Sanktionen gegen Arbeitgeber

Am 18. Juni 2009 wurde die EU-Richtlinie über die Mindeststandards für Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, verabschiedet. Hintergrund der Richtlinie ist ein Übereinkommen im Europäischen Rat, das dieser auf seiner Tagung vom Dezember 2006 erzielt hatte. Danach soll in Europa die Zusammenarbeit bei der „Bekämpfung der rechtswidrigen Einwanderung“ verstärkt werden. Vorgesehen sind insbesondere Maßnahmen gegen die illegale Beschäftigung von Migranten ohne Aufenthaltsstatus aus den Drittländern.

„Als zentrales Element dieser Maßnahmen sollte ein allgemeines Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt in der EU

eingeführt werden; dieses Verbot sollte durch Sanktionen gegen Arbeitgeber, die ihm zuwiderhandeln, ergänzt werden.“ (EU 2009: 1)

Gemäß der Richtlinie sollen Arbeitgeber nun vor der Einstellung eines Nicht-EU-Bürgers verpflichtet werden, dessen Aufenthaltserlaubnis zu überprüfen. Als angemessene Sanktionen gegen Arbeitgeber zur Durchsetzung des Verbots illegaler Beschäftigung werden Geldbußen und die Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten für die Rückführung bzw. Abschiebung genannt. Für Arbeitgeber, die eine Person zu privaten Zwecken eingestellt haben, beispielsweise private Haushalte, werden ausdrücklich „geringere finanzielle Sanktionen“ vorgesehen. Als weitere Sanktion ist der Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen bis hin zu Betriebschließung vorgesehen.

Grundsätzlich wird in Artikel 6 der Richtlinie auch das Recht des Arbeitnehmers auf die vereinbarte oder angemessene Entlohnung festgestellt. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, sowohl die ausstehenden Vergütungen für geleistete Arbeit zu zahlen als auch die fälligen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Darüber hinaus muss er die Kosten tragen, die durch die Überweisung ausstehender Vergütungen in das Land entstehen, in das der illegal Beschäftigte zurückgekehrt ist oder abgeschoben wurde. Nach der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten zwar dafür sorgen, „dass Drittstaatsangehörige ihre Ansprüche geltend machen oder geltend machen können“ (EU 2009: 2). Allerdings werden sie ausdrücklich nicht verpflichtet, ihre Botschaften oder Vertretungen in den Drittstaaten in diese Verfahren einzubeziehen. Das bedeutet, dass ein abgeschobener Arbeitnehmer keine Möglichkeit hat, seine Lohnansprüche aus dem Heimatland über die deutsche Botschaft anzumelden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) bezweifelte bereits in seiner Stellungnahme zum Richtlinienentwurf vom 10. September 2007, dass dieser neben den restriktiven einwanderungspolitischen Aspekten ein sinnvolles Instrument für den Schutz von Arbeitnehmerrechten darstelle. Aus Gewerkschaftssicht sollte der Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Schwarzarbeit gelegt werden sowie auf den Schutz der Beschäftigten vor ausbeuterischen Arbeitsbedingungen. Darüber hinaus kritisiert der DGB, der Richtlinienentwurf habe Auswirkungen auf die Politik der Mitgliedstaaten zur Regularisierung des Aufenthalts Drittstaatsangehöriger. Denn der Entwurf enthalte keine Öffnungsklausel für Mitgliedsstaaten wie Spanien und Portugal, damit diese – wie in den vergangenen Jahren – auch weiterhin Maßnahmen zur Legalisierung von Arbeitnehmer/-innen ohne gültigen Aufenthaltsstatus vornehmen könnten. (Vgl. DGB 2009: 15). Noch schärfer reagierte der Europäische Gewerkschaftsbund (European Trade Union Confederation – ETUC). In einer Presseerklärung vom 4. Februar 2009 wird die EU-Richtlinie als kontraproduktiv bezeichnet und als gefährlich und nicht hilfreich im Umgang mit undokumentierter Arbeit von irregulär Beschäftigten abgelehnt. Catelene Passchier, die zuständige ETUC-Sekretärin in Brüssel: „It will drive vulnerable migrant workers further underground and not provide them legal bridges out of illegality.“ (ETUC 2009)

3.5.1.3 Position des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat in einer Stellungnahme zur „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“ aus dem Jahr 2001 Vorschläge für eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen in der EU entwickelt. Migrant/-innen aus Drittstaaten sollen danach Grundrechte in Anspruch nehmen können in den Bereichen:

- Privat- und Familienleben
- Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

-
- Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit
 - Recht auf Bildung, Berufsfreiheit, Nichtdiskriminierung
 - Arbeitsrechte und sozialen Sicherheit
 - Rechte auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

Darüber hinaus sollen für illegalisierte Migrant/-innen in der EU die Menschenrechte zur Geltung gebracht werden, wie sie in den gemeinsamen internationalen Verträgen der Mitgliedstaaten und der Genfer Flüchtlingskonvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert sind.

Der Ausschuss fordert außerdem, die sozialen Rechte wie Gesundheitsversorgung, Ausbildung für Minderjährige und Sozialhilfe zu gewährleisten. Der EWSA befürwortet in seiner Stellungnahme Regularisierungsmaßnahmen von illegalisierten Personen in der EU sowie die Ausarbeitung entsprechend flexibler Verfahren. Es wird darauf hingewiesen, dass Legalisierungen nicht nur den betroffenen Personen zugute kommen. Nach Auffassung des EWSA hätten sie auch positive Auswirkungen auf den gesamten Arbeitsmarkt, weil dadurch der Schattenwirtschaft der Nährboden entzogen würde (vgl. EWSA 2001).

3.5.1.4 Die Wanderarbeiternehmerkonvention der Vereinten Nationen

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/-innen und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families) wurde 1990 von der UN-Vollversammlung verabschiedet. Ziel der Wanderarbeiternehmerkonvention ist die Verbesserung der rechtlichen Situation von Migrant/-innen mit Arbeitnehmerstatus, Saison- und Gelegenheitsarbeiter/-innen sowie deren Familienmitgliedern. Die Konvention legt fest, wie die allgemeinen Menschenrechte für Wanderarbeiter anzuwenden sind.

Nach der Ratifizierung durch 20 Staaten trat die Konvention im Jahr 2003 in Kraft. Allerdings sind unter den Unterzeichnern keine europäischen Zielländer vertreten. Auch Deutschland hat die Wanderarbeiternehmerkonvention bis heute nicht unterzeichnet.

Die Konvention schreibt die Gewährleistung fundamentaler Rechte für alle Migrant/-innen fest, die sich im Land aufhalten – also auch für Migrant/-innen ohne gültigen Aufenthaltsstatus. Aber sie unterscheidet grundsätzlich zwischen den Rechten für reguläre und irreguläre Migrant/-innen. Während für erstere die weitgehende Teilhabe an staatlichen Leistungen vorgesehen ist, bleibt die Wanderarbeiternehmerkonvention zurückhaltend, wenn es um die Rechte irregulärer Migrant/-innen geht. Hier definiert sie „lediglich ein menschenrechtliches Minimum“ (Spieß 2007: 11). In vielen Bereichen greift die Wanderarbeiternehmerkonvention bestehende Rechte auf, die bereits in anderen internationalen Menschenrechtsverträgen verbürgt sind. Neu ist jedoch die Informationspflicht der Vertragsstaaten, die diese gegenüber den Migrant/-innen vor ihrer Einreise, während ihres Aufenthalts und nach der Ausreise haben.

3.5.2 Arbeitsrechtliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland

3.5.2.1 Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Deutschland

Im Jahre 2005 wurde in Deutschland das „Gesetz gegen den Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ verschärft. Im gleichen Jahr hat die ILO eine Studie von Norbert Cyrus zu den Themen „Zwangsarbeit, Menschenhandel und irreguläre Migration“ veröffentlicht, in der die Situation in Deutschland als einem der wichtigsten Zielländer für Migrant/-innen aus aller Welt untersucht wird. „Sie reisen über illegale Wege

oder als Asylbewerber, Saisonarbeiter, Touristen oder Studenten ein. Obwohl der Zugang zum Arbeitsmarkt beschränkt ist, schätzen Experten, dass in Deutschland zurzeit knapp eine Million Migrantinnen beschäftigt sind.“ (Cyrus 2006: 1) Cyrus beschreibt, dass viele dieser Migrantinnen unterhalb der Arbeitsnormen, wie sie von der ILO festgelegt wurden, arbeiten. In diesen Beschäftigungsverhältnissen seien Täuschungen, Drohungen, Missbrauch, Betrug und Nötigung an der Tagesordnung, um die Wanderarbeitnehmerinnen zur Unterordnung zu zwingen und die Gewinne zu erhöhen. In der Studie werden Verhältnisse von Zwangsarbeit in verschiedenen Wirtschaftszweigen konstatiert (vgl. ebd.: 44).

Die deutsche Gesetzgebung sieht im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB) eine befristete Aufenthaltsgenehmigung im Rahmen eines Zeuginnenschutzprogrammes vor, die es den Opfern erlaubt, sich für den Zeitraum des Prozesses legal in der Bundesrepublik aufzuhalten. „Sprechen konkrete Tatsachen oder andere Anhaltspunkte dafür, dass eine ausreisepflichtige Person von Menschenhandel betroffen ist, so ist grundsätzlich eine Frist zur freiwilligen Ausreise von mindestens vier Wochen vorzusehen. Die Betroffenen werden über die Möglichkeit informiert, sich durch spezielle Beratungsstellen betreuen und helfen zu lassen. Die Ausreisefrist soll darüber hinaus dem Ausländer die Möglichkeit geben, seine persönlichen Angelegenheiten zu regeln“ (Bundesministerium des Innern 2004: 211).

Und selbst in diesen Fällen der eklatanten Menschenrechtsverletzungen ist es sehr schwierig, den Betroffenen die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen. So beklagt der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK), dass es in der Praxis schwer ist, die gesetzliche Definition von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, nämlich das Vorliegen „eines auffälligen Missverhältnisses zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen“ nachzuweisen, weil hier noch keine entsprechenden Rechtsauslegungen vorliegen (KOK 2007: 1). Zur Schaffung von mehr Rechtssicherheit fordert der KOK in seiner Presseerklärung vom 11. Dezember 2007 die „Einführung von gesetzlichen branchenspezifischen Mindestlöhnen“, um ein Vergleichskriterium zur Feststellung eines auffälligen Missverhältnisses zu haben (ebd.). Gesetzliche Mindestlöhne würden den Betroffenen in allen Arbeitsverhältnissen eine Erkennungshilfe geben, ob sie sich in extremen Ausbeutungsverhältnissen befinden. Darüberhinaus können sie eine wichtige Hilfe bei der Beweisführung bei Schadensersatz- und Arbeitsgerichtsprozessen sein (vgl. ebd.).

3.5.2.2 Arbeitnehmer/-innenrechte bei irregulärem Beschäftigungsverhältnis

Die arbeitsrechtliche Situation von Arbeitnehmerinnen ohne Aufenthaltspapiere unterscheidet sich von der rechtlichen Situation sich legal aufhaltender Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie durch die fehlende Arbeitserlaubnis. Das impliziert zwar ein illegales Arbeitsverhältnis, bedeutet aber andererseits nicht, dass den betroffenen Arbeitnehmerinnen keine Rechte aus der faktisch geleisteten Arbeit zustünden und sie diese nicht geltend machen könnten. Nach heute wohl überwiegender Auffassung führt eine fehlende Arbeitserlaubnis nicht zur Nichtigkeit des Arbeitsvertrages, sondern nur zu einem absoluten Beschäftigungsverbot für den Arbeitgeber (vgl. Schaub 2009: Rn. 33). Hielte man den Arbeitsvertrag wegen des Verstoßes gegen ein Gesetz – hier die Erfordernis einer Arbeitserlaubnis – für unwirksam, stünden die Arbeitnehmerinnen ohne Aufenthaltspapiere auch nicht völlig rechtlos da. Ist der Arbeitsvertrag vollzogen worden, werden die Leistungen nach den getroffenen Vereinbarungen oder den gesetzlichen Regelungen abgewickelt, es ist ein sogenanntes faktisches Arbeitsverhältnis. (vgl. Müller-Glöge/Preis/Schmidt 2009, Rn: 145 ff.).

Dennoch ist es für illegalisierte Arbeitnehmer/-innen sehr viel schwerer, ihr Recht durchzusetzen, weil

1. die Abhängigkeit von den Arbeitgeber/-innen durch den fehlenden Aufenthaltsstatus objektiv höher ist,
2. das Aufenthaltsrecht und die aktuelle Politik den illegalen Aufenthalt mit Ausweisung und Abschiebung verfolgen,
3. das subjektive Empfinden der Arbeitnehmer/-innen ohne Aufenthaltspapiere das eines insgesamt rechtlosen Zustandes ist, der sich auf alle Lebensbereiche erstreckt.

Wenn Arbeitnehmer/-innen ohne Aufenthaltspapiere ihre Arbeitsrechte einklagen wollen, ist es im Rahmen des Arbeitsgerichtsverfahrens möglich, „dass der Richter, wenn er erfährt, dass der Arbeitnehmer kein Aufenthaltsrecht/keine Duldung hat, diese Information an die Ausländerbehörde weiterleitet“ (Saga 2007: 2). Damit wäre dann auch der Zugriff durch die Polizei und die sofortige Abschiebung möglich. Hinzuweisen ist an dieser Stelle jedoch darauf, dass dies nur eine Möglichkeit ist, aber keine Verpflichtung. § 87 begründet nach gängiger Rechtsauffassung keine Meldepflicht im laufenden Verfahren.

3.5.2.3 Recht auf Entlohnung

Mit Unterstützung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hat im Oktober 2007 die EU-Gemeinschaftsinitiative Equal eine Broschüre für Arbeitnehmer/-innen herausgegeben, in der die Rechte ausländischer Arbeitnehmer/-innen „ohne Papiere“ gegenüber dem Arbeitgeber aufgeführt werden. An erster Stelle steht das Recht auf Lohnzahlung, „auch wenn der Arbeitnehmer kein Aufenthaltsrecht/keine Duldung bzw. keine Beschäftigungserlaubnis hat“ (Saga 2007: 2).

Dafür gilt in erster Linie die getroffene arbeitsvertragliche Vereinbarung. Fehlt eine solche oder kann sie nicht bewiesen werden, weil sie z. B. nicht schriftlich vorliegt, so kann auf die gesetzlichen Regelungen zurückgegriffen werden. Die Grundlage für das Recht auf Arbeitslohn ist im Arbeitsvertragsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) in den §§ 611 und 612 festgeschrieben: „Eine Vergütung gilt als stillschweigend vereinbart, wenn die Dienstleistung den Umständen nach nur gegen eine Vergütung zu erwarten ist.“ (Müller-Glöge/Preis/Schmidt 2009: Rn 2). Dieser Grundsatz gilt unabhängig davon, ob die Dienstleistung in der Bauwirtschaft, der Gastronomie oder in privaten Haushalten erbracht wird.

Wenn die Höhe der Vergütung nicht ausdrücklich im Vertrag vereinbart wurde, so richtet sie sich nach der in der Branche üblichen Vergütung. Das können die Tariflöhne sein. Die Verpflichtung zur Zahlung des vereinbarten Lohnes ist unabhängig von einer gültigen Arbeitserlaubnis und unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Beteiligten. Der fehlende Aufenthaltsstatus wird allerdings häufig von Arbeitgebern ausgenutzt, um Stundenlöhne weit unter dem Tariflohn auszuzahlen. In Einzelfällen kann dann wegen eines „sittenwidrigen Lohnwuchers“ gegen die Arbeitgeber vorgegangen werden. Dieser kann nach der jüngsten Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts dann vorliegen, wenn weniger als 70 % der üblichen Vergütung ein „auffälliges Missverhältnis“ begründen (ebd.: Rn 3).

Für den Vertragsabschluss ist eine mündliche Vereinbarung ausreichend. Allerdings ist der Arbeitgeber gesetzlich gehalten, spätestens einen Monat nach dem vereinbarten Beginn des Arbeitsverhältnisses die Absprache schriftlich zu fixieren und sie dem Arbeitnehmer auszuhändigen. In dieser schriftlichen Mitteilung, die in § 2 Nachweis-

gesetz gefordert wird und als Nachweispflicht des Arbeitgebers formuliert ist, müssen neben Namen und Anschrift der Vertragsparteien auch Beginn und Dauer des Arbeitsverhältnisses, der Arbeitsort, eine Beschreibung der zu leistenden Tätigkeit, die Arbeitszeit sowie die Dauer des jährlichen Erholungsurlaubs aufgenommen werden (Nachweisgesetz 1995).

Bei der Beschäftigung von Arbeitnehmern ohne Aufenthaltspapiere wird ein Vertrag in der Regel in beiderseitigem Einverständnis nicht schriftlich formuliert. In diesem Fall gilt der mündliche Vertrag. Will der Arbeitnehmer den ihm zustehenden Lohn nachträglich einklagen, muss er seinerseits in der Lage sein, durch Unterlagen oder Zeugenaussagen nachzuweisen, wie viele Stunden er für den Arbeitgeber tätig war. Während für ein Dienstverhältnis die schriftliche Form des Vertrages nicht notwendig ist, muss eine Kündigung des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber nach § 623 BGB schriftlich erfolgen, um rechtswirksam zu sein. Ansonsten besteht das Arbeitsverhältnis formal weiter, wenn der Arbeitnehmer über die mündliche Kündigung hinaus seine Arbeitskraft weiter anbietet.

3.5.2.4 Mindesturlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Arbeitsunfall

Ebenso wie die gesetzliche Regelung in Bezug auf den vereinbarten Lohn sind auch die Regelungen in Bezug auf zu gewährenden Erholungsurlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Unfallversicherung für Arbeitnehmer/-innen unabhängig vom Aufenthaltsstatus.

Im Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer ist geregelt, dass jeder Arbeitnehmer in jedem Kalenderjahr Anspruch auf bezahlten Erholungsurlaub hat. Dieser beträgt nach § 3 Bundesurlaubsgesetz mindestens 24 Werktage. Da dabei von einer 6-Tage-Woche ausgegangen wird, kann von einem jährlichen Mindesturlaub von vier Wochen ausgegangen werden (vgl. Bundesurlaubsgesetz 2002). Ist der Mindesturlaub während eines Kalenderjahres beansprucht, aber nicht gewährt worden, können die Arbeitnehmer/-innen Schadensersatz beanspruchen.

Entgeltzahlungen sind auch für Feiertage gesetzlich vorgeschrieben. Der Arbeitgeber muss nach § 2 Entgeltfortzahlungsgesetz „für Arbeitszeit, die infolge eines Feiertages ausfällt, das Arbeitsentgelt zahlen, das er ohne den Arbeitsausfall erhalten hätte“.

In § 3 ist auch der Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall geregelt: Wenn ein Arbeitnehmer arbeitsunfähig erkrankt und dadurch die Arbeitsleistung ausfällt, ist der Arbeitgeber zur Lohnfortzahlung bis zur Dauer von sechs Wochen verpflichtet (vgl. Entgeltfortzahlungsgesetz 1994).

Grundsätzlich sind alle Beschäftigten an ihrem Arbeitsplatz und auf dem direkten Arbeitsweg über die gesetzliche Unfallversicherung versichert (§ 2 SGB VII). Dieses Gesetz gilt sowohl für die Tätigkeit in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen als auch in privaten Haushalten. Dass dieses in der Praxis so gut wie nie umgesetzt wird, liegt zum einen an der Weigerung der Arbeitgeber, den Arbeitnehmer bei der Berufsgenossenschaft anzumelden und die Beiträge für ihn zu entrichten. Zum anderen spielt auch die Unwissenheit der Arbeitnehmer/-innen ohne Aufenthaltspapiere eine erhebliche Rolle. Im Falle eines Arbeitsunfalls, der medizinische Behandlungskosten verursacht, müsste davon ausgegangen werden, dass zunächst die Unfallversicherung der Berufsgenossenschaft einspringt und sich dann über den Arbeitgeber die Beiträge einholt.

3.5.2.5 Schwarzarbeit

Am 1.8.2004 ist das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung in Kraft getreten. „Zweck des Gesetz-

es ist es, ein neues Unrechtsbewusstsein gegenüber Schwarzarbeit zu schaffen und durch die Bündelung von Prüfungs- und Ermittlungsrechten bei der Zollverwaltung leistungsfähige Strukturen zur Bekämpfung der gewerblichen Schwarzarbeit zu bilden.“ (Küttner 2009: 2145) Eine Kritik am Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz besteht darin, dass der Umstand, dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit informiert werden „soll“, zu unbestimmt sei und deshalb zu Rechtsunsicherheit führe.

Eine Kontrolle durch den Zoll (FKS) in privaten Haushalten ist grundsätzlich nicht zulässig, obwohl diese einen relevanten Faktor im Bereich der Beschäftigung von Arbeitnehmer/-innen ohne Papiere darstellen. Ein weiterer Unterschied zwischen Schwarzarbeit im gewerblichen und im privaten Bereich ist, dass die Nicht-Abführung der Arbeitgeberanteile lediglich als Ordnungswidrigkeit gilt und damit nicht strafrechtlich relevant ist. Ungeachtet der verstärkten Bemühungen um Aufdeckung und Verfolgung der Schwarzarbeit durch den Zoll bleiben die Rechtsansprüche der Arbeitnehmer – wie sie in vorhergehenden Kapiteln beschrieben sind – bestehen.

Bei allen Einschränkungen, denen Arbeitnehmer/-innen ohne gültige Papiere unterworfen sind, so herrscht doch weitgehend Einigkeit darüber, dass der Umstand der Papierlosigkeit und der Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis in keiner Weise eine Rechtlosigkeit begründet. Im Gegenteil ergeben sich grundlegende Rechte wie die angemessene Entlohnung, die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Mindesturlaub und Unfallversicherung allein aus der Tatsache einer – unter welchen Umständen auch immer – geschlossenen Arbeitsvereinbarung. Sie gelten unabhängig von Aufenthaltsstatus und Arbeitserlaubnis. Das grundlegende Problem bei der Rechtsstellung von Migrant/-innen in irregulären Arbeitsverhältnissen sind daher nicht fehlende arbeitsrechtliche Schutznormen. Das grundlegende Problem ist vielmehr die Frage, wie diese Normen geltend gemacht werden können.

3.5.3 Rechtliche Hinderungsgründe für eine legale Arbeitsaufnahme

Trotz der Allgemeingültigkeit wesentlicher arbeitsrechtlicher Mindestnormen unterscheidet sich die arbeitsrechtliche Situation von Arbeitnehmer/-innen ohne Aufenthaltspapiere grundsätzlich von derjenigen sich legal aufhaltender Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland: zum einen durch das Verbot der illegalen Einreise und die Kriminalisierung des Aufenthalts, welche im Aufenthaltsgesetz geregelt sind; zum anderen durch die fehlende Arbeitserlaubnis, die aus dem Fehlen gültiger Aufenthaltspapiere resultiert.

3.5.3.1 Meldepflicht in arbeitsgerichtlichen Verfahren

Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) regelt und steuert die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Migrant/-innen in der BRD (vgl. AufenthaltG 2004). Für Menschen ohne legalen Aufenthalt ist vor allem die im Aufenthaltsgesetz vorgeschriebene Meldepflicht von Bedeutung: § 87 Abs. 2 schreibt als Grundsatz die Pflicht öffentlicher Stellen vor, bei Kenntniserlangung von dem fehlenden legalen Aufenthaltsstatus eines Ausländers die zuständige Ausländerbehörde zu informieren.

Wichtig für die Weiterleitungspflicht ist, dass die Kenntnisnahme im Rahmen der dienstlichen Aufgabenerfüllung erlangt wurde. Wenn sie im privaten Kontext erhalten wurde, gilt die Meldepflicht hingegen nicht. Das Bundesministerium des Innern hat im Februar 2007 einen Prüfbericht „Illegal aufhältige Migranten in Deutschland – Datenerhebung, Rechtsgrundlage, Handlungsoptionen“ vorgelegt. Darin wird die bestehende Übermittlungspflicht im Aufenthaltsgesetz noch einmal betont. Laut Prüfbericht ist das

jeweilige Aufgabenfeld der öffentlichen Stelle ausschlaggebend dafür, ob Informationen weitergeleitet werden müssen oder nicht (vgl. BMI 2007).

Grundsätzlich wird die Übermittlungspflicht nach § 87 vom BMI als unverzichtbares Mittel der Migrationskontrolle angesehen, obwohl der Prüfbericht zeigt, dass die tatsächliche Übermittlung irregulär Aufhältiger von öffentlichen Stellen an Ausländerbehörden gering ist und nicht den erhofften Zweck erreicht. Sie soll als Abschreckungsmittel gegen illegale Einwanderung beibehalten bleiben. Der Effekt ist, dass illegalisierte Menschen den Kontakt mit öffentlichen Stellen vermeiden, um der Offenlegung ihrer Statuslosigkeit zu entgehen. Dies geschieht mit der Folge, dass sie ihre grundlegenden sozialen Rechte, wie den Zugang zu gesundheitlicher Grundversorgung, Zugang zu Bildung oder Arbeitsschutznormen, nicht wahrnehmen oder einfordern (vgl. dazu auch die Kapitel 3.3, 3.4).

3.5.3.2 Arbeitserlaubnis

Seit der Einführung des Aufenthaltsgesetzes im Januar 2005 benötigen Drittstaatsangehörige zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit grundsätzlich einen Aufenthaltstitel, der eine Arbeitserlaubnis beinhaltet (§ 4 Abs. 3 AufenthG; § 284 SGB III). Die Arbeitserlaubnis muss bei der Ausländerbehörde beantragt werden. Erst wenn die Ausländerbehörde die Voraussetzungen und damit den Aufenthaltstitel geprüft hat, entscheidet die Bundesagentur für Arbeit über die Erteilung einer Arbeitserlaubnis. Dies gilt aufgrund der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch noch bis 2011 für die EU-Bürger aus den neuen Mitgliedsstaaten (NMS-8-Staaten) und aus Bulgarien und Rumänien.

Für Menschen ohne Aufenthaltsstatus ist es somit unmöglich, einen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt durch eine Arbeitserlaubnis zu erlangen. Entsprechend können sie eine bezahlte Beschäftigung nur auf dem informellen Arbeitsmarkt bzw. in der Schattenwirtschaft finden.

3.5.3.3 Kosten arbeitsgerichtlicher Auseinandersetzungen

Die Kosten arbeitsgerichtlicher Auseinandersetzungen können, wenn die Kläger/-innen sie nicht selbst tragen können, über einen Anwalt beim Arbeitsgericht Hamburg beantragt werden. Formal gesehen können sie diesen Antrag auch selber stellen. In dem Antragsformular ist neben den persönlichen Daten auch die Angabe einer Adresse gefordert. Da die Prozesskostenbeihilfe zurückgefordert werden kann, muss eine private Adresse genannt werden. Genau davor haben viele Illegalisierte Angst und verzichten deshalb auf ihre berechtigten Ansprüche.

Die zweite Möglichkeit ist, dass sie Gewerkschaftsmitglied werden und darüber den gewerkschaftlichen Rechtsschutz und eine Rechtsvertretung vor dem Arbeitsgericht erhalten. In diesem Fall reicht auch die Adresse der Gewerkschaft als ladungsfähige Adresse aus.

3.5.3.4. Informationsdefizite bei den Betroffenen

Wie bereits ausgeführt, ist davon auszugehen, dass die illegalisierten Arbeitnehmer/-innen nicht oder nur unzureichend über ihre Rechte informiert sind. Deshalb wäre es sinnvoll, wenn der Hamburger Senat Beratung und Information in den jeweiligen Muttersprachen anbieten würde, die auch von Menschen ohne regulären Status anonym und kostenlos genutzt werden könnten.

Die Öffentliche Rechtsauskunft und Vergleichsstelle (ÖRA) der Freien und Hansestadt Hamburg ist im Grunde die geeignete staatliche Stelle, um den Arbeitnehmer/-innen

ohne Aufenthaltspapiere auch schriftliche Informationen über ihre Rechtslage in Deutschland in den verschiedenen Muttersprachen zukommen zu lassen (z. B. bei den Kontrollen der FKS und der Polizei in Betrieben) und sie im Rechtsstreit um ihre Rechte zu unterstützen.

Darüberhinaus ist die Erstellung von Informationsmaterialien in verschiedenen Sprachen von Nicht-Regierungsorganisationen wie Gewerkschaften, Kirchen, Beratungsstellen und politischen Initiativen eine wichtige Unterstützung gegen die Ausbeutungsstrukturen im Bereich der illegalen Arbeit.

3.5.4 Situation in Hamburg – Ergebnisse und Befunde aus den Interviews

Grundsätzlich war in allen Interviews mit betroffenen Migrant/-innen das Thema Arbeitsrechte von großer Unsicherheit geprägt. Häufig wurde zwar deutlich, dass die Arbeitnehmer/-innen ein subjektives Bewusstsein entwickeln, ungerecht behandelt zu werden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der vereinbarte Lohn vom Arbeitgeber vorenthalten wird. Der fehlende Aufenthaltsstatus bewirkt jedoch grundsätzlich, dass Migrant/-innen davon ausgehen, nicht die gleichen Rechte wie ihre regulären Kolleg/-innen zu haben und deshalb auch nicht gleich behandelt werden zu müssen. Das bezieht sich zum einen auf die Lohnhöhe: Häufig wissen sie gar nicht, wie hoch der Tariflohn in der Branche ist, und sie gehen davon aus, dass sie weniger verdienen als regulär Beschäftigte. Da sie nicht als „Schwarzarbeiter/in“ auffallen wollen, kommunizieren sie nur wenig mit ihren Kolleg/-innen über Lohnhöhe und Arbeitsrechte. So ist auch der Wissensstand über die gesetzlichen Ansprüche auf Mindesturlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder die Inanspruchnahme der Unfallversicherung sehr gering.

Erst seit der Einrichtung der gewerkschaftlichen Anlaufstelle MigrAr bei ver.di Hamburg ist deutlich geworden, wie hoch der Bedarf an Information und Beratung von irregulären Migranten im Arbeitsleben ist. Seit Bestehen der Anlaufstelle, die am 1. Mai 2008 eröffnet und über das MigrantInnen-Beratungsnetzwerk in Hamburg bekannt gemacht wurde, waren bereits mehr als 60 Menschen ohne Arbeitserlaubnis in der wöchentlichen offenen Sprechstunde. Deutlich wurde in den Interviews, dass ein großer Bedarf an Informationen über die Rechte von Arbeitnehmer/-innen in den jeweiligen Muttersprachen besteht.

3.5.4.1 Branchen mit illegalisierten Arbeitnehmer/-innen

Als ein Ergebnis aus den Befragungen ist festzuhalten: Arbeitsmärkte für Illegalisierte gibt es nahezu in allen Branchen. Sie arbeiten in privaten Haushalten, in der Gastronomie, im Reinigungs- und Hotelgewerbe, in der Sexarbeit, auf Baustellen, im Hafen. Die Mitarbeiter der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) in Hamburg gehen davon aus, dass die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten ohne gültige Aufenthaltspapiere in der Gastronomie und dem Reinigungsgewerbe zu finden ist. Das bestätigt teilweise auch die Erfahrung der gewerkschaftlichen Anlaufstelle MigrAr. Nach ihrer Statistik kamen 21 % der Ratsuchenden aus dem Reinigungsgewerbe und 5 % aus der Gastronomie. Das kann allerdings auch bedeuten, dass in diesen Branchen besondere Ausbeutungsbedingungen herrschen oder die Arbeitgeber sich nicht an die vereinbarten Bedingungen halten.

Einen Einblick in das Arbeitsleben im Reinigungsgewerbe bietet Andrea L. aus Kolumbien:

Gemeinsam mit ihrer Schwester putzte sie zunächst in privaten Haushalten für 20 DM die Stunde. Sie arbeitete auch als Babysitterin. Später, als sie eine befristete Aufenthaltserlaubnis hatte, fand sie auch Arbeit in einem Hotel auf St. Pauli. Dort verdient sie offiziell den tariflich festgelegten Stundenlohn von 8,15 Euro/Stunde. In der Realität bekommt sie für ein gereinigtes Zimmer entweder 80 Cent, wenn der Gast bleibt, oder 1,70 Euro, wenn der Gast abreist. Zu der geringen Entlohnung kommt ein immenser Druck durch die Vorgesetzte: „Wenn du krank bist, brauchst du morgen gar nicht wieder zu kommen!“ Da die Aufenthaltspapiere an das Arbeitsverhältnis gekoppelt sind, haben alle Angst, mit der Arbeit gleichzeitig auch den Aufenthaltstitel zu verlieren. Folglich meldet sich kaum jemand krank, auch wenn man, wie Andrea, massive Rücken- oder Gelenkschmerzen hat. Neben der Arbeit im Hotel, wo sie nicht mehr als 800 Euro im Monat verdient, geht sie noch schwarz in Privathaushalten putzen und Babysitten.

An diesem Beispiel zeigt sich ebenfalls, dass eine aufenthaltsrechtliche Legalisierung nicht zwangsläufig auch eine arbeitsrechtliche Legalisierung zur Folge hat. Die arbeitsrechtlichen Schwierigkeiten werden durch eine (Teil-)Legalisierung des Aufenthaltes kaum oder gar nicht beseitigt. Die enge Koppelung des Aufenthaltes an die Arbeitserlaubnis hat auch dann noch die Erpressbarkeit der lohnabhängig Beschäftigten zur Folge, wenn sie inzwischen einen Aufenthaltstitel erwerben konnten.

Aus den Interviews wurde deutlich, dass ein Großteil der Befragten entweder ganz oder teilweise in privaten Haushalten tätig ist oder war, sei es als Haushalts- und Reinigungshilfe, als Kindermädchen, als Gärtner oder für private Renovierungsmaßnahmen. Für einige der Befragten ist die Arbeit im Privathaushalt notwendig, um den kargen Lohn, der zum Beispiel in Reinigungsfirmen in Hotels bezahlt wird, aufzubessern. Das ist kein Widerspruch zu den offiziellen Statistiken der Kontrollbehörden, da die Finanzkontrolle Schwarzarbeit in diesem Bereich keine Kontrollen durchführt und daher auch keine quantitativen Angaben machen kann.

Auch männliche Befragte gaben an, zumindest zeitweise in privaten Haushalten gearbeitet zu haben. Diese Arbeit findet häufig durch die Vermittlung von Freunden oder Familienangehörigen statt. Da in vielen privaten Haushalten Wert darauf gelegt wird, dass zwischen Arbeitgeber/-in und Arbeitnehmer/-in ein Vertrauensverhältnis entsteht, ist hier die Bezahlung – gemessen an andern Branchen – mit durchschnittlich acht bis zehn Euro relativ hoch. Solange es nicht zu Konflikten und Übergriffen kommt, ist der private Haushalt nach Aussagen der Befragten ein durchaus angenehmer Arbeitsplatz. Allerdings gibt es auch hier extreme Ausbeutung. Eine Mitarbeiterin von Amnesty for women berichtet über Philippinas, die in privaten Haushalten oft für Hungerlöhne arbeiten. Ihr sei ein Fall bekannt, wo die Frau 400 Dollar im Monat für eine 6-Tage-Woche bekommt.

Die Arbeit in der Gastronomie wird dagegen als viel schwieriger und in der Regel auch als schlecht bezahlt beschrieben. Amelia aus Ecuador kam 2002 nach Hamburg. Sie hat von Anfang an gearbeitet, zunächst als Reinigungskraft in einem privaten Haushalt und nun in einem Restaurant in der Nähe der Universität. Sie arbeitet für vier Euro pro Stunde: „Klar wusste ich, dass das wenig war, sogar Ausbeutung, aber das ist doch in Ecuador nicht anders, hier wirst du wenigstens als Mensch behandelt.“

Sie arbeitet – bis auf sonntags – jeden Tag. Der Arbeitsplatz ist für Amelia das wichtigste. Sie versteht sich auch gut mit dem Inhaber. Dieser beschäftigt hauptsächlich Leute ohne Papiere: „Das ist eben viel billiger für ihn, er ist ja nicht blöd... Für Leute mit Papieren zahlt er mindestens das Doppelte.“ Die Arbeit im Restaurant empfindet Amelia als sehr hart: „Man hat keine Zeit auszugehen, Freunde zu treffen

oder vielleicht auch jemanden kennen zu lernen.“ Die langen Arbeitszeiten lassen ihr auch keine Zeit, einen Deutschkurs zu besuchen. Nach der Arbeit ist sie so müde, „dass man an so was nicht mal denken kann.“ In der Gastronomie arbeiten die Frauen sowohl im Service als auch in der Küche, Männer dagegen fast nur in der Küche und als Reinigungskraft nach Schließung der Lokale.

Für Männer, vor allem wenn sie als Facharbeiter kommen, lassen sich Beschäftigungsmöglichkeiten im Baugewerbe finden. Mustafa arbeitet seit 16 Jahren ohne Aufenthalts- und Arbeitspapiere auf dem Bau. Er ist gelernter Maurer und arbeitet als Kolonnenführer für einen Subunternehmer, der seine Arbeiter an große Baustellen u. a. im Hamburger Hafen verleiht. Mustafa ist mit seinem Stundenlohn von 10 bis 12 Euro pro Stunde zufrieden. Davon kann er sein Leben in Hamburg und das seiner Frau und seiner drei Kinder in Mazedonien finanzieren (vgl. auch Wunder 2008). Für ungelernete Arbeiter ohne Papiere sind die Löhne auf dem Bau sehr viel niedriger.

Die Sexarbeit bietet vor allem Arbeitsplätze für Frauen. Nach Aussagen einer Mitarbeiterin von Amnesty for women arbeiten mindestens 100 Frauen aus Thailand ohne Aufenthaltspapiere in der Sexindustrie. Die Arbeitsbedingungen sind sehr unterschiedlich. Die Sozialarbeiterin beklagt, dass viele Frauen unter dem durchschnittlichen Preis arbeiten und/oder Geschlechtsverkehr ohne Schutz praktizieren, weshalb es zu HIV-Infizierungen komme. Für Männer bieten sich in der Sexarbeit Verdienstmöglichkeiten vor allem in den Stricherkneipen in St. Georg.

3.5.4.2 Lohnhöhe, Unfallschutz und Urlaubsanspruch

Die Lohnhöhe differiert nach Angaben der betroffenen Migrant/-innen zwischen 12 Euro auf dem Bau über 10 Euro für Putzen in privaten Haushalten bis zu 4 Euro in der Gastronomie. Schwieriger ist es, die tatsächliche Lohnhöhe bei Monatsentgelten zu ermitteln – etwa wenn eine Pflegekraft 750 Euro im Monat bekommt und dafür rund um die Uhr zur Verfügung stehen muss, oder wenn eine Haushaltshilfe bei einer 6-Tage-Woche und freier Kost und Logis 400 Dollar im Monat verdient. Da es in Deutschland keinen branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohn gibt, ist es für illegalisierte Arbeitnehmer/-innen sehr schwer zu durchschauen, welcher Tariflohn für sie in Frage käme und wie sie einen gerechten Lohn durchsetzen könnten.

Im Bereich des Unfallschutzes gehen die meisten Befragten davon aus, dass sie in einem illegalen Arbeitsverhältnis keinen Unfallschutz haben. Es herrscht die Auffassung vor, für die eventuellen Kosten selber aufkommen müssen. Der Fall Zoran G. (siehe Anlage 6) deutet darauf hin, dass Angst vor Aufdeckung bei den Betroffenen eine erhebliche Rolle spielt. Offenbar passiert es durchaus, dass die Betroffenen eher auf ärztliche Hilfe verzichten und bleibende Schäden in Kauf nehmen, wenn der Arbeitgeber aus Angst vor Aufdeckung des illegalen Arbeitsverhältnisses keinen Arzt holen lässt. Bei einem Arbeitsunfall mit der Bohrmaschine wurde ihm die rechte Hand durchbohrt. Der Arbeitgeber verwehrte ihm eine ärztliche Versorgung, da er Angst hatte, das illegale Arbeitsverhältnis könnte entdeckt werden. Zoran G. besorgte sich auf eigene Kosten eine Salbe und Mullbinden und ließ sich die Hand von einer Nachbarin verbinden. Von diesem Unfall ist ihm ein Finger steif geblieben.

Auch bei der Arbeit in privaten Haushalten werden Arbeitsunfälle wie Verbrennungen beim Bügeln, Quetschungen und Prellungen als „Privatsache“ und eigenes Verschulden empfunden. Auch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wird nicht in Anspruch genommen. Selbst dann, wenn Arbeitnehmer/-innen inzwischen legalisiert sind, beugen sie sich dem immensen Druck der Arbeitgeber und gehen auch krank oder mit starken Schmerzen zur Arbeit.

Der gesetzliche Mindesturlaub wird so gut wie nie in Anspruch genommen. Erstens, weil die Arbeitnehmer/-innen ihr Recht nicht kennen, und zweitens, weil die Befürchtung besteht, dann sofort entlassen zu werden.

3.5.4.3 Migrationskontrollen in Betrieben

Zuständig für die Überprüfung von Betrieben in Hinblick auf Schwarzarbeit ist die Zollbehörde. Im Jahr 2004 nahm in Hamburg die Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ihre Arbeit auf. Inzwischen hat die Dienststelle 125 Mitarbeiter/-innen.

Kontrollen werden in verschiedenen Branchen wie Baugewerbe, Gastronomie und Hotelgewerbe, Fleischindustrie und anderen Mittelbetrieben durchgeführt. Der Schwerpunkt der Kontrolle liegt auf der Aufdeckung von Schwarzarbeitsverhältnissen. Bei der Personenkontrolle wird bei deutschen Arbeitnehmer/-innen lediglich die Identität festgestellt, bei Ausländer/-innen aus Nicht-EU-Staaten wird darüberhinaus auch der Aufenthaltsstatus überprüft. Wenn ein illegaler Aufenthalt festgestellt wird, leitet die FKS vor Ort ein Strafverfahren ein und nimmt den Verdächtigen fest. Wenn die Identität nicht geklärt werden kann, werden die Festgenommenen beim Landeskriminalamt (LKA) erkennungsdienstlich behandelt und einem Haftrichter vorgeführt. Die FKS informiert grundsätzlich die Ausländerbehörde, wenn ein Fall von illegalem Aufenthalt festgestellt wird.

Nach Aussage eines Mitarbeiters der FKS im Interview mit Dita Vogel sind 90 % der Personen ohne Aufenthaltsstatus, die bei den Kontrollen angetroffen werden, männlich. Kontrollen werden in Hamburg in erster Linie in der Gastronomie und im Reinigungsgewerbe durchgeführt, wo die Mitarbeiter der FKS auch die größte Anzahl der Beschäftigten ohne Aufenthaltsstatus vermuten. Neben den regelmäßig durchgeführten Kontrollmaßnahmen, die als Prävention definiert sind, werden Schwerpunktkontrollen in bestimmten Branchen durchgeführt, die von der Bundesebene geplant werden. Die Feststellung von Personen ohne Aufenthaltsstatus ist dabei relativ gering. So erfolgte im Jahr 2006 eine Überprüfung von 23 Betrieben im Hotelgewerbe, bei denen 212 Personen überprüft wurden. Zwei davon wurden wegen ausländerrechtlichen Verstoßes, also wegen illegalen Aufenthaltes festgenommen. Bei einer Schwerpunktkontrolle im Jahr 2007 in der Fleischbranche wurde von 44 überprüften Personen eine wegen illegalen Aufenthalts verhaftet (vgl. Vogel 2008).

Von den im Rahmen der Studie befragten Migrant/-innen hatte noch keiner eine Kontrolle am Arbeitsplatz erlebt. Allerdings gab es in der Anlaufstelle MigrAr die Anfrage von acht afrikanischen Reinigungskräften, die während einer Kontrolle im Hotel zwar der Kontrolle entkommen konnten, dann aber vom Arbeitgeber um einen Monatslohn betrogen worden waren. Da sie alle mit falschen bzw. geliehenen Aufenthaltspapieren dort gearbeitet hatten, war eine Klageerhebung nicht möglich, da sonst auch diejenigen hätten genannt werden müssen, die ihnen die Papiere geliehen oder verkauft hatten.

3.5.5 Gewerkschaftliche Initiativen zur Unterstützung irregulärer Arbeitnehmer/-innen

Die Sicherung und Durchsetzung von grundlegenden Arbeitnehmerrechten auch bei illegalem Aufenthalt ist ein Thema, das bei Menschenrechtsorganisationen und Unterstützerguppen seit längerem diskutiert wird. Bei den Gewerkschaften als den größten Arbeitnehmer/-innenorganisationen ist das Thema erst seit kurzem Gegenstand von Beschlusslagen und konkreten Angeboten und löst immer noch innergewerkschaftliche Widersprüche aus. Dennoch sind gewerkschaftliche Initiativen zur Unterstützung irregulärer Migrant/-innen der Schwerpunkt dieses Kapitels. Zum einen, weil die Interes-

senvertretung auch illegalisierter Arbeitnehmer/-innen zum originären Aufgabenbereich von Gewerkschaften gehören, zum anderen, weil die im folgenden dargestellten Initiativen – insbesondere das Hamburger Beispiel MigrAr – Modellcharakter haben. Eine der größten und ersten Branchen, in denen illegalisierte männliche Arbeitskräfte beschäftigt wurden, war die Baubranche. Entsprechend suchte die zuständige Gewerkschaft Industriegewerkschaft Bau, Agrar, Umwelt (IG BAU) Lösungsansätze, zunächst, um gegen Dumpinglöhne ins Feld zu ziehen und die Tarife der legal Beschäftigten zu schützen. Später – nachdem ZAPO, ein Verband zur solidarischen Unterstützung polnischer Bauarbeiter, aktiv geworden war – wurde der Europäische Wanderarbeiterverband zur Unterstützung illegalisierter Arbeitskräfte auf dem Bau gegründet.

Die Gewerkschaften taten sich viele Jahre schwer mit dem Thema. Die „Illegalen“ wurden mehr als Konkurrenz denn als Kolleg/-innen wahrgenommen. Seit wenigen Jahren gibt es auch innerhalb der Gewerkschaften, vor allem bei der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Bemühungen, auch papierlose Arbeitnehmer/-innen in ihren Rechten zu stärken und diese auch als Mitglieder aufzunehmen und vor den Arbeitsgerichten zu vertreten.

3.5.5.1 Der Europäische Wanderarbeiterverband

Der Europäische Wanderarbeiterverband (EVW) war am 4. September 2004 auf einem außerordentlichen Gewerkschaftstag der IG BAU gegründet worden. Die Hoffnung, dass sich 10.000 Wanderarbeiter in dem Verband organisieren und ihn bis zur Streikfähigkeit stärken würden, hatte sich nach vier Jahren als Illusion herausgestellt. Die IG BAU, die 1,5 Mio. Euro für diese Projekt bereitgestellt hatte, gab im Oktober 2008 bekannt, dass der EVW in Zukunft nicht mehr als eigenständiger Berufsverband arbeiten werde. Die Vertretung der in Deutschland eingesetzten osteuropäischen Wanderarbeiter in der Baubranche, in der Landwirtschaft und im Gemüseanbau übernehme fortan die IG BAU (vgl. Balan 2008). Dieser Schritt wurde von vielen Seiten bedauert: „Was für einige von Anfang an eine reine Imageaufbesserungsmaßnahme für die IG BAU war, stellte für andere einen Schritt in Richtung neuer Umgangsformen mit Illegalisierten und Migrant/-innen dar.“ (Berger/Meyer 2008)

Mit dem organisatorischen Neuzuschnitt reagiert die IG BAU auf die zurückhaltende Mitgliederentwicklung des EVW. Trotzdem wird die Arbeit des EVW grundsätzlich positiv bewertet: „Der Europäische Verband der Wanderarbeiter hat wesentlich dazu beigetragen, dass die oft prekäre soziale Situation der in Deutschland tätigen Wanderarbeiter in den letzten Jahren überhaupt ins öffentliche Bewusstsein gelangt ist. Diese Arbeit wird der Verband fortsetzen.“ (IG BAU 2009)

3.5.5.2 Die Anlaufstelle für Papierlose in Hamburg: MigrAr bei ver.di

Im Arbeitskreis „Undokumentierte Arbeit“ bei ver.di arbeiten Initiativen und Beratungsstellen zusammen, die Menschen ohne gesicherten Aufenthalt unterstützen und in ihren Beratungen immer wieder mit arbeitsrechtlichen Fragen konfrontiert werden. Zu den Berufsgruppen, in denen häufig Papierlose beschäftigt sind, gehören Reinigungskräfte und Haushaltshilfen, Pflegekräfte, Hafenarbeiter/-innen, Sexarbeiter/-innen, Beschäftigte in der Gastronomie, Saisonarbeiter/-innen, Bauarbeiter/-innen, Hilfskräfte.

Dass Arbeitnehmer/-innen ohne Aufenthaltspapiere in besonderem Maße der Ausbeutung im Arbeitsverhältnis ausgesetzt sind, führte zu der Projektidee einer gewerkschaftlichen Anlaufstelle für Papierlose. Ziel war es, Menschen ohne Papiere über ihre Rechte aufzuklären und ihnen einen Zugang zur Inanspruchnahme dieser Rechte zu ermöglichen. Bestehende Rechte im Arbeitsverhältnis können durch eine gewerkschaftliche Vertretung geltend gemacht werden. Die Anlaufstelle arbeitet eng vernetzt

mit einer Vielzahl von Initiativen und Organisationen zusammen und berät ausschließlich zu Themen des Arbeitsrechts, wie Lohnersatzleistungen und Prozessvorbereitung, und des Sozialrechts, wie Renten-, Unfall- und Wegeversicherung.

MigrAr hat seit dem 1. Mai 2008 jeden Dienstag von 10 - 14 Uhr offene Sprechstunden; zusätzlich können Termine vereinbart werden. Das kleine Büro befindet sich im Verdi-Center und wird, ebenso wie die Beratungstätigkeit der beiden Studenten, die die Anlaufstelle betreiben, vom Landesbezirk Hamburg als Modell- und Pilotprojekt finanziert.

Wird ein arbeits- oder sozialrechtliches Problem von Betroffenen in der Anlaufstelle thematisiert, findet eine Erstberatung statt. Wenn dies gewünscht ist, wird der Fall aufgenommen und eine arbeitsrechtliche Vorprüfung durchgeführt. Darin werden relevante Punkte abgefragt und auf mögliche hieraus resultierende Ansprüche überprüft. Es findet eine enge Zusammenarbeit mit Fachanwält/-innen statt. Eventuell auftauchende Sprachprobleme werden durch die Kooperationspartner gelöst, die sich bereit erklärt haben, Dolmetscher/-innen zu stellen. Bei Fragen, die nicht auf Arbeits- oder Sozialrecht bezogen sind, wird je nach Thema zu den entsprechenden Kooperationspartnern vermittelt, um eine umfassende Unterstützung der Papierlosen sicherzustellen. Den Betroffenen kann so direkt eine Einschätzung über die Art und Weise sowie die Höhe der bestehenden Ansprüche gegeben werden. Gleichzeitig werden sie darüber informiert, welche Belege oder Nachweise gegebenenfalls benötigt werden.

Bei der Geltendmachung der Rechte wird üblicherweise in drei Schritten vorgegangen. Wenn der/die Arbeitgeber/-in nicht reagiert oder den Forderungen nicht nachkommt, kann der jeweils nächste Schritt eingeleitet werden:

1. Die schriftliche Geltendmachung gegenüber dem/der Arbeitgeber/-in mit konkreter Forderung und Fristsetzung
2. Eventuell ein Mahnbescheidsverfahren vor dem Arbeitsgericht
3. Die gerichtliche Geltendmachung vor dem Arbeitsgericht

Will die betroffene Person diesen Weg einschlagen, so wird der Fall von der Anlaufstelle an die DGB-Rechtsabteilung weitergeleitet.

Die Anlaufstelle nimmt Kolleg/-innen ohne Papiere als Mitglieder der Gewerkschaft auf. Die Erstberatung und die arbeitsrechtliche Vorprüfung, die in der Anlaufstelle stattfinden, sind ohne Mitgliedschaft möglich. Wenn sie sich von der Gewerkschaft vertreten lassen wollen, müssen die Betroffenen Mitglied werden, damit der Rechtsschutz greift und die DGB-Rechtsabteilung die Geltendmachung übernimmt (vgl. Wollborn/Wolze 2009: 2).

Ausgewählte Fallbeispiele für arbeitsrechtliche Anfragen bei MigrAr

Im Folgenden werden einige Fallbeispiele vorgestellt, wie sie bei der gewerkschaftlichen Anlaufstelle aufgetreten sind. Das Datum bezieht sich auf den Erstkontakt. Häufig konnte lediglich festgestellt werden, dass Ansprüche aus der Vergangenheit rückwirkend nur sehr begrenzt geltend gemacht werden können. Dennoch ergeben sich einige Hinweise darauf, wie eine spätere Geltendmachung etwa von ausstehendem Lohn zukünftig auch nachgewiesen werden kann.

20.5.2008

Eine Frau aus Chile hat den vereinbarten Lohn nicht in Gänze erhalten. Der Arbeitgeber ist inzwischen in Chile. Es ist kaum möglich, den ausstehenden Lohn einzufordern. Die Frau möchte auch keine großen Umstände machen, zumal es sich um keine hohe

Summe handelte. Sie wird an eine Beratungsstelle vermittelt, die sie in Aufenthaltsfragen zur Legalisierung beraten kann.

12.6.2008

Eine 41-jährige Frau aus Togo hat in einem Hotel auf der Reeperbahn eine 30-Stunden-Stelle als Zimmermädchen von einer Agentur vermittelt bekommen. Ihr wurden 8,15 Euro pro Stunde zugesagt – der tariflich vorgeschriebene Mindestlohn für Reinigungskräfte. Nach drei Wochen Arbeit erhielt sie ihren Arbeitsvertrag, einen Leistungslohn von 1,70 Euro brutto (Abreise) und 0,50 Euro brutto (Bleibe) pro Zimmer. Faktisch wurden ihr so für eine Woche Arbeit im Juni 98 Euro brutto berechnet, für den Juli 535,60 Euro brutto. Sie wurde zu Rechtsanwälten vermittelt, die Lohnansprüche für Juni von 342,30 Euro brutto und für Juli 1059,50 Euro brutto errechneten – zusammen also mehr als das Doppelte. Auf ein erstes Schreiben von Mitte September reagiert die Reinigungsfirma zunächst nicht. Nachdem sich jedoch das Obdachlosenmagazin *Hinz und Kunz(t)* mit einer Nachfrage eingeschaltet hatte, ließ der Arbeitgeber über eine Anwältin mitteilen, es handele sich um ein „Missverständnis“, da „die Endabrechnung [...] noch nicht erfolgt“ sei. Die Firma versicherte schriftlich, dass sie „keine Mitarbeiter unter dem entsprechenden Mindestlohn beschäftigt“. Kurz darauf überwies sie 1.254,49 Euro.

1.7.2008

Eine Frau erkundigt sich für ihre Schwester aus Südamerika, die kaum Deutsch spricht und in einem privaten Haushalt arbeitet, ob der Arbeitgeber für einen Fehler der Hausarbeiterin in einem privaten Haushalt Lohn einbehalten darf. In den ersten beiden Monaten hatte sie 500 Euro für ihre Arbeit bekommen. Für den dritten Monat bekam sie nichts, weil sie beim Bügeln Wäsche verbrannt hat. Sie möchte ihr Geld einfordern. Nach der Erstberatung kommt sie jedoch nicht zum vereinbarten Termin in die Anlaufstelle.

18.11.2008

Ein Mann aus Ecuador hat eine Woche mit seinem Neffen zusammen in einem Privathaushalt gearbeitet (renoviert). Der Arbeitgeber ist ebenfalls Ecuadorianer und hat den Ruf, schon mehrfach Landsleute betrogen zu haben. R. hätte wohl nachweisen können, dass und wie viel er gearbeitet hat, aber sein Neffe, der das hätte bezeugen können, hat selber keinen Aufenthaltstitel. Letztlich hatte er zu viel Angst, seinen Lohn einzufordern, weil er befürchtet, der Arbeitgeber würde dann ihn und seine Familie bei der Polizei anzeigen. R. wollte eigentlich einen Hinweis an das LKA wegen Wirtschaftskriminalität geben, hat es dann aber doch unterlassen.

24.2.2009

Murat, Kurde aus der Türkei, hat 1996 einen Asylantrag gestellt, wurde 2002 abgelehnt, danach abgeschoben. Er ist 2004 mit falschem Visum wieder eingereist und lebt seither ohne Papiere in Hamburg. Er arbeitet seit einem Jahr bei einem Subunternehmer in der Bauindustrie. Murat hat keine Probleme im Arbeitsverhältnis, sondern braucht Unterstützung bei der Legalisierung seines Aufenthalts. Er wird an die kirchliche Beratungsstelle flucht.punkt und an Rechtsanwälte mit dem Spezialgebiet Türkei vermittelt.

21.4.2009

Jaqueline aus Kenia kommt in Begleitung einer Sozialpädagogin. Sie kam Ende 2008 mit einem Au-Pair-Visum und begann in einem Privathaushalt zu arbeiten. Am 8.12.2008 wurde ihr schriftlich mit zweiwöchiger Frist gekündigt. Als mündliche Begründung wurde dabei auf ihre Schwangerschaft verwiesen; im Dezember war sie im

6. Monat. Seit dem 22.12.2008 hält sie sich illegal in Hamburg auf. Die Überprüfung des Vertrages ergab, dass die Kündigung rechtmäßig war. Ein Kündigungsschutz für Schwangere gilt im Rahmen der Au-Pair-Verträge nicht.

3.5.5.3 Projekte undokumentierte Arbeitnehmer/-innen in Berlin

Nach dem Vorbild von MigrAr Hamburg eröffnete im März 2009 die Anlaufstelle für undokumentierte Arbeitnehmer/innen im ver.di-Haus in Berlin. Die Anlaufstelle für undokumentierte Arbeitnehmer/innen ist zweimal im Monat für jeweils zwei Stunden in den Räumen des ver.di Landesbezirks geöffnet. Die Erstberatung wird von einer Mitbegründerin des AK Undokumentierte Arbeit durchgeführt. Sie kam selber vor sieben Jahren als Touristin aus Chile nach Deutschland, blieb ohne Papiere hier und arbeitete als Kindermädchen.

Ein Nachteil der Anlaufstelle in Berlin gegenüber der Hamburger Anlaufstelle für Papierlose ist der, dass die Arbeit der Beraterin rein ehrenamtlich ist, während in Hamburg das Honorar für die zwei Studenten, die die Anlaufstelle einmal wöchentlich besetzen, von der Gewerkschaft zur Verfügung gestellt wird.

Als ein weiteres Projekt in Berlin soll hier das „Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung Xenos“ genannt werden. Es wird modellhaft für drei Jahre unter Federführung von der International Organization for Migration (IOM), dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) durchgeführt. Das Projekt hat die Zielsetzung, zu einer besseren und umfassenderen Wahrnehmung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung als Menschenrechtsverletzung und „als diskriminierende Praxis in der Arbeitswelt“ beizutragen (Xenos Projektbeschreibung 2009: 1). Es wird vom Bundesministerium für Arbeit und dem Europäischen Sozialfond gefördert.

3.6 Geschlechtsspezifische Aspekte beim Leben in der Illegalität

Frauen und Kinder machen weltweit 80 % aller Flüchtlinge aus. Nach Angaben der ILO (International Labor Organisation) sind etwa die Hälfte der 100 Millionen Arbeitsmigrant/-innen in regulären Arbeitsverhältnissen weiblich (UNO-Flüchtlingshilfe 2009).

Diese Entwicklung ist eine Folge der globalisierten Nachfrage nach frauenspezifischen Dienstleistungen als Reinigungskräfte, im Haushalt, im Pflegebereich, in der Gastronomie und auch in der Sexindustrie. „Diese als Feminisierung der Migration bezeichnete Entwicklung wird teilweise als Folge des Globalisierungsprozesses interpretiert. Dieser mobilisiert Frauen zur Migration, weil sie vor allem in der häuslichen Dienstleistungsökonomie generell zunehmend eine Lohnarbeit finden.“ (Weiss 2003: 57) Die Migrationsgründe von Frauen sind unterschiedlich, doch finanzielle Not steht häufig im Vordergrund. Zu den Motiven wie Armut und politische Verfolgung kommen bei Frauen noch geschlechtsspezifische Aspekte hinzu: Die Diskriminierung und Benachteiligung in patriarchalen Gesellschaften bietet ihnen weniger Zugang zu Bildung und Berufsausbildung, sie verdienen weitaus weniger als Männer, und als Alleinerziehende sind sie häufig für die Ernährung der Kinder und das ökonomische Überleben der ganzen Familie allein verantwortlich. So muss Migration nicht immer als ein Schritt aus der wirtschaftlichen Not interpretiert werden, denn sie kann auch eine Chance sein, den geschlechtsspezifischen Benachteiligungen der Ursprungsgesellschaft zu entfliehen.

Für die nicht legale Migration suchen sich viele Frauen Helfer für die Beschaffung von Pässen und Visa sowie der Transportmittel, um den Weg überhaupt antreten zu können. Das heißt, sie begeben sich schon vor Beginn der Migration in Abhängigkeitsverhältnisse und kommen entsprechend verschuldet im Zielland an. Auf die Frage nach organisierter Kriminalität in diesem Vermittlungsbereich kommt die Mitarbeiterin einer Beratungsstelle für Migrantinnen auf das Künstlervisum²³ zu sprechen und antwortet mit einer Gegenfrage: „Heute kommen sie alle über Bekannte. Die Vermittler nehmen 2.000 bis 3.000 Euro Gebühr. Sie werden Onkel oder Tante genannt, obwohl in Wirklichkeit kein Verwandtschaftsverhältnis besteht. Ist das Frauenhandel? Die Frauen werden als Masseurinnen angeworben und landen dann im Bordell. Was sollen sie machen? Sie müssen das Geld abarbeiten. Ein Zwang ist nicht nachzuweisen.“ (Interview mit der Mitarbeiterin einer Beratungsstelle)

Aus dem illegalen Aufenthaltsstatus ergeben sich für Frauen direkte Auswirkungen auf die allgemeinen Lebens- und Arbeitsbedingungen, die sich von denen anderer Migrantinnen unterscheiden:

- Sie sind stärker Gewalt und gesundheitlichen Risiken ausgesetzt.
- Sie haben wenig Zugang zu Informationen über ihre Rechte und zu Beratungsstellen.
- Sie verzichten aus Angst vor Abschiebung und anderen Repressalien darauf, Anzeige gegen Täter zu erstatten.

Frauen ohne Papiere finden am ehesten eine stundenweise Arbeit als „domestic worker“ oder als Putzfrau in privaten Haushalten. Solche Arbeitsplätze sind in Hamburg mit ca. 10 Euro Stundenlohn relativ gut bezahlt, und die Abhängigkeit vom Arbeitgeber ist geringer, wenn die Hausarbeiterin nicht im Haushalt wohnt. Außerdem werden in privaten Haushalten keine Kontrollen von Polizei und Zoll (Finanzkontrolle Schwarz-

²³ Das Künstlervisum wird an Angehörige von Drittstaaten ausgegeben, die als Tänzerinnen, Schauspielerinnen und mit anderen künstlerischen Berufen nach Deutschland kommen. Auch viele Frauen, die in der Sexindustrie tätig werden, kommen zunächst mit einem Künstlervisum nach Deutschland.

arbeit) durchgeführt, sodass sie sich während der Arbeit eher geschützt fühlen als illegalisierte Arbeiter auf Baustellen oder in der Gastronomie. Mehrere der befragten Migrantinnen meinten deshalb auch, dass Frauen ohne Aufenthaltsstatus es einfacher haben als Männer, in Hamburg zu überleben, weil sie immer eine Arbeit finden.

Die Ergebnisse der Befragungen von Expert/-innen und betroffenen Migrantinnen in Hamburg zeigen deutlich, dass Frauen, die in privaten Haushalten arbeiten und gleichzeitig beim Arbeitgeber wohnen, extremen Ausbeutungsverhältnissen ausgesetzt sind. Häufig haben die Frauen keine Informationen über normale Stundenlöhne und arbeiten für ein besseres Taschengeld, wovon sie auch noch einen Teil in das Heimatland überweisen, um die Familie zu unterstützen. Die Mitarbeiterin einer Frauenberatungsstelle berichtete über eine philippinische Hausangestellte, die im Haushalt des Arbeitgebers lebt und 400 Dollar monatlich für eine 6-Tage Woche erhält. Sie führte weiter aus, dass Frauen aus Thailand und den Philippinen mit ihrer Tätigkeit in der Sexindustrie häufig ganze Großfamilien im Herkunftsland unterhalten und nicht nur die Bildung der eigenen Kinder, sondern auch die Schulbildung der Geschwister finanzieren.

Ein geschlechtsspezifischer Unterschied ist auch im Bereich der Erkrankungen festzustellen. Von den 985 Patient/-innen des Medibüro waren 663 Frauen. Bei ihnen wurden vor allem Krankheiten im Bereich des Urogenitalsystems und diverse Schmerzzustände festgestellt. An dritter Stelle kamen Schwangere, die entweder eine Vorsorgeuntersuchung oder einen Abbruch benötigten (vgl. Abschnitt 4.6).

Besondere Probleme treten für Frauen bei einer Schwangerschaft auf. Der illegale Status wird hier zu einem Gesundheitsrisiko für Mutter und Kind, weil häufig auf die Vorsorgeuntersuchungen verzichtet wird. Die Gründe dafür sind fehlende Krankenversicherung, Geldmangel oder die Unwissenheit darüber, wo kostenlose Unterstützung angeboten wird. Dabei gibt es in Hamburg gleich mehrere Familien- und Sexualberatungsstellen, die kostenlose Vorsorgeuntersuchungen für Schwangere durchführen. Allein in einer der befragten Beratungsstellen wurden zum Zeitpunkt des Interviews 17 Schwangere ohne Aufenthaltsstatus und ohne Krankenversicherung regelmäßig kostenlos betreut. Darüber hinaus bietet das Medizinische Beratungsbüro eine Vermittlung an private Ärzte an, die kostenlose Untersuchungen durchführen. In zweieinhalb Jahren wurden 62 Schwangerschaften über das Medibüro betreut (vgl. Abschnitt 4.6).

Eine Schwangerschaft kann für Frauen in der extremen Lebenssituation der Illegalität zu einer schweren Krise werden. In der Studie zur Lebenssituation papierloser Migrant/-innen in München wird daher vermutet, dass eine Schwangerschaft für Frauen in dieser Lebenssituation häufig ungewollt ist und sie sich für einen Schwangerschaftsabbruch entscheiden (vgl. Anderson 2003: 67). Folgendes Beispiel aus Hamburg belegt diese Einschätzung: Eine Mitarbeiterin aus dem Medibüro Altona berichtet von einer Frau aus einem afrikanischen Staat mit einem kleinen Sohn, die von ihrem Mann misshandelt wurde und deshalb von ihm weglief. Sie arbeitete als Prostituierte und wurde schwanger. Da sie weder eine Wohnung hatte noch wusste, wie sie ihr Kind ernähren sollte, wollte sie die Schwangerschaft abbrechen. Der Abbruch wiederum kostet zwischen 350 und 450 Euro.

Auf der anderen Seite scheint es aber auch so zu sein, dass eine Schwangerschaft als Chance zur Legalisierung verstanden wird, wenn die Vaterschaft von einem Deutschen anerkannt wird. Besonders für solche Fälle – aber auch für alle anderen Schwangeren – wäre es eine große Erleichterung, wenn die Möglichkeit einer Duldung auf drei Monate vor der Geburt und drei Monate nach der Geburt ausgeweitet werden würde und so eine soziale und gesundheitliche Absicherung zumindest auf minimalem Niveau gewährleistet werden könnte. Zurzeit erhalten Schwangere im höchsten Fall eine Dul-

dung für die Zeit ab der 28. Schwangerschaftswoche bis zwei Monate nach der Geburt. Eine halbjährige Duldung wie in Berlin oder München hätte zumindest den Vorteil, dass für das Kind eine offizielle Geburtsurkunde erstellt werden kann. Nach Auskunft leitender Mitarbeiter der Ausländerbehörde sind ihnen keine Abschiebungen von jungen Müttern mit Säuglingen bekannt. Das bedeutet entweder, dass die Frauen freiwillig ausgereist oder wieder in die Illegalität untergetaucht sind.

Für Männer besteht der einzige Weg zur Legalisierung in einer Ehe mit einer Deutschen oder einer Frau mit festem Aufenthaltsstatus. Dabei ist in Hamburg auch die gleichgeschlechtliche Ehe zur Legalisierung des Aufenthaltsstatus des Partners oder der Partnerin anerkannt.

Generell ist das deutsche Aufenthaltsrecht nicht familienfreundlich. Eine besonders große Belastung sieht eine befragte Rechtsanwältin in dem Auseinanderreißen von kinderreichen Roma-Familien. Sie berichtet von einer Frau, die sieben Kinder hat. Für die jüngsten und die Mutter wurde ein Bleiberecht verfügt, für den 18-jährigen Sohn, der gerade seinen Hauptschulabschluss nachholte, wurde die Ausweisung nach Serbien beschlossen. Der Junge spricht kein Serbisch und wollte nicht alleine in ein ihm unbekanntes Land. Also tauchte er unter und hält sich nun illegal in Hamburg auf.

Insgesamt ist festzustellen, dass es für Frauen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg eine Reihe von Unterstützungsangeboten aus dem frauenpolitischen und feministischen Spektrum gibt. Diese Angebote reichen von Hilfe bei Behördengängen, Wohnungssuche, kostenlose und anonyme Sprachkurse, Vermittlung von Schulbesuch und Kinderbetreuung bis zur Schwangerenbetreuung. Die Solidarität unter den Angehörigen einzelner Migrant/-innen-Communities scheint dabei weniger ausgeprägt zu sein als vielfach vermutet. Das gilt zumindest für Männer. Ein befragte Ecuadorianer sagte: „Die Frauen sind solidarischer miteinander. Die Männer spielen regelmäßig im Park zusammen, aber da kümmert sich jeder nur um sein eigenes Weiterkommen.“

3.7 Wohnen in der Illegalität

Phillip Anderson schreibt in seiner Studie über München, dass es dort schon unter besten Bedingungen schwierig sei, eine Wohnung zu bekommen, weil der Wohnungsmarkt völlig überlastet und übersteuert sei (vgl. Anderson 2003: 30). Nach Aussagen der betroffenen Migrant/-innen scheint es in Hamburg nicht besonders schwierig zu sein, auch ohne Papiere, also ohne offizielle Meldung, eine Unterkunft zu finden.

Für die erste Zeit kommen viele bei Verwandten oder engen Bekannten aus dem Heimatland unter. Dass eine Schwester, Cousine, ein Onkel oder ein Nachbar in Hamburg sind, ist häufig auch der Grund für die Migration nach Deutschland. Fast alle befragten Migrant/-innen hatten bei der Ankunft in Hamburg eine private Anlaufadresse. Nur ein Mann aus Serbien berichtete, dass er lediglich die Adresse der orthodoxen Kirche für einen Erstkontakt zu Landsleuten hatte, die ihn dann später an eine Leiharbeitsfirma vermittelt hatten. Die ersten Nächte verbrachte er auf Parkbänken. Später besorgte ihm dann der Arbeitgeber eine Wohnung in der Nähe der Arbeitsstätte.

Viele wohnen bei den Verwandten oder Freunden für einige Zeit auf sehr beengtem Raum, bis sie eine Arbeit gefunden haben und sich eine eigene Wohnung leisten können. In der Regel sind es dann Wohnungen, die ohne Verträge untervermietet werden und die sich mehrere Menschen ohne Aufenthaltsstatus teilen. Der Hauptmieter der Wohnung ist selbst meist nicht Mitbewohner. Ein befragter Mann, der sich inzwischen legalisieren konnte, erklärte, dass er jetzt eine zweite Wohnung hat, die er aus Solidarität an Illegalisierte vermietet. Er selber hat lange in Wohngemeinschaften mit anderen Lateinamerikanern gewohnt, die sich im Rotlichtmilieu aufhalten. Zum Teil habe man dort auf einfachen Matratzenlagern geschlafen, und er habe in der Wohnung gleichzeitig gearbeitet. Er hat für die Frauen aus der Wohnung, die in St. Pauli der Sexarbeit nachgingen, auf Bestellung gekocht und in die Bordelle geliefert. So konnte er sich zunächst auch seinen Lebensunterhalt finanzieren. Später – als seine Sprachkenntnisse besser waren und er Arbeit im Hafen und auf Baustellen finden konnte – zog er in eine Wohnung, die er mit einer weiteren Person teilte.

Über die Solidarität in den Netzwerken wird auch in anderen Quellen berichtet. So beschreibt Maria Rerrich den Fall einer Lateinamerikanerin aus Hamburg. Diese kam in der kleinen Zweizimmerwohnung der Schwester unter, wo noch sieben weitere illegalisierte Migrantinnen wohnten. Als die Schwester verhaftet und abgeschoben wurde, erhielt sie von den anderen Frauen Unterstützung. Mit Hilfe dieses Netzwerkes fand sie in kürzester Zeit verschiedene Arbeitsmöglichkeiten: Sexarbeit in einer Bar, Bügeln in einer Wäscherei und Putzen in privaten Haushalten (vgl. Rerrich 2006: 17).

Auch eine Frau aus Ecuador berichtet von beengten Wohnverhältnissen: Sie lebt mit Schwester und Freundin in einer Wohnung nahe der Hamburger Universität: „Wie Sardinen, aber wir zahlten fast nichts. 350 € für zwei Zimmer, aber zu fünft war das kein Problem.“ Die Wohnung war auf einen Deutschen angemeldet. Dort haben sie zwei Jahre gelebt, und es sei niemanden aufgefallen: „Bei so großen Wohnblöcken schaut dich niemand komisch an.“ Schwierig wurde es, als zwei von ihren Mitbewohnerinnen abgeschoben wurden und die anderen aus Angst vor Razzien und aus familiären Gründen nach Spanien gingen. Da stand sie auf einmal alleine da mit den Kosten und musste ausziehen.

Es gibt auch das Beispiel eines „Gastarbeiters“ aus Mazedonien, der seine sehr günstige Wohnung in Wilhelmsburg aus der Zeit der Arbeitsmigration behalten hat und sie nach seiner Rückkehr an Landsleute untervermietet. Das Problem ist, dass die Wohnung nun nach 20 Jahren sehr verwohnt und in schlechtem Zustand ist. Aber kein

Mensch, der ohne Papiere darin lebt, hat ein Interesse an der Renovierung, am wenigsten der Hauptmieter, weil er sie selber nicht nutzt. Inwieweit hier ein Geschäft mit dem Vermieten der Wohnung betrieben wird, ist nicht genau heraus zu finden. Es scheint so, dass in diesem Fall beide Seiten etwas davon haben. In anderen Fällen jedoch kann durchaus von Mietwucher ausgegangen werden.

Ein großes Problem ist die ständige Angst vor Entdeckung oder Denunziation. Einige der befragten Frauen berichteten, dass sie Belästigungen – zum Teil von eigenen Landsleuten – ertragen mussten, weil diese ihnen damit drohten, die Polizei über ihr „illegales“ Wohnen zu benachrichtigen. Zu laute Musik, ein schreiendes Kind, fremde Kochgerüche oder zu viele Besucher – das alles können Gründe für einen empfindlichen Nachbarn sein, eine Beschwerde bei der Polizei einzureichen. Wenn diese wegen Lärmbelästigung kommt, überprüft sie in der Regel auch die Personalien.

Diese besondere Verletzbarkeit, sich in der eigenen Wohnung nicht sicher zu fühlen, ist eine ständige psychische Belastung für die Migrant/-innen ohne Aufenthaltsstatus. Wenn Kinder mit im Haushalt wohnen, wächst die Angst.

Die Wohnsituation von Migrant/-innen ohne Status ist in Hamburg nicht besonders auffällig: Ganz sicher sind sie über längere Zeiträume eher bereit, mit vielen Personen auf engem Wohnraum mit geringem Wohnkomfort zu leben und dafür oft überbezahlte Quadratmeterpreise zu bezahlen.

3.8 Literaturverzeichnis

- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, Bundesratsdrucksache 669/09 vom 27.7.2009, Berlin.
- Anderson, Philip (2003): "Dass sie uns nicht vergessen." Menschen in der Illegalität in München. Eine empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München, München: Sozialreferat der Stadt München.
- Appen, Kai von (2008): Schulpflicht geht vor, taz Nord, 22.08.2008.
- Ärzttekammer Hamburg (2009): Von Berlin lernen, Presseerklärung 26.2.2009, www.aerztekammer-hamburg.de
- Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 222), zuletzt geändert durch Artikel 2e des Gesetzes vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), <http://www.juris.de>
- Aufenthaltsgesetz [AufenthaltG] 2004, <http://www.juris.de>
- Balan, Mihai et al (2008): EWV am Ende ? www.labournet.de, 16.10.2008
- Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) (2008): Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen (Broschüre), Hamburg.
- Berger, Rainer/ Meyer, Malte (2008): Neues im Anti-Dumping-Kampf: der Europäische Verband der Wanderarbeiter ist am Ende, in: express Nr. 11 (2008)
- Bertram, Hans (2007): Zur Lage der Kinder in Deutschland: Politik für Kinder als Zukunftsgestaltung, in: Innocenti Working Paper, UNICEF (2007) Köln. S. 1-54.
- BGBl, II (1992): Bekanntmachung vom 10. Juli 1992 (Kinderrechtskonvention) Berlin
- Bommers, Michael; Wilmes, Maren (2007): Menschen ohne Papiere in Köln. Eine Studie zur Lebenssituation irregulärer Migranten - im Auftrag des Rates der Stadt Köln, Stadt Köln.
- Brügel, Dragica (2005): Schulbesuch von Kindern ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus, in: Jünschke, Klaus; Paul, Bettina (Hg.): Wer bestimmt denn unser Leben? Karlsruhe.
- Bundesgesetzblätter (1973 II, 1976 II)
- Bundesministerium des Innern (2007): Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag "Illegalität": Illegal aufhältige Migranten in Deutschland - Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen, Februar 2007, Ausschussdrucksache 16(4)306 des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Berlin.
- Bundessozialgericht 2009 Az.: B SO 4/08 R; <http://www.juris.de>
- Bundesurlaubsgesetz § 3 Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer vom 8. Januar 1963 zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2002. BGB I; <http://www.juris.de>
- Cyrus, Norbert (2004): Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung - Wechselwirkungen - Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Nürnberg: BAMF.
- Cyrus, Norbert (2006): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland, Internationale Arbeitsorganisation, Genf.

-
- Dethloff, Fanny (Hg.)/ Neumann, Ursula (Hg.) (2004): Dokumentation des Kindersymposiums "Kinder auf der Flucht" am 27.11.2004, Universität Hamburg, Hamburg.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2009): Diskussionspapier zur Situation von Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus in Deutschland, Berlin
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2007): Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – ihr Recht auf Gesundheit, Berlin
- Entgeltfortzahlungsgesetz 26.05.1994 in: BGBl; <http://www.juris.de>
- epd (2009): Behandlung in Kliniken. Rechte für Passlose, Frankfurter Rundschau 16.10.2009.
- ETUC (2009): Sanctions against employers of irregular migrants, Pressemitteilung Brüssel 4.2.2009
- Europäischen Union (2009) Amtsblatt vom 30.6.2009, Brüssel
- EWSA (2001): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses 2001 zu den Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM 757 endg.), Brüssel.
- Fischer-Lescano, Andreas; Tillmann Löhr, Tillmann (2008): Menschenrecht auf Bildung. Mitteilungsverbote von Schulen in aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten, in: Informationsbrief Ausländerrecht, Nr. 29 (2008), S. 54-59.
- Flick, U., et al (1995): Handbuch Qualitative Sozialforschung. München.
- Forum Menschenrechte (2008): Menschenrechte für Menschen ohne Papiere realisieren! Forderungen des Forum Menschenrechte zur Durchsetzung der Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsstatus bzw. ohne Duldung, 30. Mai 2008, Berlin. Berlin http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_05-2008/FMR_menschenrechte_fuer_menschen-ohne-papiere.pdf
- Frindte, Wolfgang (2001): Einführung in die Kommunikationspsychologie, Weinheim und Basel.
- Fuchs, Werner (1984): Biographische Forschung, Eine Einführung in Praxis und Methoden, Opladen.
- Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen [Nachweisgesetz-NachweisG], 20.7.1995; <http://www.juris.de>
- Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall [Entgeltfortzahlungsgesetz] 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2003; <http://www.juris.de>
- Gesundheitsamt Altona (2007): Konzeption zur hausärztlichen Versorgung von Asylbewerbern vom 14.02.07, Hamburg.
- Gesundheitsamt der Stadt Frankfurt (2009 a): "Internationale Humanitäre Sprechstunden. Kostenlos und anonym", Informationsflyer, Frankfurt
- Gesundheitsamt der Stadt Frankfurt (2009 b): "Internationale Humanitäre Sprechstunden für Menschen in unsicheren Lebenslagen im Frankfurter Gesundheitsamt", Unveröffentlichtes Paper, Frankfurt

-
- Global Commission of International Migration (GCIM) (2005): Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, Bericht der Weltkommission für internationale Migration. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin.
- Goetsch, Christa (2009): Brief an alle Schulleiter- und Schulleiterinnen vom 17.6.2009, Hamburg.
- Graefe, Insa (2009): Beschulung von Kindern ohne gültige Aufenthaltspapiere. Rechtlicher Rahmen in Hamburg. Vortrag bei der GEW am 18.6.2009, Hamburg
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949), zuletzt geändert durch Art.1 des Gesetzes vom 19.3.2009 (BGB I.1); <http://www.juris.de>
- Hamburgisches Schulgesetz (1997) zuletzt geändert am 22. Juli 2008
- Hoff, Benjamin (2009): Beitrag Deutsche Welle am 24.3.2009
- Hoffmann/Hoffmann (2008): § 87, Rz 8 ff
- Huber, Günther L.(1992): Qualitative Analyse. München.
- IG BAU (2009), <http://www.igbau.de/db/v2/frameset.pl> , 12.08.2009
- ILO (1999): <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/kernarbeitsnormen/index.htm>
- ILO 2009: <http://www.ilo.org/sapfl/Informationsresources/ILOPublications>
- Jünschke, Klaus; Paul, Bettina (Hg.) (2005): Wer bestimmt denn unser Leben? Karlsruhe.
- Kluth, Winfried; Czernota, Dennis (2006): Der Rechtsstatus illegal aufhältiger Personen in der deutschen Rechtsordnung in rechtsvergleichender Betrachtung. Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, unv. Ms., Halle: Universität Halle.
- Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK) (2007): Pressemitteilung, 11.12.2007
- Krieger, Wolfgang (2008): Statuslose in Frankfurt, Lebenslagen, Hilfebedarfe, Unterstützungssysteme, in: Hamburger Forum für soziale Arbeit und Gesundheit, standpunkt : sozial 1+2/2008
- Küttner, Wolfdieter (2009): Personalbuch Arbeitsrecht – Lohnsteuerrecht – Sozialversicherungsrecht, München.
- Lamnek Sigfried (1989): Qualitative Sozialforschung, München.
- Lamnek, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung, Weinheim.
- Mayring, Philipp (1992): Analytische Schritte bei der Textinterpretation, in: Huber, L., Qualitative Analyse: Computereinsatz in der Sozialforschung, München, Wien, S.11-42
- Medibüro Hamburg (2009): Konzept für einen anonymisierten Krankenschein, Hamburg.
- Müller-Glöße, Rudi, Preis, Ulrich, Schmidt, Ingrid (2009): Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht 9. Auflage, Beck-Verlag München.

-
- Rerrich, Maria S. (2006): Die ganze Welt zu Hause. Cosmobile Putzfrauen in privaten Haushalten, Hamburg.
- Saga (2007): Arbeitsrechtliche Information [Va], Equal und Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Osnabrück.
- Schaub, Günther (2009): Arbeitsrechtshandbuch 13. Auflage, München.
- Schäuble, Wolfgang (2009): Brief an den Leiter des Kommissariats der Deutschen Bischöfe, an die Hauptgeschäftsführung des BDA, des DGB und des Rates der EKD vom 14.5.2009, Berlin.
- Schmitt, Ellen (2007): Gesundheitsversorgung und Gesundheitsbedarf von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, in: Flüchtlingsrat, Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Sonderheft 120 (2007)
- SGB – Sozialgesetzbuch (2009), Bücher I – XII, 37. Auflage München.
- Sozialgesetzbuch (SGB), (2008): Siebtes Buch- Gesetzliche Unfallversicherung vom 7.8.1996, §2; <http://www.juris.de>
- Spieß, Katharina (2007): Die Wanderarbeitnehmerkonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.
- Thomas, Hans (Hg.) (2005): Ärztliche Freiheit und Berufsethos, Dettelbach.
- UN-Kinderrechtskonvention, Bekanntmachung vom 10. 7.1992, BGBl II (1992); Berlin
- UNO-Flüchtlingshilfe (2009): Frauen auf der Flucht. www.uno-fluechtlingshilfe.de/?page=65.
- Vogel, Dita (2008): Interview mit Mitarbeitern der Finanzkontrolle Schwarzarbeit am 3.7.2008
- Weiss, Regula (2003): Macht Migration krank? Zürich.
- Wiesner, Andreas et al (2008): Gesundheitsversorgung von papierlosen Menschen in Bremen, MediNetz Bremen, Bremen.
- Wollborn, Tobias und Wolze, Fredrik (2009): MigrAr -Migration und Arbeit. ver.di-Arbeitsmaterial im Landesbezirk Hamburg. Hamburg.
- Wunder, Olaf (2008): 16 Jahre illegal in Hamburg, Hamburger Morgenpost, 18.11.2008
- Xenos Projektbeschreibung (2009): Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, Berlin.

3.9 Anhang

Anlage 1: Brief der Schulsenatorin Christa Goetsch

zu Kapitel 3.3 Bildungszugang für Kinder illegalisierter Migrant/-innen:



Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Schule und Berufsbildung

Behörde für Schule und Berufsbildung
Postfach 76 10 48, D - 22060 Hamburg

Die Senatorin

Hamburger Str. 31
D - 22063 Hamburg
Telefon 040 - 4 28 63 - 2020
Telefax 040 - 4 28 63 - 4626

An alle
Schulleitungen der
allgemeinbildenden und beruflichen
Schulen

Hamburg, den 17. Juni 2009

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

wiederholt bin ich aus dem Kreis der Schulleitungen gefragt worden, ob die Aufnahme eines Schülers oder einer Schülerin auch ohne Vorlage einer Meldebestätigung möglich sei. Ebenso werde ich gefragt, ob Schulleitungen besonderen Pflichten zur Meldung unterliegen, wenn in der Schule der Eindruck entsteht, ein Schüler oder eine Schülerin halte sich möglicherweise illegal in Hamburg auf oder sei hier nicht oder unter einer nicht zutreffenden Anschrift gemeldet.

Das Recht und die Pflicht zum Schulbesuch in Hamburg haben alle im Geltungsbereich des Hamburgischen Schulgesetzes wohnenden Kinder und Jugendlichen. Eine Wohnung hat, wer sich in Hamburg auf Dauer aufhalten möchte. Das Innehaben einer Wohnung setzt also nicht die Meldung nach dem Melderecht voraus. Der Schulbesuch in Hamburg darf nicht verwehrt werden, weil eine Meldebescheinigung nicht vorgelegt wird. Sie alle wissen, dass es einige Familien gibt, die große Schwierigkeiten in der Bewältigung täglicher bürokratischer Anforderungen haben, auch gibt es Kinder und Jugendliche mit häufig wechselnden Wohnsitzen. Es wäre fatal, wenn wir diese Kinder zurückwiesen, nur weil eine amtliche Bestätigung über den Wohnsitz fehlt. Für diese Familien stellt schon das Aufsuchen der Schule mit ihren Kindern zur Anmeldung oder Vorstellung der Viereinhalbjährigen oft eine besondere Herausforderung dar. Wichtig ist in diesen Fällen die Überzeugung der Schule, dass das Kind tatsächlich in Hamburg und nicht in einem anderen Bundesland wohnt und damit schulpflichtig ist.

Der aufenthaltsrechtliche Status einer in Hamburg wohnenden Familie ist für die Begründung eines Schulverhältnisses in Hamburg ohne Belang. Wir sind auch nicht befugt, diese Daten von den Familien zu erheben. Auch wenn sich ohne Zutun der Schule der Eindruck ergibt, ein Schüler oder eine Schülerin halte sich möglicherweise unerlaubt in Hamburg auf, trifft die Schule keine Pflicht zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts oder zur Information der Ausländerbehörde, da diese Information eben nicht in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erlangt wurde.

Das ZSR hat sich als wirksames Mittel zur Durchsetzung der Schulpflicht bewährt und als solches soll es auch genutzt werden. Das heißt aber auch, dass eine Rückmeldung über das ZSR nur bei fehlenden Kindern erfolgen muss, nicht aber bei Kindern, die ihrer Schulpflicht bereits tatsächlich nachkommen.

Allerdings müssen wir an der generellen Anforderung, den Wohnsitz in Hamburg (und nicht etwa im Umland) glaubhaft zu machen, festhalten, da die Schulpflicht, die nach niedersächsischem oder schleswig-holsteinischem Schulrecht besteht, in vielen Fällen nicht ohne Zustimmung der dortigen Schulaufsichtsbehörden erfüllt werden kann. Dies ergibt sich aus den mit den Nachbarländern im Jahre 1963 geschlossenen sogenannten Gegenseitigkeitsabkommen.

Weiterhin bestehen Befürchtungen der Schulleitungen, dass das ZSR die Grundlage bildet für die Versicherung der Schülerinnen und Schüler sowie für die Mittelzuweisungen für das Personal. Das ist nicht der Fall. Versichert über die Schule sind all die Schülerinnen und Schüler, die tatsächlich ihrer Schulpflicht nachkommen. Berechnungsgrundlage für die Mittelzuweisungen hinsichtlich des Lehrpersonals bilden die sogenannten Herbststatistiken.

Mit freundlichen Grüßen

Ihre



Christa Goetsch

Anlage 2: Vorbehalte Kinderrechtskonvention

zu Kapitel 3.3 Bildungszugang für Kinder illegalisierter Migrant/-innen:

Vorbehalte der Bundesrepublik Deutschland gegen die Kinderrechtskonvention

Die Bundesregierung ist der Konvention erst 1992 beigetreten, obwohl diese 1989 in Kraft trat. Mit der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde am 6. Mai 1992 hat die damalige Bundesregierung eine sogenannte Vorbehalts-Erklärung abgegeben, in der es u. a. heißt:

„... dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet. Es begründet völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt. Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen“

(Nationale Kommission zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention).

Das bedeutet, dass keine Bestimmung in der Kinderrechtskonvention dahingehend ausgelegt werden kann, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen und Unterschiede zwischen In- und Ausländern zu machen (vgl. Brügel 2005: 127).

Mehr als 90 bundesweit tätige Organisationen und Initiativen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, die sich in der Nationalen Kommission für die Umsetzung der UN- Kinderrechtskonvention in Deutschland zusammengeschlossen haben, fordern immer wieder die Rücknahme des Ausländervorbehalts.

Auch der Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend schlug im September 1999 der damaligen Bundesregierung vor, den nationalen Vorbehalt zurückzunehmen (BTD 14/1681: Punkt 4), allerdings blieb dieses Anliegen bis heute erfolglos, was sicherlich nicht zuletzt daran liegt, dass Schulfragen Ländersache sind und die Bundesländer sehr unterschiedliche Positionen zu dem Thema beziehen.

Anlage 3: Appell an Schulleitungen

zu Kapitel 3.3 Bildungszugang für Kinder illegalisierter Migrant/-innen:

Appell „Hamburg schützt seine Kinder: Recht auf Bildung und Schulbesuch für alle wahren“

„Bis Ende September sind alle Hamburger Schulen aufgefordert, die Daten ihrer SchülerInnen an das zentrale Schülerregister (ZSR) zu melden. Angegeben werden sollen auch die Meldeadresse und der Aufenthaltsstatus der Kinder. Wir befürchten nun, dass Eltern, die ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg leben, ihre Kinder aus Furcht vor Abschiebung der gesamten Familie nicht mehr in die Schule schicken. Das „Recht auf schulische Bildung“ (§ 1 Hamburgisches Schulgesetz) dieser Kinder wird dadurch faktisch ausgehebelt. Wir möchten daher die SchulleiterInnen darin bestärken, bei Auftreten einer Pflichtenkollision, wie sie sich bei der Pflicht der Weitergabe von Daten einerseits und der Gewährung des Rechts auf Schulbesuch andererseits ergeben kann, sich für das Recht der Kinder auf Bildung und Schulbesuch zu entscheiden. An die Bürgerschaft und den Senat richten wir den Appell, zur Wahrung der Rechte dieser Kinder in Bezug auf das ZSR ein Moratorium einzurichten und innerhalb der gesetzlichen Regelungen für einen Schutzmechanismus für die betroffenen Kinder zu sorgen.“

Appell an Schulleitungen, Bürgerschaft und Senat „Hamburg schützt seine Kinder: Recht auf Bildung und Schulbesuch für alle wahren“ vom 27.09.2006

Anlage 4: Zeitungsbeitrag

zu Kapitel 3.3 Bildungszugang für Kinder illegalisierter Migrant/-innen

Kindeswohl wird registriert

In der Debatte um die Aufdeckung illegal in Hamburg lebender Kinder durch das Schülerregister wollen alle Politiker nur eines im Blick haben: Das Wohl der betroffenen Minderjährigen.

Zu „Gunsten des Kindeswohls“ müsse man die „Kinder aus der Illegalität vorholen“, betonte Schulsenatorin Alexandra Dinges-Dierig (CDU). Denn der „psychische Druck“, den diese Kinder aushalten müssten, sei unbeschreiblich, ergänzte der CDU-Abgeordnete Wolfhard Ploog. Die SPD- Abgeordnete Aydan Özoguz wies diese Argumentation als „zynisch“ zurück, da die CDU sehr wohl wisse, dass die Aufdeckung illegaler Existenzen Abschiebungen bedeuten könne. Die GAL-Fraktionschefin Christa Goetsch forderte, dass für solche Kinder und ihre Familien „glaubhafte Schutzmechanismen“ geschaffen werden müssten, wenn die Regierung wolle, dass illegal lebende Eltern auch nach der Einführung des Registerabgleichs ihre Kinder noch auf eine Schule schicken.

(taz Hamburg 12.10.2006)

Anlage 5: Interviewauszüge mit Migran/t-innen ohne Aufenthaltsstatus und Expert/-innen

zu Kapitel 3.4 Gesundheitssituation

Fallbeispiel 1: Zoran G. ist 48 Jahre alt, verheiratet, 2 Töchter, stammt aus einer Kleinstadt in Serbien, Uzice. Die Ehefrau von Zoran G. hat keine Arbeit und pflegte in den letzten Jahren ihre bettlägerige Mutter. Die beiden Töchter sind noch in Ausbildung. Die eine studiert in Belgrad, die andere besucht noch die Schule in Uzice. Um den Lebensunterhalt der Familie sowie das Studium der Tochter in Belgrad finanzieren zu können, musste Zoran G. eine Arbeit im Ausland finden. Im August 2001 fuhr er mit verschiedenen Zügen von Uzice über Belgrad, Zagreb, Slowenien, Österreich nach Hamburg. Er reiste ohne Visum ein. Seine Anlaufstelle in Hamburg war die orthodoxe Kirche. Dort lernte er den Besitzer einer Leiharbeitsfirma kennen. Er wurde in einer Firma in der Nähe von Hamburg eingestellt. Als gelernter Schlosser hat er bei der Firma auch als solcher gearbeitet. Die Arbeit mit dem Schweißgerät hat bei ihm zu gesundheitlichen Schäden geführt: Kopfschmerzen, Augenentzündungen, Beeinträchtigung des Sehvermögens. Bei einem Arbeitsunfall mit der Bohrmaschine wurde ihm die rechte Hand durchbohrt. Eine ärztliche Versorgung gab es nicht, da der Chef Angst vor Entdeckung des illegalen Arbeitsverhältnisses hatte. Zoran besorgte sich privat auf eigene Kosten eine Salbe und Mullbinden aus der Apotheke und ließ sich die Hand von einer Nachbarin verbinden. Von diesem Unfall ist ihm ein Finger steif geblieben.

Fallbeispiel 2: Amelia kam 2002 aus Ecuador nach Deutschland. Sie sagte, es sei wie bei allen, man geht immer, weil man Probleme hat, meistens finanzielle. Sie hatte aber auch persönliche Probleme, nach ihrer gescheiterten Ehe. Sie kam 2002 direkt in Hamburg an, hier hatte sie bereits eine Freundin. Diese hatte ihr auch schon einen Job besorgt, in einem Privathaushalt. Sie ist mit einem Touristenvisum eingereist und dann geblieben. Von Anlaufstellen und Hilfsorganisationen hatte sie zwar schon gehört, sie aber nie in Anspruch genommen. Amelia hat von dem politischen Geschehen in Hamburg kaum Kenntnis, sie meinte, sie habe keine Zeit dafür. Aber für sie ist ein besonderes Anliegen die Gesundheitsvorsorge: „Denn was macht man denn, wenn man krank ist? Verrecken, am Straßenrand! Man kann ja nirgends hin, bevor es schlimmer wird... Ich weiß auch, dass sie bei einer Freundin im Krankenhaus die Versichertenkarte wollten, und als die keine hatte, haben sie bei der Ausländerbehörde angerufen!“

Fallbeispiel 3: Corinna ist 54 Jahre alt. Sie kam vor 9 Jahren aus Honduras ohne gültige Papiere nach Hamburg. Sie hat vier Kinder, die sie in Honduras gelassen hat.

Sie putzt nun in einem Restaurant und arbeitet an sechs verschiedenen Stellen als Reinigungskraft in privaten Haushalten. Sie erzählt davon, dass sie einige Male nicht bezahlt wurde, aber sie fühle sich zu alt, dagegen etwas zu tun. Sie empfindet ihre Arbeit als zu anstrengend und hat seit einem Jahr schwerwiegende Probleme mit dem Knie. Auf die Frage, was sie in solchen Situationen mache, antwortete sie mit: „Aushalten eben ... was bleibt mir anderes übrig, ich weiß ja nicht mal, wieviel so was kosten kann.“ Sie hat vor einigen Tagen von der spanischen Gemeinde gehört, die helfen soll. Ihre Freundin sagte ihr, da kann jemand mit ihr zum Arzt gehen. In den letzten 9 Jahren hatte sie aber nie etwas von den Anlaufstellen gehört. Ihr Hauptproblem ist ihr Alter, sie merkt, dass ihr Körper nicht mehr mitmacht. Das bereitet ihr große Sorgen, weil sie ja kein Geld verdient, wenn sie krank wird.

Fallbeispiel 4: Andrea, 38 Jahre alt, verheiratet, keine Kinder, kam 1999 nach dem Erdbeben aus Kolumbien nach Deutschland. Ihre Schwester lebte in Hamburg und war mit einem Deutschen verheiratet. Andrea kam mit einem 3-Monats-Visum und ist jetzt seit vier Jahre ohne Papiere in Hamburg. Gemeinsam mit ihrer Schwester putzte sie zunächst in privaten Haushalten. Sie arbeitete auch als Babysitterin. Später, nachdem sie sich über eine Heirat legalisiert hatte, fand sie Arbeit in einem Hotel. Dort verdient sie offiziell den tariflich festgelegten Stundenlohn von 8 Euro 15 pro Stunde. In der Realität bekommt sie für ein gereinigtes Zimmer entweder 80 Cent, wenn der Gast bleibt, oder 1 Euro 70, wenn der Gast abreist. Zu der geringen Entlohnung kommt ein immenser Druck durch die Vorgesetzte. Sie macht den Reinigungskräften viel Druck. „Wenn du krank bist, brauchst du morgen gar nicht wieder zu kommen!“ Weil alle Angst haben wegen ihrer Aufenthaltspapiere, die an das Arbeitsverhältnis gekoppelt sind, meldet sich kaum jemand krank. Auch wenn sie, wie Andrea, massive Rücken- oder Gelenkschmerzen haben. Neben der Arbeit im Hotel, wo sich nicht mehr als 800 Euro im Monat verdient, geht sie noch schwarz in Privathaushalten putzen. Andrea hat typische berufsbedingte Krankheiten vom vielen Heben, Bücken und schweren Tragen: Bandscheibenbeschwerden, Rücken- und Gelenkschmerzen. Sie hat jedoch weder die Zeit noch das Geld, sich in eine Behandlung durch Fachärzte zu begeben.

Fallbeispiel 5: Sebastian, 28 Jahre, verheiratet, ein Kind, kam vor 13 Jahren aus Polen nach Hamburg. Er arbeitete als Stricher am Hauptbahnhof und in St. Georg. Er sah keine Probleme, seine Gesundheitsversorgung in der ganzen Zeit ohne Papiere regeln: „Ich hatte eine Möglichkeit über Basis. Bei der zentralen Beratungsstelle an der Holstenstraße. Ganz früher waren die auch in der Danziger Strasse. Das war kein Problem mit Ärzten. Ich hatte auch im Zentrum einen polnischen Arzt. Der Arzt hat jedesmal 20, 30 Euro bekommen. Das geht doch.“ Für sich persönlich sieht er gar kein Problem in der Gesundheitsversorgung, er fühlt sich bei Basis gut aufgehoben: „Gerade habe ich gesehen, in der Küche gibt es Essen um 12 Uhr. Die geben Essen, Klammotten, etc. Dann kommen noch zwei Ärzte von der mobilen Hilfe... das ist überhaupt kein Problem“. Aber er schildert ein anderes Problem, aus der Zeit, als er auf dem Bau gearbeitet hat: „Ich hab z. B. ein Problem gehabt, damals 2000 in Flensburg war das. Da haben wir einen Unfall gehabt. Und ich war schwarz angestellt. Da bin ich mit dem Bagger gefahren und da ist die ganze Wand runtergekommen. Und einer war ganz, ganz schwer verletzt. Und da hab ich auch bisschen Schiss gehabt. Aber da hab ich auch gesagt: Scheiße, ich muss ihm helfen, hab den Krankenwagen angerufen, die Polizei kam und dies und das. Ich fragte den Polizisten, willst du meine Papiere haben. Er sagte nein, du hast mit der Sache nichts zu tun, ich spreche mit deinem Chef.“

Fallbeispiel 6: Antonio kam 1999 ohne Visum als Asylbewerber von Kolumbien nach Deutschland. Er hat sein Land aus politischen Gründen verlassen, wurde aber nicht als politischer Flüchtling anerkannt, sondern bekam eine Duldung. Antonio hat zwei Kinder im Alter von 12 und 15 Jahren, die nicht in Deutschland leben. Er schickt kleine Summen zur Unterstützung. Er war gut drei Jahre in Brandenburg in einem Asylbewerberheim. Häufig hielt er sich nicht an das Verbot den Landkreis zu verlassen (Residenzpflicht). Er geriet immer wieder in Kontrollen und musste zum Teil hohe Geldstrafen zahlen oder Sozialstunden ableisten.

Die gesundheitliche Versorgung der Illegalisierten hält er für sehr schwierig. Es gebe kaum ärztliche Versorgung, nur einmal die Woche eine Betreuungsmöglichkeit in einem sozialen Projekt. Das einzige in Hamburg. Bei Krankheiten oder Unfällen ist Hilfe schwer zu bekommen. Medikamente in Apotheken müssen schon frei verkäuflich sein, um sie zu erhalten. Gesundheitsvorsorge, Krebsvorsorge, zahnärztliche Untersuchungen

en seien einfach nicht möglich. Alle Behandlungen müssten selber getragen werden und seien teuer. Das Geld reicht hierfür nicht. Makaber wird die Situation, wenn jemand verstirbt, nicht nur die gesundheitliche Versorgung kostet Geld: Auch die Überführung ins Heimatland wird zum finanziellen Fiasko. So sollte die Überführung einer illegalisierten Frau, die im Krankenhaus verstarb, 15.000 € kosten.

Fallbeispiel 7: Juan kam 2001 mit einem Touristenvisum für drei Monate aus Ecuador nach Madrid und reiste dann nach Deutschland weiter. Sein Bruder und dessen Frau lebten dort und so konnte er bei ihnen unter kommen, hatte gleich Kontakte und eine Unterkunft. Insgesamt lebte er zwei Jahre ohne Papiere bei seinem Bruder. Obwohl er nur wenig verdiente, schickt er bis heute Geld zu seiner Familie nach Ecuador. Aufgrund eines Unfalls, bei dem die Polizei geholt werden musste, wurde Juans illegaler Aufenthalt aufgedeckt. Die Ausländerbehörde wurde informiert und Juan kam zuerst ins Untersuchungsgefängnis, dann nach Fuhlsbüttel, wo er auf seine Abschiebung wartete.

Da er einen Anwalt hatte, konnte zumindest die Abschiebung beschleunigt werden. Nach gut zwei Monaten flog Juan zurück nach Ecuador. Für den Gefängnisaufenthalt musste er zahlen: 60 € pro Tag, insgesamt rund 4.500 €. Juan litt besonders unter der Kriminalisierung: „Klar, es ist eben so, dass du wie ein Krimineller behandelt wirst. Obwohl du keine Straftat begangen hast, behandelt man dich wie einen Kriminellen [...]. Ich denke, dass die einzige Straftat, die ich begangen haben kann, ist illegal gewesen zu sein und im Gefängnis musst du mit den anderen Kriminellen zusammen leben, als ob du einer von denen wärst. Man unterscheidet nicht nach dem, was du getan hast. Für mich ist das sehr entwürdigend gewesen.“

Aus seiner Sicht ist die medizinische Versorgungslage für Illegalisierte in Hamburg prekär. Es gebe nur wenige Ärzte und ein „Versorgungszentrum“ für Illegale in Hamburg. Viele kennen diese Einrichtung nicht. Alle Behandlungen müssten aus eigener Tasche bezahlt werden. Besonders schwierig werde es bei medizinischen Eingriffen, die einen Krankenhausaufenthalt erfordern. Sein Bruder, der eine Blinddarmoperation hatte, musste 1.500 Euro für drei Tage im Krankenhaus bezahlen. Das Geld wurde von Freunden und Bekannten gesammelt. Glücklicherweise kannte er Leute in einer Klinik, so dass er ohne Versicherten-Karte behandelt werden konnte. Die medizinische Behandlung werde von den Illegalen selbst – aus Angst vor Entdeckung und wegen der Kosten – auf das wirklich Allernotwendigste beschränkt.

Interviews mit Expert/-innen

Gespräch mit zwei Mitarbeiterinnen der Medizinischen Beratungsstelle für Flüchtlinge (Medibüro), die 1994 in Altona gegründet wurde

„Das Medibüro ist entstanden aus einer Gruppe engagierter Ärzte und Medizinstudenten: Ärzte, die sich bereit erklärt haben, weitestgehend kostenlos medizinisch zu untersuchen und wenn es geht, zu versorgen. Und die Studenten, die die Vermittlungsarbeit leisten, Menschen ohne Papiere die Möglichkeit zu geben einen Arzttermin wahrzunehmen. Das heißt letztendlich, dass es in der Beratungsstelle selbst, die leider nur einmal die Woche auf hat, nicht zur Untersuchung kommt, sondern lediglich zur Vermittlung von Arztterminen in unser Ärztenetzwerk. Inzwischen sind die Leute, die jetzt Beratung machen, nicht ausschließlich Medizinstudenten, sondern auch andere Leute, die sich engagieren wollen und die diese Arbeit wichtig finden.“

Insgesamt hat das Medibüro Kontakt zu einem Netzwerk von 45 bis 50 Ärztinnen und Ärzten, die bereit sind, Menschen ohne Papiere zu behandeln. „Allerdings gibt es na-

türlich Schwerpunkte. Wir haben viele Allgemeinmediziner, wir haben eine Handvoll Gynäkologen, bei anderen Fachdisziplinen wird es natürlich enger. Also, wir haben super wenig Kinderärzte, zwei Hautärzte vielleicht, zwei Urologen vielleicht. Zahnärzte sind auch nie genug da, eigentlich bräuchte man ja fast die gleiche Menge.“

Und dann wird schon gleich eine der großen Schwierigkeiten angesprochen: „Wir vermitteln halt wirklich nur Termine, wenn irgendwas wirklich akut ist, wir können keine Vorsorge leisten.“ Und auch im akuten Bedarf kommt es immer wieder zu Engpässen, zum Beispiel in bestimmten Disziplinen wie der Orthopädie. Was noch schwieriger erscheint, ist die psychische Versorgung von Patient/-innen. „Also, eine Psychotherapie dauert natürlich lange und dann kommt dazu noch die Sprachbarriere. Wir haben es dann schon häufiger mal gemacht, dass man dann halt einen Dolmetscher bezahlt und sich ein Psychologe bereit erklärt die Behandlung zu übernehmen, aber wir wissen jetzt eigentlich nicht von irgendwelchen wirklichen Langzeitbetreuungen, die dann auch geklappt haben.“

Inzwischen kann das Medibüro etwa 600 Patienten im Jahr vermitteln. Dennoch wissen die Mitarbeiterinnen, dass diese Hilfen auf keinen Fall zur medizinischen Versorgung von Menschen ohne Papiere ausreichen: „Wir ja wissen, dass zu uns nicht alle kommen. Also, wir haben ganz klar bestimmte Gruppen, die zu uns kommen. Zu uns kommen viele lateinamerikanische Frauen, hauptsächlich Ecuadorianerinnen, und ein paar Afrikaner/-innen. Aber die afrikanische Community ist garantiert größer als die Menschen, die wir zu Gesicht bekommen. Und ich denke mal, dass die sich anders versorgen. Und wenn man rumtelefoniert auf der Suche nach Ärzten, stellt man gelegentlich auch mal fest, dass es Ärzte gibt, die gar nicht in so einem Netzwerk sind und trotzdem in der Richtung arbeiten. Einfach selbst organisiert und über Mundpropaganda landen dann die Leute bei diesen Ärzten, das heißt, da gibt es noch andere Leute, die diese Arbeit machen, ohne dass sie mit uns etwas zu tun haben, also ohne dass die Zahlen dann bei uns auftauchen. Und ich denke mal, dass in den Communities auch einige Leute sich anders organisieren, also dass es da eigene Ärzte gibt.“

Das Medibüro finanziert sich aus Spenden. Es spenden „Leute aus unserem Freundeskreis, unserem erweiterten Freundes- und Bekanntenkreis. Leute, die man auf die Situation aufmerksam gemacht hat... Es gibt tatsächlich auch Ärzte, die spenden, nicht nur ihre Arbeitszeit... Und viele Leute, die sich mit dem Thema auskennen, die früher mal bei uns mitgearbeitet haben und jetzt im Berufsleben stehen. Es gibt auch Unternehmen, bestimmte Buchläden, die eine Spendendose haben.“ Die Mitarbeiterin des Medibüros schildert einen besonders krassen Fall aus ihrer Praxis: „Ich hatte mal eine Frau aus Afrika in der Sprechstunde, die einen kleinen Sohn hatte und von ihrem Mann davongelaufen war, weil er sie misshandelt hatte. Sie war dann ganz allein, wusste nicht, wie sie das Kind ernähren sollte und hat sich dann prostituiert. Die Frau wurde schwanger – vermutlich weil sie ungeschützt in der Prostitution gearbeitet hat – und wollte dann einen Abbruch. Also das lief auf jeder Ebene schlecht: kein richtiges Zuhause, konnte das Kind nicht richtig versorgen und setzte sich dann so einer Gefahr aus, weil sie keine andere Möglichkeit sah, Geld zu verdienen oder anderswo Rechte für sich einzufordern. Das fand ich dann schon sehr hart.“

Die Zusammenarbeit mit Krankenhäusern empfinden die Mitarbeiterinnen des Medibüros in der Regel als nicht befriedigend. Es gibt viele Krankenhäuser, die es ganz ablehnen, Patient/-innen ohne Papiere aufzunehmen. Bis auf ein Krankenhaus, mit dem es die Vereinbarung gibt, dass sie eine bestimmte Anzahl von Fällen hinbringen können, will sich niemand auf eine generelle Regelung einlassen. „Es ist jedes Mal ein Einzelfall, bei dem man versuchen muss, das Beste herauszuholen... Das

heißt, man muss immer wieder auf die Suche gehen nach dem richtigen Arzt und der muss eine gute Verständigung mit seinem Verwaltungschef haben.“ Es komme häufig vor, dass die Patient/-innen in der Aufnahme unter Druck gesetzt werden, zu unterschreiben, dass sie die Kosten selbst übernehmen. Besonders bei Frauen, die Krebs haben, nehmen die Mitarbeiterinnen häufig wahr, dass diese aus Angst jahrelang warten, bis es dann viel schlimmer ist. Für sie wäre die Lösung “die Abschaffung der Übermittlungspflicht“. Gut fänden sie auch einen Fond oder eine anonyme Anlaufstelle für Gesundheitsfragen und darüber hinaus eine anonyme Krankenkasse.

Interview mit einem Hausarzt und Facharzt für Anästhesie mit ergänzenden Informationen durch die Sprechstundenhilfe

Der Arzt ist seit 1989 mit seiner Praxis in St. Georg. Zuvor war er lange Zeit in einer Gemeinschaftspraxis in St. Pauli tätig. Schon damals behandelten die Ärzt/-innen viele Flüchtlinge, zumeist politische Flüchtlinge und Folteropfer, kostenlos.

Die Praxis arbeitet mit dem Medibüro zusammen. Flüchtlinge ohne Papiere werden auch jetzt kostenlos behandelt. Nach seiner Erfahrung sind die Zahlen in den letzten Jahren zurückgegangen.

In der Praxis werden im Moment nicht mehr als zwei bis drei Patienten pro Monat behandelt. Also etwa 50 Patienten im Jahr, Männer und Frauen in etwa gleicher Anzahl. Die meisten kommen aus Lateinamerika, was daran liegt, dass seine Kollegin Spanisch spricht und es von daher keine sprachlichen Probleme gibt.

Die Praxis behandelt im Quartal durchschnittlich 1000 bis 1200 Patienten. Bei diesem Volumen können sie 10 bis 20 Patienten pro Quartal kostenlos mitbehandeln, ohne dass es im Ablauf irgendwelche Probleme gibt. Die Medizin können sie meist kostenlos aus Pharmaprosen mitgeben.

Sollten Laborkosten für Blutuntersuchungen u. a. entstehen, werden diese in Höhe von 50 bis 70 Euro von der medizinischen Beratungsstelle getragen.

Bei schwerwiegendere Erkrankungen, die in der Praxis nicht behandelt werden können, wird eine Überweisung an einen Facharzt oder eine Einweisung ins Krankenhaus ausgestellt. Damit gehen die Patienten wieder in die medizinische Beratungsstelle. Dort werden sie dann an die entsprechenden Ärzte oder Krankenhäuser, in denen Ärzte zur kostenlosen Behandlung und Hilfe bereit sind, weitervermittelt. In Zusammenarbeit mit einer Fachklinik, wo der Hausarzt auch als Anästhesist praktiziert, können auch Operationen durchgeführt werden. Er berichtet über den Fall einer illegalisierten Türkin, die aus dem Frauenhaus heraus von ihm in die geschlossene Psychiatrie eingewiesen wurde, um sie wirksam vor häuslicher Gewalt zu schützen.

Häufige Krankheiten sind bei Frauen: Blutungen, Anämie, Gastritiden, Magenerkrankungen und Infektionskrankheiten. Bei Männer stechen in seiner Praxis hervor: HIV und Knochentuberkulose. Es gibt keine wirklichen Netzwerke unter den Ärzten, die Menschen ohne Papiere behandeln. Der praktische Ablauf ist: Eine Mitarbeiterin der medizinischen Beratungsstelle ruft an, nennt die Beschwerden und den Vornamen des Patienten und vereinbart einen Termin. Wenn der Patient kommt, werden seine Daten aufgenommen, damit in der weiteren Behandlung die Identität gesichert ist, es wird eine normale Karteikarte ausgefüllt. Die Patient/-innen ohne Aufenthaltsstatus werden genauso behandelt wie alle anderen.

„Das läuft gut so bei uns!“ sagt Sprechstundenhilfe Simone. „Die Patienten fühlen sich bei uns gut angenommen und werden nicht wie Menschen zweiter Klasse behandelt.“ Politisch gesehen wünscht sich der Arzt, dass das Gesundheitswesen den sozialen

Ansatz verfolgt, Patienten unabhängig davon, ob sie Papiere haben oder nicht, eine vernünftige Diagnostik zu stellen.

Interview mit zwei Mitarbeiterinnen einer Beratungsstelle zur Prävention und medizinischen Versorgung zum Thema Sexualität, Verhütung, Schwangerschaft:

Die Einrichtung besteht schon seit mehr als 10 Jahre in Hamburg. Sie wird jährlich von etwa 4000 Menschen – überwiegend Frauen – aufgesucht, wovon etwa die Hälfte Migrant/-innen sind. Welchen Aufenthaltsstatus die Patientinnen haben, wird bei der Anmeldung und dem Erstgespräch nicht abgefragt. Erst wenn es um konkrete medizinische Maßnahmen geht, wird danach gefragt, ob eine Krankenversicherung vorliegt. Dann wird auch oft deutlich, dass die Hilfesuchenden keinen regulären Aufenthaltsstatus haben.

Die Beratungsstelle betreut im Moment 17 schwangere Frauen im Alter zwischen 18 und 40 Jahren, die nach eigenen Angaben keine Krankenversicherung und auch keinen regulären Aufenthaltstatus in Hamburg haben. Die Betreuung während der Schwangerschaft ist für die Einrichtung unproblematisch. Schwierig wird es, wenn die Geburt des Kindes oder ein Schwangerschaftsabbruch anstehen, weil sich dann auch die Kostenfrage stellt. Ein Schwangerschaftsabbruch kostet laut Aussage der Ärztin zwischen 300 und 350 Euro und mit Vollnarkose zwischen 400 und 450 Euro.

Eine normale Geburt ohne Kaiserschnitt beläuft sich auf etwa 1400 Euro, eine Summe, die die Frauen selten aus eigener Kraft aufbringen können.

In der Beratungsstelle arbeiten Ärztinnen und professionelle Beraterinnen, die mehrere Sprachen beherrschen. Sollten sie Unterstützung durch Dolmetscherinnen brauchen, so können sie die aus anderen Einrichtungen, mit denen sie vernetzt sind, problemlos anfordern. Darüberhinaus gibt es zwei Krankenhäuser in Hamburg, mit denen die Beratungsstelle gut zusammenarbeiten kann.

Die Ärztin und eine pädagogische Mitarbeiterin aus der Einrichtung berichten an zwei Fallbeispielen, wie schwierig sich die gesundheitliche Versorgung vor allem papierloser Frauen gestaltet, wenn diese schwanger sind und für die Geburt – oder auch schon während der Schwangerschaft – in einem Krankenhaus stationär behandelt werden müssen:

Fallbeispiel 1: Eine Frau aus Kamerun, die als Asylbewerberin eine örtliche Duldung für Berlin hatte und sich deshalb illegal in Hamburg aufhielt, kam in die Hamburger Beratungsstelle. Sie hatte in der 22. Schwangerschaftswoche einen Blasensprung erlitten und brauchte dringend krankenhausesärztliche Hilfe. Die Frau war in ihrer Panik vor Entdeckung ihres fehlenden Aufenthaltsstatus für Hamburg nur mit Mühe zu überzeugen, dass sie ein Krankenhaus aufsuchen müsse. Erst nach langen Gesprächen und viel gutem Zureden – die Wehen setzten zwischenzeitlich schon ein – war sie überzeugt. Der gerufene Notarzt fragte dann gleich als erstes nach ihren Papieren und weigerte sich sie zunächst in ein Krankenhaus zu fahren, wenn er nicht ihre Krankenversicherung und ihren Personalausweis einsehen könne. Das weckte die Panik bei der Patientin erneut. Erst nach längeren Debatten transportierte er sie dann in ein Hamburger Krankenhaus, wo sie nach Ansicht der Beraterin und der Ärztin sowohl sehr gut versorgt wurde. Auch die Kostenfrage konnte ohne aufenthaltsrechtliche Konsequenzen gelöst werden, weil das Krankenhaus die Behandlung der Frau und ihren Aufenthalt in Hamburg nachträglich gerechtfertigt hat. Insofern war dies ein Fall, der aus Sicht der Beratungsstelle im Großen und Ganzen positiv verlaufen ist.

Fallbeispiel 2: „Es war eine Frau aus Ghana, die schon über mehrere Jahre in Hamburg lebte und als Babysitterin gearbeitet hat. Sie kam in die Beratungsstelle, als sie schwanger war. Und hat hier die Schwangerenvorsorge in Anspruch genommen. In begrenztem Umfang – soweit wir das leisten konnten – ging es darum, finanzielle Hilfen zu finden. Aufgrund von Komplikationen in der Schwangerschaft konnte sie ihren Job nicht weiter ausüben und war von einem Tag auf den anderen mittellos, sie hatte dann praktisch von heute auf morgen gar kein Geld mehr. Der Mann, von dem sie schwanger war, war Deutscher und sie hatte sich in ihn verliebt. Dann, während der Schwangerschaft, stellte sich heraus, dass er nicht wollte, dass sie die Schwangerschaft fortsetzte. Er hat ihr dann gestanden, dass er noch eine andere Frau hat, eine Deutsche, die auch ein Kind von ihm erwartet und er verlangte, dass sie die Schwangerschaft abbricht. Im Schwangerschaftskonfliktgespräch war aber ziemlich schnell deutlich, dass sie die Schwangerschaft austragen wollte. Obwohl eben alles schwierig war, die finanzielle, die Wohnsituation, eigentlich das komplette Programm. Alles war kompliziert. Sie konnte vorübergehend bei einer Freundin wohnen, aber da war es auch ganz eng. Also sie brauchte richtig Hilfe. Sie hat also keinen gesicherten Aufenthaltsstatus. Aufgrund der Tatsache, dass sie aber Mutter eines deutschen Kindes wurde, konnte dann ab Geburt der Aufenthalt legalisiert werden. Im Vorwege, also für 6 Wochen vor bis 8 Wochen nach der Geburt versuchten wir die Frau dahin gehend zu unterstützen, dass sie eine Duldung bekommt. Also ab der 32. Schwangerschaftswoche ist die Frau aufgrund der fortgeschrittenen Schwangerschaft nicht mehr reisefähig, und von da an hat sie dann die Möglichkeit der Duldung. Aber in diesem Fall war es so, dass die Behörden nicht akzeptiert haben die Vaterschaftsanerkennung, die der Mann tatsächlich auch geleistet hat, im Vorwege anzuerkennen. Sondern die Frau musste in der fortgeschrittenen Schwangerschaft aus Hamburg weg, erst nach Horst, in das zentrale Aufnahmelager und dann noch in einen weiteren Ort. In diesem zweiten Ort hat sie entbunden, und erst dann wurde die Vaterschaft anerkannt und dann durfte sie nach Hamburg und dann konnten wir von hier aus wirklich ihren Aufenthalt auch längerfristig sicherstellen.“

In diesem Fall erhielt die Frau auch finanzielle Unterstützung durch die Mutter-Kind-Stiftung und die Gretchen Tietje Stiftung. Allerdings nur, weil klar war, dass die Vaterschaft von einem Deutschen anerkannt wurde.

Anlage 6: Fälle

zu Kapitel 3.5 Arbeiten in der Illegalität

Der Fall Ana S.

Ana S. kam 2004 als Au-Pair-Mädchen mit einer reichen Familie nach Hamburg. Nach einem Jahr war ihr Visum abgelaufen. Seitdem lebte und arbeitete sie weiterhin bei der Familie als Haushaltshilfe. Insgesamt 39 Monate arbeitete sie oft mehr als 10 Stunden am Tag an 7 Tagen in der Woche, sie hütete die Kinder – auch nachts –, putzte im Haushalt, reinigte den Swimmingpool etc. Dafür bekam die Familie von Ana in Kolumbien 8.200 Dollar überwiesen und Ana ein kleines Taschengeld. Insgesamt waren es ca. 14.000 Euro.

Ende 2007 hat Ana mit Hilfe einer Beratungsstelle, die in dem Arbeitskreis undokumentierte Arbeit vertreten ist, die Familie verlassen. Sie wurde Mitglied bei ver.di und klagte den ihr noch zustehenden Lohn für die 39 Monate Arbeit von der Familie ein. Am 30. Januar 2008 fand beim Arbeitsgericht die Güteverhandlung statt, bei der sich die beiden Parteien nicht einig wurden. Der Arbeitgeber schlug die Summe von 12.500 Euro vor und führte an, dass Kost und Logis für die 39 Monate frei waren. Die Richterin schlug ein Mediationsverfahren vor und leitete anschließend die Akte an die Staatsanwaltschaft weiter. Trotz der Gefährdung, nun als Person ohne legalen Aufenthaltsstatus aufgegriffen und abgeschoben zu werden, setzte Ana mit ihrem Anwalt und ver.di das Arbeitsgerichtsverfahren fort.

Im März 2008 fand das Verfahren vor dem Arbeitsgericht Hamburg mit einer Mediation sein Ende. Ana S. bekam von ihrem Arbeitgeber eine angemessene finanzielle Abfindung.

Ana S. arbeitet nun in privaten Haushalten bei einem Stundenlohn von 10 Euro für Reinigungsarbeiten und 8 Euro für Kinderbetreuungen. Sie arbeitet dreimal pro Woche insgesamt 20 Stunden bei einer Familie mit zwei kleinen Kindern und 14tägig bei zwei älteren Damen in Blankenese. Von diesem Lohn kann sie selbst in Hamburg ihren Lebensunterhalt bestreiten und ihrer Familie in Kolumbien soviel Geld überweisen, dass ihre beiden Kinder, die bei den Großeltern leben, davon ausreichend leben und zur Schule gehen können.

Der Fall Zoran G.

Zoran G. ist 48 Jahre alt, verheiratet, hat zwei Töchter und stammt aus der serbischen Kleinstadt Uzice. Um den Lebensunterhalt der Familie sowie das Studium der Tochter in Belgrad finanzieren zu können, musste Zoran G. eine Arbeit im Ausland finden. In Serbien war der gelernte Schlosser mehrere Jahre arbeitslos. Zuvor hatte er viele Jahre in einem Aluminiumwerk mit ehemals 4500 Beschäftigten gearbeitet. Seit 1990 mit der aufkommenden Inflation wurden die Löhne nicht mehr bezahlt. Im Jahr 2000 wurden alle Arbeitnehmer/-innen des Werks endgültig entlassen. Während der Wirtschaftskrise in Serbien ging ein Drittel der Männer aus Uzice ins Ausland.

Zoran G. fuhr im August 2001 mit verschiedenen Zügen über Belgrad, Zagreb, Slowenien, Österreich nach Hamburg. Er reiste ohne Visum ein. In Hamburg lernte er den Besitzer einer Leiharbeitsfirma kennen.

Dieser brachte ihn als Schlosser und Schweißer zu einer Firma in Bispingen. Deren damaliger Inhaber besorgte Zoran G. eine Wohnung und behandelte ihn – nach Zoran G.s Ansicht – korrekt. Er arbeitete 13 bis 14 Stunden pro Tag, montags bis samstags. Von den vereinbarten 8 Euro pro Stunde hat er 7,50 bekommen.

2004 wurde Zoran G. von der Metallarbeitsfirma übernommen. Mit dem neuen Chef wurde ebenfalls ein Stundenlohn von anfangs 7,50 und später 8 Euro vereinbart. Außerdem wurden Zoran G. legale Aufenthaltspapiere versprochen. Tatsächlich bekommen hat Zoran G. weder die Papiere noch den vereinbarten Lohn. Stattdessen bekam er geringe, unregelmäßige Abschlagszahlungen und Sachwerte.

Bis zum Juni 2008 blieb ihm der Chef 50.000 Euro des vereinbarten Lohns schuldig. Nachdem er mehrmals nach dem ausstehenden Lohn gefragt hatte, beendete Zoran G. nach einer erneuten Auseinandersetzung mit dem Chef im Juni 2008 die Arbeit und verließ die Wohnung.

Die Arbeit mit dem Schweißgerät hat bei Zoran G. zu gesundheitlichen Schäden geführt; Kopfschmerzen, Augenentzündungen, Beeinträchtigung des Sehvermögens waren die Folge. Bei einem Arbeitsunfall mit der Bohrmaschine wurde ihm die rechte Hand durchbohrt. Der Chef verwehrte ihm eine ärztliche Versorgung, da er Angst hatte, das illegale Arbeitsverhältnis könnte entdeckt werden. Zoran G. besorgte sich auf eigene Kosten eine Salbe und Mullbinden und ließ sich die Hand von einer Nachbarin verbinden. Von diesem Unfall ist ihm ein Finger steif geblieben.

Über einen Anwalt ist Zoran G. schließlich zu der Anlaufstelle MigAr bei ver.di Hamburg gekommen. Er ist Gewerkschaftsmitglied geworden und versucht, mit Hilfe von MigrAr und den Anwälten im DGB-Haus seinen ausstehenden Lohn in Höhe von knapp 50.000 Euro vom Firmeninhaber einzufordern.

Zu Beginn stritt dieser das Arbeitsverhältnis komplett ab. Er gab an, Zoran G. nur auf dem Firmengelände geduldet zu haben. Später behauptete der Chef, Zoran G. hätte zwar in der Firma gearbeitet, sei aber bei einer externen Leiharbeitsfirma angestellt gewesen, die auch seinen Lohn zahlen müsse. Momentan wird behauptet, Zoran G. hätte nicht für die Firma, sondern nur für den Firmeninhaber privat als Hausmeister und Gartenpfleger gearbeitet.

Aber es gibt Belege für das Arbeitsverhältnis. Zoran G. hat die Stempelkarten für die gesamte Arbeitszeit aufbewahrt. Kollegen sind bereit, als Zeugen vor Gericht für ihn auszusagen. Nachbar/-innen der Firma können bezeugen, dass Zoran G. auch samstags gearbeitet hat, da sie ihm oft Essen vorbei gebracht haben.

Trotzdem weigert sich der Firmeninhaber nach wie vor, den vorenthaltenen Lohn zu zahlen. Im Dezember 2008 hat ver.di deshalb im Auftrag von Zoran G. – der mittlerweile nach Serbien zurückgekehrt ist – beim Arbeitsgericht Klage gegen ihn eingereicht. Am 23. September 2009 fand sein Gerichtstermin beim Arbeitsgericht in Celle statt. In einem gerichtlichen Vergleich konnte er mehr als die Hälfte seiner Lohnforderungen durchsetzen. Sein Aufenthaltsstatus spielte im Gerichtsverfahren keine Rolle.

Anlage 7: Fragebogen

zu Kapitel 3.5 Arbeiten in der Illegalität

Fragebogen zur Feststellung der Ansprüche (MigrAr)

I. Abfrageliste

Fragen zur Beschäftigung und zur Person

Beschäftigungsbeginn.

(Bei wechselnden Jobs: Lief das über die gleichen Kontakte, Netzwerke?)

Tätigkeitsbeschreibung.

Grobe Beschreibung: In welcher Branche? Welcher Tarifvertrag gilt? Mit oder ohne Maschinen? Verschiedene Tätigkeiten?

Arbeitgeber

Namen, Firma, Anschrift, Telefonnummer, KFZ-Kennzeichen, Beschreibung von Arbeitgeber/-in

(oder von Subunternehmer/-in / Vorarbeiter/-in / Kontaktleuten)

Arbeitsort

Wo wurde gearbeitet? Gleicher oder wechselnder Arbeitsort? Anfahrtswege? Wie sahen diese aus?

Gibt es zur Tätigkeit etwas Schriftliches?

Arbeitsvertrag, Stundenzettel, Dienst-/Schichtpläne, Auftrags-, Anweisungszettel, Handschriftliches, Lohnzettel? Tatsächliche Arbeitszeit seit Arbeitsbeginn

dokumentierbar:

Kollegen (Name, Anschrift, Tel.)

Stundenzettel, Dienst-/Schichtpläne (Kopien machen!)

eigene Aufzeichnungen, Kalender etc. (Kopien machen!)

Anrufe, SMS

Seit wann besteht das Arbeitsverhältnis tatsächlich? Gab es evt. frühere Tätigkeiten beim selben Arbeitgeber? Können diese zusammen als ein Arbeitsverhältnis gelten?

Gezahltes Arbeitsentgelt

Stundenlohn vereinbart oder pauschale Monatsvergütung?

Zahlungsmodus: Überweisung oder Barzahlung? Verrechnungsscheck?
(Kopie!)

Wurde bezahlter Urlaub gewährt?

(muss vom Arbeitnehmer gefordert werden; falls der Urlaub nicht gewährt wurde/wird, kann dieser als Geldwert gefordert werden; evtl. wichtig für Höhe der Forderungen)

Wie wurde die Tätigkeit beendet?

Wurde die Tätigkeit beendet?

Kündigung oder einfache Nichtbeschäftigung?

Liegt Kündigungsschreiben vor? Kündigungsschutzvertrag?? (Kündigung muss schriftl. sein, ohne Kündigung ist das Arbeitsverhältnis nicht beendet – weiter Lohnanspruch, Arbeit muss aber weiter (telefonisch o persönlich) angeboten werden und muss inner-halb der 3-Wochen-Frist ans Gericht gegeben werden, sonst erlischt der Lohnanspruch)

Wieviele Kolleginnen und Kollegen gibt es? Betriebsrat?

- Können eventuell die Beschäftigung belegen, oder Informationen über Arbeitgeber etc. liefern

Gibt es Möglichkeiten, Druck auf den Arbeitgeber aufzubauen?

Besitzt der Arbeitnehmer wertvolle Arbeitsmittel, Generalschlüssel?

Sonstiges zum Arbeitsverhältnis

Arbeitsschutz, Arbeitsunfälle oder gesundheitsschädliche Arbeit, Rentenansprüche, Schadensersatzansprüche, Versicherungsleistungen -> können wir wahrscheinlich nicht bearbeiten

Kontaktdaten des/der Arbeitnehmer/-in

Pseudonym, ggf. Name, Telefon, Adresse (von der Gewerkschaft), andere Kontaktmöglichkeiten

Aufenthaltsrechtlicher Status

Aufenthaltsstatus? Duldung? Ohne Papiere?

Wie soll vorgegangen werden?

Wie offensiv kann vorgegangen werden? Welche Möglichkeiten ergeben sich? Worauf muss Rücksicht genommen werden?

Klären, wie die Leute ihre Situation behandelt sehen wollen (privat, öffentlich)?

II. Prüfungsliste

Arbeitsentgelt

Höhe des tatsächlich gezahlten Stundenlohns:

Generelle Höhe des zustehenden Lohnes:

Welcher Tarifvertrag kann zum Vergleich herangezogen werden? Wie hoch sind die ortsüblichen Löhne in dieser Branche?

Wenn der gezahlte Lohn weniger als 2/3 bzw. 1/2 des Tariflohns oder der ortsüblichen Vergütung beträgt (dies ist der Richtwert – eine starre Grenze gibt es nicht – letztlich Einzelfallumstände entscheidend), liegt Lohnwucher vor (d.h. der gezahlte Lohn ist sittenwidrig)

Rechtsfolge: Anspruch auf Tariflohn

Bestimmung des Zeitraums für Lohnansprüche

Wie lange wurde sittenwidrig gearbeitet?

Zu welchen Arbeitszeiten wurde gearbeitet?

Für Überstunden, Wochenend- und Nachtarbeit muss mehr gezahlt werden.

Wurde Unterkunft und/oder Essen bezahlt?

Für Kost und Logis werden ortsübliche Preise berechnet.

Differenzberechnung

Geleistete Arbeitsstunden – tatsächlich erhaltener Lohn – Differenz zum zustehenden Lohn nach Pkt1

(z.B. 1000 € erhalten für 500 Stunden – Tariflohn 8 € -> Differenz 3000 €)

Urlaubsabgeltung (wahrscheinlich verfallen, sonst in Forderungen mit aufnehmen, für Höhe der Forderungen)

Tatsächliche Beschäftigung (wenn jmd. keine Arbeit mehr vom AG kriegt – hingehen, die Arbeitskraft weiterhin anbieten, am besten mit Zeugen, dann Anspruch auf Lohn)

Wenn es Unfälle/Gesundheitsschädigungen gab, prüfen, ob Ansprüche entstehen

Anlage 8: Statistik

zu Kapitel 3.5 Arbeiten in der Illegalität

Statistik von MigrAr von Mai 2008 bis Mai 2009

ArbeitnehmerInnen	Kontakte Mai '08 bis Mai '09	tel.	pers.	schriftl.	Kontakte gesamt	Prozent	Beratungen
nach Berufsgruppen:							
ohne Angaben / oft wechselnde Jobs		12	4		16	26%	1
Reinigungskraft (über Reinigungsfirma in Hotels etc.)		1	12		13	21%	10
Haushalt (privat)		2	5		7	11%	6
Bau			4		4	6%	4
Frucht Union / Lagerarbeiten / Nahrung und Logistik			4		4	6%	4
Gastronomie (Cafe/Restaurant)		1	2		3	5%	3
Aupair			2		2	3%	1
Studierende		2			2	3%	
Friseur			2		2	3%	
Renovierungsarbeiten			2		2	3%	2
Werft/ Hafen (Elektroinstallation)			1		1	2%	1
Zeitarbeit (Gabelstaplerfahrer)			1		1	2%	1
Pflege (privat)		1			1	2%	
Schweißer			1		1	2%	1
Chemiearbeiten			1		1	2%	1
Erntehelfer/in			1		1	2%	1
arbeitslos			1		1	2%	1
insges.		19	43		62	100%	36

Organisationsbereich	nach Einzelgewerkschaften	Kontakte gesamt	Prozent
ver.di		21	34%
NGG		12	19%
IG Bau		8	13%
IG Metall		2	3%
IG BCE		1	2%
ohne Angaben, Arbeitslose, Studierende		18	29%
insges.		62	100%

Kooperationen	Kontakte Mai '08 bis Mai '09	tel.	pers.	schriftl.	Kontakte gesamt
von Organisationen u. In dem Bereich berufl. Tätigen		13	17	21	51
von communities		3	5	1	9

Kommentar

- Es gab insgesamt 62 Kontakte, davon 19 telefonische und 43 direkte persönliche Kontakte
- Es haben sich daraus 36 Beratungen ergeben mit folgenden Schwerpunkten:
 - Arbeitsrechte generell,
 - die Arbeit von MigrAr
 - Klärung der persönlichen Situation
 - Handlungsmöglichkeiten
- 20 mal wurden daraus „Fälle“ bzw. wurden die Betroffenen gewerkschaftlich vertreten z. B bei
 - Kontaktaufnahme mit der/dem ArbeitgeberIn (telefonisch oder schriftlich)
 - Kontaktaufnahme mit dem Betriebsrat
 - Begleitung des Falles, Erörterung von Handlungsmöglichkeiten und ggf. Umsetzung
- Bisher ist es in zwei Fällen zu Prozessen gekommen
 - Ana S.: gütliche Einigung mit Arbeitgeber – zufriedenstellendes Ergebnis für Ana
 - Zoran G.: Arbeitsgerichtstermin am 23. September in Celle
- Die Betroffenen, die Kontakt mit MigrAr aufgenommen haben, liegen in Zuständigkeitsbereichen von fünf DGB-Gewerkschaften:
 - ver.di: Haushalt, Reinigung.
 - NGG: Gastronomie, Frucht-Union, Erntehilfen
 - IG-BAU: Baustellen
 - IG-Metall: Schweißer Kabelverleger im Hafen
 - IG BCE: Schifflackierer
- Außerdem gibt es allgemeine Anfragen von Organisationen, Communities und Presse bzw. Studierenden, die zu diesem Thema recherchieren.

Mitarbeiter/-innen an diesem Teil der Studie:

Katherine Braun
Soziologin, wiss. Mitarbeit und spanische Übersetzung

Olivia Deobald
Sozialpädagogin, Interview und rumänische Übersetzung

Vlatka Kraljevic
Sozialberaterin und serbische und kroatische Übersetzung

Birgit Stein
Sozialpädagogin, Transkriptionen

Tobias Wollborn
Student Soziale Arbeit, Interviews und Transkriptionen

Fredrik Wolze
Student Soziale Arbeit, Recherche und Interviews

4. Anna Kühne: Gesundheit, Umgang mit Erkrankungen und Zugang zum Gesundheitssystem bei Migrant/-innen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Hamburg

4.1 Bemerkung zu Methodik und Datengrundlage

Die nachfolgende Betrachtung von Häufigkeit und Verteilung der Erkrankungen in der Population der Migrant/-innen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Hamburg basiert auf der Routinedokumentation der medizinischen Vermittlungs- und Beratungsstelle für Flüchtlinge und Migrant/-innen in Altona (kurz: Medibüro).²⁴ Das Medibüro setzt sich politisch für den gleichberechtigten Zugang von Migrant/-innen zu medizinischer Versorgung ein. Es vermittelt anonyme, kostenfreie medizinische Hilfe (Arzttermine, Operationen, Geburten, Beratung) für Migrant/-innen, unabhängig vom Krankenversicherungs- oder Aufenthaltsstatus (zu soziodemographischen Merkmalen und Aufenthaltsstatus der Patient/-innen s. Anlage 1). Das Medibüro greift dafür auf ein Netzwerk niedergelassener Ärzt/-innen zurück, die kostengünstig oder kostenfrei Patient/-innen des Medibüros behandeln. Im Rahmen der Routinedokumentation werden die Selbstauskünfte der Patient/-innen über ihre Beschwerden aufgezeichnet. Diese Dokumentation konnte für den Zeitraum Januar 2006 bis Juni 2008 ausgewertet werden. Die Beschwerden sind in Krankheitskategorien eingeteilt, die sich an den 21 Kategorien des ICD-10 in der deutschen Version von 2008 orientieren (vgl. <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/diagnosen/icd10/htmlgm2008/fr-icd.htm>).²⁵ Es wurden während dieses Zeitraumes 975 Erkrankungen bzw. Schwangerschaften bei 875 PatientInnen dokumentiert. Das Medibüro wird nur von Migrant/-innen mit einem medizinischen Anliegen konsultiert. Es liegt insofern in der Natur der Untersuchung, dass sie keinen Aufschluss über Krankheitsprävalenzen oder den Gesundheitszustand der gesamten Population der Illegalisierten in Hamburg liefern kann.

Die Daten des Medibüros, die in Abbildung 1 dargestellt sind, werden durch zwei kleine quantitative Untersuchungen ergänzt, die nicht repräsentativ sein können, aber eine Vorstellung von den Problemlagen vermitteln:

Untersuchung 1: Mit 24 Patient/-innen des Medibüros wurde ein ausführlicher Fragebogen in Form eines strukturierten Interviews bearbeitet. Von Februar bis Juli 2007 wurde jede Patientin/ jeder Patient des Medibüros (n=147) gefragt, ob sie/ er zur Teilnahme an einer ausführlichen Befragung bereit seien. Die befragten Patient/-innen wurden nicht speziell ausgewählt. Das Interview umfasste die Themenkomplexe Gesundheit, Umgang mit Krankheit sowie Inanspruchnahme medizinischer Versorgung und Barrieren zum Gesundheitssystem. Die 24 befragten Migrant/-innen bilden eine Teilmenge der 875 Patient/-innen des Medibüros, deren Erkrankungen in Abbildung 1 dargestellt sind. Neben der quantitativen Auswertung der Befragung sind die individuellen Problemlagen der Patient/-innen in Form von Fallschilderungen in den Kästen 2 – 4 dargestellt. Die Auswahl der Fallbeispiele strebt eine möglichst große Kontrastierung an.

²⁴ Die Arbeitsdokumentation des Medibüros orientiert sich in ihrer Form an den Bedürfnissen seiner praktischen Arbeit. Ziel ist es, die Kontinuität der Behandlung sicherzustellen. Als gesundheitliche Beschwerden sind nur die Erkrankungen vermerkt, die der Hauptanlass für die Arzttermine sind, in der Regel eine Beschwerde pro Arzttermin. Wurden zwei oder mehr Diagnosen vermerkt, war jede Diagnose für sich genommen Grund für einen Arzttermin

²⁵ Abweichend von den Kategorien des ICD-10 wurden aufgrund der Häufigkeit folgende Beschwerden als eigene Kategorien aufgeführt: Zahnmedizinische Erkrankungen (K00 – K08), unspezifische Symptome Abdomen (R10 – R19) und Schmerzen/ Störungen des Allgemeinen Befindens (R50 – R53)

Untersuchung 2: Im Januar 2007 wurden die Ärzt/-innen im Netzwerk des Medibüros postalisch zu Gesundheit von Illegalisierten und Problemen bei ihrer Versorgung gefragt. 25 von 71 Ärzt/-innen im Netzwerk beteiligten sich an der Befragung. Neben der deskriptiven statistischen Darstellung einer Auswahl der Ergebnisse werden Fallschilderungen der Ärzt/-innen im Rahmen der Befragung im Kasten 1 zitiert.²⁶

²⁶ Publikation der Zwischenergebnisse der Befragung unter: <http://www.aerztekammer-hamburg.de/funktionen/aebonline/pdfs/1202909653.pdf>

4.2 Epidemiologie der Erkrankungen

4.2.1 Erkrankungsverteilung bei Patient/-innen des Medibüros

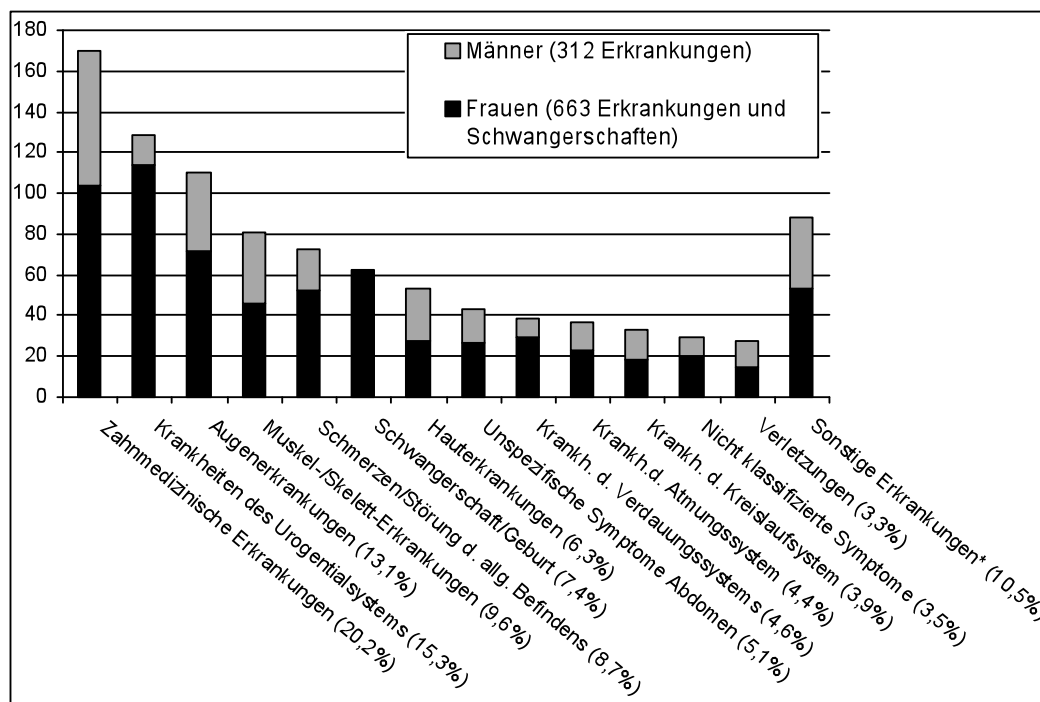
Die Anzahl Patient/-innen, die vom Medibüro betreut werden, nahm zwischen Januar 2006 und Juni 2008 von 136 auf 231 pro Halbjahr zu. Diese Tendenz spiegelt sich auch in der Anzahl der vermittelten Arzttermine, die Häufigkeit der finanziellen Unterstützung, der Anzahl an Beratungen sowie der Anzahl Operationen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit Schwangerschaften.

Von 875 Patient/-innen zwischen Januar 2006 und Juni 2008 waren 31 Patient/-innen gesund. Sie hatten lediglich den Wunsch, einen Arzttermin für Vorsorgeuntersuchungen zu erhalten, aber keine Beschwerden. Diese Gruppe findet im nachstehenden Diagramm keine Berücksichtigung.

Von den verbleibenden 844 erkrankten Migrant/-innen hatten 17,5% mehr als eine behandlungsbedürftige Erkrankung. Für 841 Patient/-innen mit 975 Erkrankungen ist eine Angabe zum Geschlecht verfügbar, diese sind Datengrundlage der nachstehenden Abbildung.

Abbildung 1: Erkrankungen und Schwangerschaften (n=975) bei Patient/-innen des Medibüros zwischen 01/06 und 06/08.

Die Prozentangaben beschreiben den Anteil der 841 Patient/-innen, die von der Krankheit betroffen sind.



* Kategorie „Sonstige“ enthält in absteigender Häufigkeit: endokrine- bzw. Stoffwechselerkrankungen, Infektionserkrankungen, psychische und Verhaltensstörungen, Erkrankungen von Blut oder Immunsystem, Ohrenerkrankungen, Krankheiten des Nervensystems, Angeborenes, Neubildungen, äußere Ursachen von Morbidität und Mortalität

Das Erkrankungsmuster spiegelt sich im Bedarf an Facharztkontakt wieder: Internisten und Allgemeinmediziner (zusammen 295 Termine), Zahnmediziner (190 Termine),

Gynäkologen (179 Termine) sowie Augenärzte (107 Termine) wurden am häufigsten konsultiert.²⁷

4.2.2 Ergänzung und Bemerkung zur Erkrankungsverteilung basierend auf der Befragung der Ärzt/-innen im Netzwerk des Medibüros

Die Ärzt/-innen wurden im Rahmen der postalischen Befragung gebeten, die drei häufigsten Erkrankungen bei Illegalisierten in ihrer Praxis darzustellen. Insgesamt wurden 63 Krankheitsbilder genannt.²⁸ Entgegen der Epidemiologie der Erkrankungen, wie sie sich entsprechend der Beschwerdeschilderung durch die Migrant/-innen des Medibüros darstellt, gaben die befragten Ärzt/-innen als häufigste Erkrankung psychische und Verhaltensstörungen an (13 Nennungen entsprechend 20,6%), gefolgt von Schwangerschaft, Geburt und Wochenbett mit 8 Nennungen (12,7%). Bestimmte infektiöse und parasitäre Erkrankungen bildeten mit 7 Nennungen (11,1%) die dritthäufigste Krankheitsgruppe. Diese drei Diagnosegruppen wurden von den behandelnden Ärzt/-innen im Verhältnis häufiger genannt als von den Migrant/-innen. Alle anderen Erkrankungsgruppen wurden weniger häufig durch die Ärzt/-innen angegeben. Dafür kommen unterschiedliche Erklärungen in Betracht. Die Stichprobe der befragten Ärzt/-innen ist nicht repräsentativ, Psychiater/-innen sind im Verhältnis zum Anteil, den psychiatrische Arzttermine in der Vermittlung des Medibüros ausmachen, überrepräsentiert (2/25 befragten Ärzt/-innen im Vergleich zu 7/1058 der durch das Medibüro vermittelten Arzttermine), während Zahnärzte unterrepräsentiert sind (1/25 befragten Ärzt/-innen aber 190/1058 der durch das Medibüro vermittelten Arzttermine), dadurch stellt sich das Ergebnis verzerrt dar. Sollten die Ergebnisse trotz der Verzerrung eine richtige Tendenz zeigen, könnte dies zwei Ursachen haben:

I. Aus unterschiedlichen Gründen wird in der Literatur eine höhere Prävalenz psychischer Erkrankungen und Infektionserkrankungen bei Illegalisierten angenommen (vgl. Alt 2003: 155ff; Krämer/ Prüfer-Krämer 2004; Krieger/ Ludwig/ Schupp/ Will 2006: 113ff). Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Ärzt/-innen dieser Annahme bei der Angabe der häufigsten Erkrankungen bewusst oder unbewusst gefolgt sind.

II. Sowohl psychische als auch Infektionserkrankungen können Beschwerden verursachen, die nicht spezifisch für die Erkrankung sind und von den Patient/-innen als körperliche Beschwerden geschildert, von den Ärzt/-innen jedoch als Infektionskrankheit oder psychische Erkrankung diagnostiziert werden. Dies könnte unter Umständen ein Hinweis darauf sein, dass die Prävalenz psychischer Erkrankungen und Infektionserkrankungen tatsächlich höher ist, als von den Migrant/-innen wahrgenommen. Auch schwangere Patient/-innen könnten im Medibüro zunächst mit gynäkologischen Beschwerden vorstellig werden.

Die exemplarischen Schilderungen der Ärzt/-innen ihrer letzten Patientin/ ihres letzten Patienten ohne legalen Aufenthaltsstatus illustriert die Bandbreite der Patient/-innen und ihrer gesundheitlichen Beschwerden. Diese umfasst banale Erkältungen genauso wie lebensbedrohliche Erkrankungen und veranschaulicht Grenzen der Behandlungsmöglichkeiten (siehe Kasten 1).

²⁷ Datengrundlage für den Bedarf an Facharztterminen sind durch das Medibüro vermittelten Arzttermine zwischen Januar 2006 und Juni 2008 einschließlich (n= 1058).

²⁸ Die Krankheitskategorieinteilung erfolgt wie an anderer Stelle beschrieben in Orientierung am ICD-10.

Kasten 1: Fallbeschreibungen basierend auf der Befragung der Ärzt/-innen

Dr. J: „Infekt mit Husten und Fieber“

Dr. A: „Junge (29jährige) ghanaische Patientin mit ausgeprägter arterieller Hypertonie. Einstellung erfolgt hier mit medizinischen Mustern“

Dr. X: „Eine junge Frau (unter 20 Jahre), hatte Ängste und Depressionen bis hin zur Psychose, hatte Probleme mit strengem Vater. Sie selbst bzw. Teile der Familie waren „illegal“ hier. Abschiebung drohte, meine Schreiben dagegen haben nichts genützt, nächtlicher Polizeieinsatz, die Patientin flüchtete über Balkon... Sie war einmal im Krankenhaus (Psychiatrie) über die Versichertenkarte einer Verwandten, was ich erst danach erfuhr...“

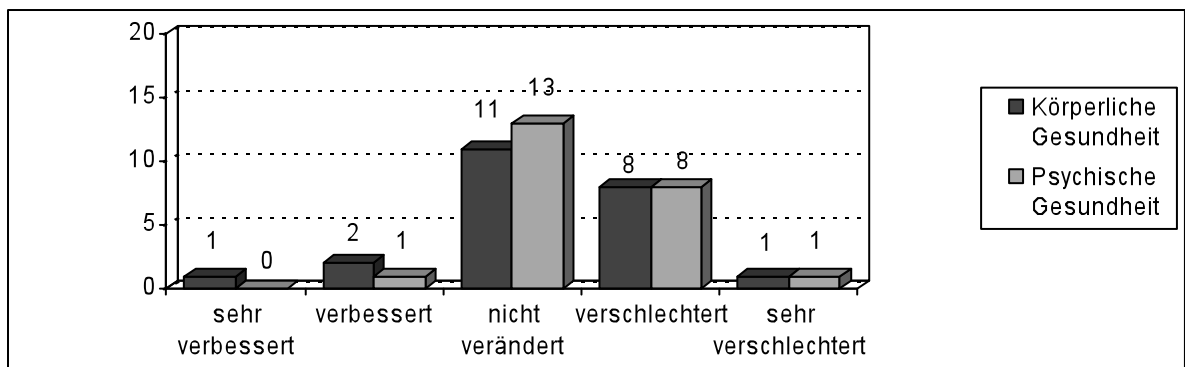
Dr. L: „Schwangere Patientin mit HIV-Infektion aus Osteuropa. Insgesamt äußerst schwierige Organisation der Schwangerschaftsbetreuung zur Vermeidung der vertikalen Transmission, nur möglich durch unentgeltliche Behandlung durch Praxis, Klinik und Labor“

4.3 Einschätzung des Gesundheitszustandes durch Migrant/-innen und Ärzt/-innen

Die Veränderung des körperlichen und psychischen Gesundheitszustandes über den Zeitraum ohne legalen Aufenthaltstitel bewerteten 9 von 23 Migrant/-innen negativ, eine Patientin enthielt sich der Einschätzung. Nur 3 Patient/-innen stellten eine Verbesserung der körperlichen Gesundheit fest. Lediglich ein Patient gab eine Verbesserung der psychischen Verfassung an (Abb. 2).

Abbildung 2: Selbsteinschätzungen der Migrant/-innen: Veränderung des Gesundheitszustandes während der Zeit ohne legalen Aufenthaltsstatus

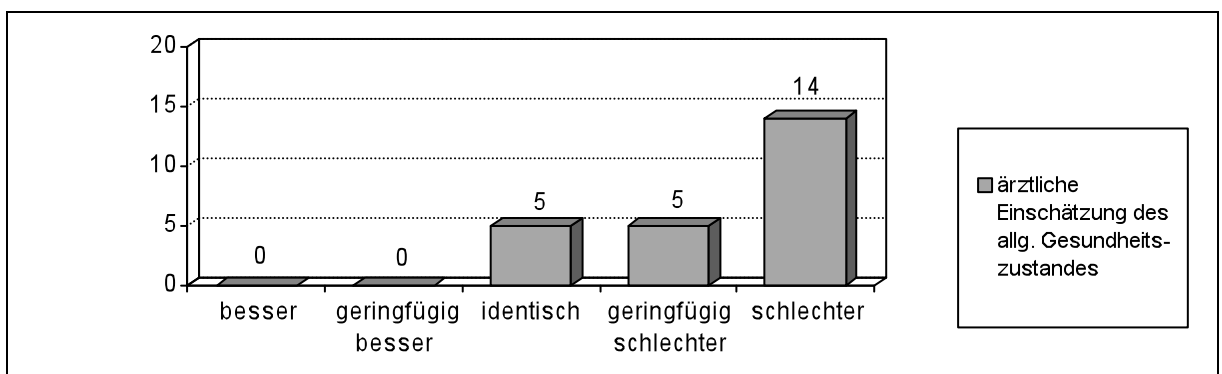
Angaben in absoluten Zahlen (n= 23)



Ein schlechter Gesundheitszustand wurde den Illegalisierten durch die Ärzt/-innen attestiert. Der Gesundheitszustand der Illegalisierten im Vergleich zum ihrem durchschnittlichen Praxisklientel wird von 19 der Ärzt/-innen (76%) geringfügig schlechter oder schlechter eingeschätzt. Ein Arzt/ eine Ärztin enthielt sich der Beurteilung des Gesundheitszustandes.

Abbildung 3: Ärztliche Einschätzung des Gesundheitszustandes von Migrant/-innen ohne Aufenthaltsstatus im Vergleich zum durchschnittlichen Hausarztclientel

Angaben in absoluten Zahlen (n=24)



Alle Ärzt/-innen gaben an, die von Ihnen betreuten Illegalisierten seien unter 60 Jahre. Anzunehmen ist, dass diese Alterszusammensetzung zumindest bei den Internisten und Allgemeinärzten (zusammen 13 von 25) nicht auf ihre durchschnittliche Praxisklientel zutrifft. Das würde bedeuten, dass die Illegalisierten nicht nur im Durchschnitt kränker, sondern auch noch jünger sind.

4.4 Umgang mit Erkrankungen in der Illegalität

Die Interviews mit den Migrant/-innen zeigten auf, dass gesundheitliche Beschwerden zum Teil über Jahre verschleppt wurden. Der Zeitraum, in dem Beschwerden ohne ärztliche Behandlung ertragen wurden, erstreckte sich von einer Behandlung unmittelbar nach Auftreten der Beschwerden bis hin zu etwa 4 Jahren und 11,5 Monaten. Im Mittel blieben Erkrankungen etwa 9,9 Monate unbehandelt.²⁹

4.4.1 Ängste und Barrieren beim Zugang zum Gesundheitssystem

Bei gefahrlosem Zugang zu medizinischer Versorgung wären 17 von 23 Patient/-innen bereits zu einem früheren Zeitpunkt zum Arzt gegangen. 6 Patient/-innen hätten zum gleichen Zeitpunkt medizinische Hilfe in Anspruch genommen und sahen sich durch die Illegalität nicht behindert.³⁰

9 von 13 Patient/-innen, die zum Zeitpunkt des Interviews erstmalig medizinische Hilfe in Anspruch nahmen, machten weitere Angaben zu den Ursachen der bisherigen Nicht-Behandlung. 7 von ihnen nannten Kosten als größtes Hindernis, 2 verwiesen außerdem auf Sprachprobleme. 2 weitere sagten, die Behandlung wäre bisher unnötig gewesen.

4.4.2 Versuche von Laienbehandlung zur Vermeidung des Kontaktes mit dem Gesundheitssystem

13 Patient/-innen gaben an, vor der Konsultation eines Arztes in Deutschland bereits eine oder mehrere andere Möglichkeiten der Behandlung erprobt zu haben. 12 Patient/-innen hatten die Therapie zunächst mit Selbstmedikation versucht. Eine Patientin hatte sich dabei telefonisch von einem Arzt im Heimatland beraten lassen. Eine Patientin war nach erfolgloser Selbstmedikation ins Heimatland gereist, um sich dort behandeln zu lassen. Eine Patientin war sofort nach Hause gereist.³¹

4.4.3 Generelle Strategien im Umgang mit Erkrankung

Neben einer Zahl individueller Strategien im Umgang mit Erkrankungen sind zwei Verhaltensmuster differenzierbar, die sich in sehr ähnlicher Form bei mehreren Migrant/-innen finden lassen.

I. Es gibt solche, die unmittelbar nach Beginn der Beschwerden zum Arzt gehen und auch bei vergangenen medizinischen Problemen medizinische Hilfe relativ unkompliziert erreichen konnten. Sie äußern keine Ängste hinsichtlich der Behandlung, sehen für sich keine Hindernisse beim Zugang zum Gesundheitssystem und keinen Anlass, sich selbst zu behandeln, z. B. Migrant A (siehe Kasten 2).

II. Es gibt Migrant/-innen, die sich über lange Zeit nicht in Behandlung begeben aus Angst vor Entdeckung, vor Kosten und vor Verständigungsproblemen – sie probieren meist zunächst Selbstmedikation aus. Finden sie dann, z. B. über das Medibüro, Zugang zu medizinischer Versorgung, bei der sich ihre Befürchtungen nicht bewahr-

²⁹ Werte basieren auf Angaben v. 23 Migrant/-innen im Rahmen der Interviews, 1 Patientin machte keine Angaben

³⁰ Werte basieren auf Angaben v. 23 Migrant/-innen im Rahmen der Interviews, 1 Patientin machte keine Angaben

³¹ Werte basieren auf der Befragung von 22 MigrantInnen. Die zwei schwangeren Patientinnen wurden nicht befragt. Neun PatientInnen hatten keine Selbstbehandlung vorgenommen.

heiten, wird die Behandlung relativ kontinuierlich fortgesetzt, z. B. Migrantin B (siehe Kasten 2).

Kasten 2: Ausschnitte aus Fallbeschreibungen basierend auf den Interviews mit Migrant/-innen, die beispielhaft die Heterogenität der Strategien im Umgang mit Krankheit in der Illegalität beschreiben

Migrant A: 40 Jahre, aus Mazedonien, seit einem Jahr illegalisiert in Deutschland

A hat seit zehn Monaten Rückenschmerzen mit Ausstrahlung ins linke Bein. Er ist damit sofort zum Arzt gegangen. Er hatte keine Probleme ärztliche Hilfe zu bekommen, die Behandlung mit vier Terminen führte der Arzt umsonst durch. Da der Arzt nach Einschätzung des Patienten „nicht gut“ war, suchte der Patient jetzt das Medibüro auf, um einen Termin bei einem anderen Arzt zu erhalten. Wegen eines alten Sprunggelenkbruchs braucht der Patient orthopädische Einlagen, die er problemlos während des illegalen Aufenthalts besorgen konnte. Er sieht insgesamt keine Schwierigkeiten, medizinische Hilfe in der Illegalität zu erhalten.

Migrantin B: 31 Jahre, aus Ecuador, seit vier Jahren illegalisiert in Deutschland

B hat seit fünf Jahren Gallensteine und Schulterschmerzen. Die Beschwerden nehmen zu. Sie hat über lange Zeit versucht, die Beschwerden mit Selbstmedikation zu heilen. Vor einem Monat hat sie erstmals medizinische Hilfe in Anspruch genommen und eine Internistin mit Hilfe des Medibüros konsultiert. Dort ist sie seitdem in kontinuierlicher Behandlung. Sie hatte Angst vor Entdeckung und spricht schlecht deutsch, deshalb bereiteten ihr Verständigungsprobleme Sorgen. Sie wäre gerne früher zum Arzt gegangen, wäre das gefahrlos möglich gewesen.

4.5 Probleme und Diskontinuität in der Behandlung

4.5.1 Problemstellungen während der Behandlung

Betrachtet man die Probleme, die sich im Rahmen der Behandlung ergeben, erweist sich ein Teil der Sorgen, die sich einige Migrant/-innen schon im Vorfeld der Behandlung machen, als berechtigt.³²

11 Migrant/-innen waren bereits in ärztlicher Behandlung, bevor sie an der vorliegenden Befragung teilnahmen. 4 von ihnen hatten keine Probleme, die Behandlung zu organisieren. 6 sahen sich durch die Kosten der Behandlung behindert³³.

Die Kostenübernahme stellte auch aus Sicht der Ärzt/-innen ein Problem dar. 7 von ihnen forderten eine Sicherung des Zugangs zu medizinischer Versorgung und deren Entlohnung. 9 wünschten sich zumindest die Kostenübernahme für bestimmte medizinische Leistungen bzw. für bestimmte Patient/-innengruppen.³⁴ Für eine Patientin stellten Verständigungsprobleme die entscheidende Barriere dar.

Die Sorge um Verständigungsprobleme wird von der Mehrheit der Ärzt/-innen geteilt. „Wäre die Anwesenheit eines Dolmetschers wünschenswert?“ bejahten 18 von 24 Ärzt/-innen, 5 verneinten diese Frage. Eine Ärztin/ein Arzt wünschte sich manchmal einen Dolmetscher. Eine Ärztin/ein Arzt machte dazu keine Angaben.

4.5.2 Diskontinuitäten in der Behandlung

4 Patient/-innen gaben an, die Behandlung mindestens einmal abgebrochen zu haben bevor sie genesen waren. Alle vier hatten bei vergangener oder jetziger Wiederaufnahme der Behandlung die Ärztin/den Arzt einmal oder mehrfach gewechselt. In einem Fall waren es die Kosten der Behandlung, die zum Abbruch führten, in einem anderen Fall hat die Therapie aus Sicht der Migrantin nicht geholfen. Zweimal war Unzufriedenheit mit dem Arzt/der Ärztin der Grund für den Behandlungsabbruch.

Diskontinuitäten im Rahmen der Behandlung von Illegalisierten konnten auch 72% der Ärzt/-innen feststellen: 18 von 25 Ärzt/-innen steht die vorangegangene Diagnostik von Kollegen nicht zur Verfügung. Nur 6 Ärzt/-innen gaben an, auf erfolgte Diagnostik Zugriff gehabt zu haben. Für eine Ärztin/einen Arzt ist die schon erfolgte Diagnostik in manchen Fällen abrufbar.

³² Ob die Angst vor Aufdeckung der Illegalität und die damit verbundene Abschiebung ihre Berechtigung hat, lässt sich in dieser Befragung nicht verfolgen, da die Befragten eine Auswahl der Migrant/-innen darstellt, die bisher nicht abgeschoben wurden.

³³ Für die Kosten von neun dieser Behandlungen kamen zumindest teilweise karitative Organisationen auf, in fünf Fällen trugen die Patient/-innen einen Teil der Kosten oder alle Kosten privat. Offizielle Stellen zahlten nie.

³⁴ Basierend auf Angaben von 22 Ärzt/-innen zu Problemen bei der Behandlung von Illegalisierten, für die sie eine zeitnahe Lösung wünschen

Kasten 3: Ausschnitte aus Fallbeschreibungen basierend auf den Interviews mit Migrant/-innen, die beispielhaft Probleme und Diskontinuität der Behandlung illustrieren

Migrantin C: 31 Jahre aus Georgien, seit 9 Jahren in Deutschland, seit 3 Jahren illegalisiert

Die Migrantin sucht jetzt das Medibüro wegen eines abgebrochenen Zahnes und Karies auf. Sie hat diese Beschwerden schon seit einem Jahr und bereits versucht, sie selbst zu behandeln, zunächst durch Selbstmedikation, dann durch Heimreise und dortige Behandlung. Da sie noch immer unter Zahnschmerzen leidet, hat sie vor einem Monat das Medibüro aufgesucht und ist seitdem in kontinuierlicher Behandlung bei einem Zahnarzt aus dem Ärztenetzwerk. Sie wäre bei gefahrlosem Zugang zum Gesundheitssystem früher zum Arzt gegangen. Vor allem die Kosten der Behandlung haben sie von einem Zahnarztbesuch abgehalten. Die Kosten für ihre derzeitige Behandlung werden teilweise vom Medibüro getragen, einen Teil zahlt sie privat. Sie war im vergangenen Jahr einmal beim Hausarzt wegen Augenschmerzen durch trockene Augen und wegen Bläschen an den Händen, die bei Reizung auftreten. Sie leidet noch immer unter diesen Beschwerden, hat aber aus Angst vor Entdeckung die Behandlung abgebrochen

Migrant D: 41 Jahre, aus Afrika, seit fünf Jahren in Deutschland, seit 2,5 Jahren illegalisiert

D hat seit vier Monaten Beschwerden und hat jetzt einen HIV-Test gemacht, der positiv ausfiel. Wie lange die Infektion schon besteht, weiß er nicht. Die Behandlungskosten sind für ihn das größte Hindernis bei der Inanspruchnahme medizinischer Versorgung. Wäre der Zugang zu medizinischer Versorgung gefahrlos und gesetzlich geregelt möglich, wäre er schon früher zum Arzt gegangen. Insgesamt hat sich sein gesundheitlicher Zustand, sowohl körperlich als auch psychisch, sehr verschlechtert während der Illegalität. Medikamente nimmt er nicht, weil diese ihm nicht zugänglich sind. Er hat sich jetzt an das Medibüro gewandt, da er ärztliche Betreuung wegen der HIV-Infektion sucht.

Bei allen Problemen, die sich bei der Behandlung Illegalisierter ergeben, verneinten jedoch alle Ärzt/-innen juristische Probleme. Niemand schilderte juristische Verfolgung wegen Beihilfe zum illegalen Aufenthalt nach § 96 Abs. 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz.

4.6 Schwangerschaften

Schwangerschaften stellen 7,4 % der gesundheitlichen Konsultationsanlässe dar, mit denen Migrant/-innen das Medibüro besuchen. Insgesamt hat das Medibüro in zwei-einhalb Jahren 62 Schwangerschaften betreut.

Vier der interviewten Migrantinnen berichteten, dass sie schwanger seien oder dies in der Illegalität waren. Eine Patientin hatte ihr Kind bereits geboren und war dabei in medizinischer Betreuung. Eine Patientin hatte die Schwangerschaft medizinisch betreut abbrechen lassen.

Vier der Ärzt/-innen formulieren die Möglichkeit der legalen Entbindung als explizite Forderung.

Kasten 4: Schwangerschaft in der Illegalität

Migrantin E: 28 Jahre, aus Gambia. Seit einem Jahr in Deutschland, seit neun Monaten illegalisiert

E hat ein Kind, das im Heimatland lebt und ist jetzt wieder schwanger in der 28. Woche. Während der 17. Schwangerschaftswoche hat sie sich erstmals an das Medibüro gewandt, um einen Arzttermin bei einer Gynäkologin zu erhalten. Zu dieser Gynäkologin geht sie regelmäßig. Wäre der Zugang zu medizinischer Versorgung gefahrlos möglich, wäre sie schon früher zum Arzt gegangen. Sie kam heute in die Beratung, weil sie ein Krankenhaus für die Entbindung sucht.

Migrantin F: 39 Jahr, aus Asien. Seit sieben Jahren illegalisiert in Deutschland.

F ist schwanger im neunten Monat und besucht das Medibüro mit ihrem Lebensgefährten, weil sie Hilfe bei der Geburtsorganisation benötigen. Sie war während der Schwangerschaft ab dem dritten Monat regelmäßig bei den Schwangerschaftsvorsorgeuntersuchungen. Sie wäre gerne schon etwas früher zum Arzt gegangen, wäre medizinische Versorgung gefahrlos erreichbar. Die Untersuchungen hat das Paar privat gezahlt. Auch die Geburt können sie privat zahlen, bei der Organisation unterstützt sie das Medibüro.

4.7 Fazit

Die Zahl der Illegalisierten, die sich mit gesundheitlichen Problemen an das Medibüro wenden, nimmt zu. Die dominierenden gesundheitlichen Probleme sind zahnmedizinische und gynäkologische Beschwerden bzw. Schwangerschaften, außerdem Augenerkrankungen, orthopädische Beschwerden und unspezifische Symptome, die eine medizinische Abklärung erfordern. Die Befragung der Ärzt/-innen gibt zudem Hinweise darauf, dass möglicherweise eine hohe Prävalenz von psychologisch/psychiatrischen Erkrankungen sowie Infektionserkrankungen besteht. Insgesamt umfassen die geschilderten Erkrankungen das gesamte Spektrum der allgemeinmedizinischen und fachärztlichen Versorgung.

Der Gesundheitszustand der Illegalisierten wird von 76% der Ärzt/-innen schlechter eingeschätzt, als der ihrer übrigen Patient/-innen (die vermutlich im Durchschnitt deutlich älter sind). Mehr als ein Drittel der Migrant/-innen gibt eine Verschlechterung der Gesundheit während der Illegalität an.

Über 70% der befragten Migrant/-innen wären gerne schon früher zum Arzt gegangen, wäre der Zugang zum Gesundheitssystem gefahrlos möglich. Notwendige medizinische Behandlungen werden den Migrant/-innen zufolge vor allem aus Angst vor den Kosten zum Teil über Jahre verschleppt und zunächst selbst behandelt. Die Behandlungskosten stellen aus Sicht der Betroffenen auch ein entscheidendes Hindernis für eine kontinuierliche Behandlung dar. Zweidrittel der Ärzt/-innen bestätigen dies im Rahmen ihrer Forderung nach voller oder zumindest teilweiser Kostenübernahme der medizinischen Versorgung durch den Staat. Die große Zahl Schwangerschaften, die durch das Medibüro betreut werden, birgt zahlreiche medizinische und soziale Problemstellungen - erwähnt werden von den befragten Migrant/-innen und Ärzt/-innen der unzureichende Zugang zu Vorsorgeuntersuchungen, die Schwierigkeit, ein Krankenhaus für die Entbindung zu finden, die Kosten der Geburt und das Fehlen von Geburtsurkunden für die Kinder.

Insgesamt wird der Zugang zu Vorsorgeuntersuchungen und medizinischer Behandlung durch Migrant/-innen und Ärzt/-innen als unzureichend und hindernisreich beschrieben, eine kontinuierliche Behandlung ist nicht gewährleistet.

4.8 Literatur

Alt, Jörg (2003): Leben in der Schattenwelt. Karlsruhe.

Krämer, Alexander/ Prüfer-Krämer, Luise (2004): Infektionskrankheiten bei Migrantinnen und Migranten. In: Krämer, Alexander/ Prüfer-Krämer, Luise: Gesundheit von Migranten. Internationale Bestandsaufnahme und Perspektiven. München.

Krieger, Wolfgang/ Ludwig, Monika/ Schupp, Patrick/Will, Annegret (2006): Lebenslage „illegal“. Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Karlsruhe.

4.9 Anhang

Anlage 1: Soziodemographie und Aufenthaltsstatus der Migrant/-innen

Zu Kapitel 4.1 Bemerkung zu Methodik und Datengrundlage

Tabelle 1: Soziodemographie der Migrant/-innen

Zeitraum	Total
01.2006 – 06.2007	
Patient/-innen insgesamt	875 (100%)
Anteil Frauen	580 (66,3%)
Anteil Schwangere	62 (7,1%)
Anteil Kinder	33 (3,8%)
Anteil neue EU-Bürger/-innen	108 (12,3%)

Etwa 60 Migrant/-innen pro Halbjahr kommen aus Lateinamerika, zwischen 32 und 47 Afrika. Die Anzahl Südost- und Osteuropäer sowie Migrant/-innen aus der ehemaligen Sowjetunion ist von 24 (1. Halbjahr 2006) auf 51 (1. Halbjahr 2008) gestiegen. Der Anteil neuer EU-Bürger/-innen, die das Medibüro aufsuchen, ist im gleichen Zeitraum von 12% auf 16% gestiegen.

Die Migrant/-innen, die das Medibüro erreichen, sind vor allem, aber nicht ausschließlich Illegalisierte. Ein Teil der Migrant/-innen des Medibüros hat den Status eines Asylbewerbers oder eine Duldung. Gemeinsam ist ihnen der unzureichende oder nicht existente Zugang zu medizinischer Versorgung. 1,2 % der Patient/-innen des Medibüros sind Migrant/-innen aus alten EU-Ländern. 12% der Migrant/-innen stammen aus den neuen EU-Ländern. In der Praxis dürfte ihre Lebenssituation in vielerlei Hinsicht der von Illegalisierten ähneln.

Von den verbleibenden 757 Migrant/-innen (86,5% der Medibüropatient/-innen) ist der Aufenthaltsstatus unbekannt. Die Migrant/-innen, die das Medibüro aufsuchen, werden nach ihrem Herkunftsland, nicht jedoch nach ihrem Aufenthaltstitel gefragt. Das verbietet das Schutzbedürfnis der Betroffenen. Es ist nicht auszuschließen, dass unter den Migrant/-innen, die das Medibüro besuchen, nicht nur Illegalisierte, sondern auch Touristen, Geduldete und Asylbewerber sind. Wegen der aufwändigen Inanspruchnahme und der eingeschränkten medizinischen Möglichkeiten ist jedoch anzunehmen, dass Migrant/-innen, die über einen anderen Zugang zu medizinischer Versorgung verfügen, nicht das Medibüro nutzen.³⁵

Die Stichprobe von 24 Migrant/-innen, mit denen das ausführliche Interview durchgeführt wurde, umfasst ausschließlich Illegalisierte. Die Stichprobe wurde nicht speziell ausgewählt. Diese Tatsache stützt die Theorie, dass Illegalisierte eine bedeutende Gruppe unter den Migrant/-innen des Medibüros ausmachen.

³⁵ Medizinische Versorgung über das Medibüro in Anspruch zu nehmen, bedeutet nur einmal die Woche drei Stunden lang Zugang zu medizinischer Versorgung zu haben. Da keine Termine vereinbart werden, kommt es vor das Patient/-innen drei Stunden warten, bis sie im Medibüro an der Reihe sind. Auf Grund der begrenzten Facharztichte ist es möglich, dass den Patient/-innen Termine vermittelt werden, die mehrere Wochen in der Zukunft liegen oder die benötigte Fachrichtung im Ärztenetzwerk des Medibüros gar nicht vertreten ist.