focus MIGRATION
KURZDOSSIER
Nr. 9 März 2008

Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien

Die „Weltkommission für Internationale Migration“ [1] hat darauf hingewiesen, dass ein erheblicher Anteil der aktuell etwa 200 Millionen Migranten weltweit keinen regulären Aufenthaltsstatus besitzt. Die irreguläre Zuwanderung nach Europa ist in der Bevölkerung und Politik mit vielerlei Ängsten verbunden: dass Staaten die Kontrolle über ihre Grenzen verlieren, dass Sozialsysteme durch unberechtigten Gebrauch überlastet werden, dass einheimische Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt verdrängt werden, und dass die Kriminalität anwächst. Daher gehört die Bekämpfung irregulärer Migration auch zu den Prioritäten der Europäischen Union im Bereich Migrationspolitik. Eine Vielzahl von Maßnahmen zur Migrationskontrolle mit unterschiedlicher Eingriffsintensität und zum Teil erheblichem Finanzvolumen wird damit begründet, der Bekämpfung von Illegalität zu dienen (zur Begrifflichkeit siehe Kasten).

Irreguläre Migranten, Papierlose, undokumentierte Zuwanderer, Ausländer ohne Aufenthaltsstatus, Clandestinos, Illegale, Illegalisierte, illegal aufhältige Personen, Untergetauchte – all dies sind Begriffe, die für Menschen verwendet werden, die sich ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel und ohne eine formelle Duldung in einem Staat aufhalten, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht haben. Manche Autoren verteidigen bestimmte Begriffe mit Leidenschaft, weil sie andere Bezeichnungen entweder als abwertend oder aber als beschönigend empfinden, während andere sie weitgehend synonym gebrauchen.[2] In diesem Dossier verwenden wir in der Regel „irreguläre Migration“,[3] weil sich dieser Begriff in der internationalen wissenschaftlichen Diskussion zunehmend durchzusetzen scheint, greifen aber – z. B. beim Bericht über EU-Regelungen – auch die rechtliche Begrifflichkeit und offizielle Sprachregelung von „illegalem Aufenthalt“ und „illegaler Beschäftigung“ auf.

In diesem Dossier wird herausgestellt, dass die Europäische Kommission weitreichende Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Zuwanderung vorschlägt, obwohl Zweifel an der Wirtschaftlichkeit und Effektivität dieser Maßnahmen berechtigt sind. Zunächst wird anhand des aktuellen Forschungsstands ein knapper Überblick über das Phänomen sowie die Politikentwicklung in ausgewählten Mitgliedstaaten gegeben. Vor diesem Hintergrund wird gezeigt, dass Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration in der europäischen Migrationspolitik eine zentrale Rolle spielen. Anschließend wird ein aktueller Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Verschärfung von Arbeitgebersanktionen vorgestellt und exemplarisch aufgezeigt, dass die finanziellen und personellen Investitionen in die Migrationskontrolle ohne ausreichende Informationen über Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit erfolgen. Es besteht ein dringender Bedarf an Evaluation der Migrationskontrolle auf europäischer und nationaler Ebene.

Irreguläre Migration: Erkenntnisse über das Phänomen

Der Forschungsstand über irreguläre Migration hat sich in den letzten Jahren vor allem durch eine Vielzahl kleinerer Studien verbessert, weist aber noch immer erhebliche Lücken auf. Aus dem aktuellen Stand der Forschung lassen sich folgende Eckdaten über diese Form der Migration zusammenfassen:

Wege in die und aus der Illegalität: Illegaler Aufenthalt kann auf verschiedene Arten entstehen und enden. Die illegale Einreise – zum Beispiel auf dem Seeweg auf die Kanarischen Inseln oder auf dem Landweg von der Ukraine in die Slowakische Republik – ist nur eine Möglichkeit, wie es zu einem illegalen Aufenthalt in der Europäischen Union kommt. Vermutlich häufiger folgt er auf eine legale Einreise, wenn zum Beispiel jemand nach Ablauf eines Touristenvisums ohne Aufenthaltserlaubnis im Land bleibt. In Italien gibt es Hinweise darauf, dass 75% der irregulären Migranten regulär eingereist sind, 15% illegal über Landgrenzen und 10% über Seegrenzen.[4] Es können sich verschiedene Kombinationen von illegaler und legaler Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ergeben. Dabei sind auch mehrfache Übergänge zwischen Legalität und Illegalität möglich: Zum Beispiel könnte jemand illegal einreisen, einen legalen Aufenthaltsstatus durch das Stellen eines Asylantrags erlangen, während des legalen Aufenthaltes illegal eine Beschäftigung aufnehmen und nach Ablehnung des Antrags ohne gültige Aufenthaltserlaubnis im Lande bleiben. Ob und wie irreguläre Zuwanderer Wege in die Legalität durch eine individuelle Legalisierung, z. B. über eine Heirat oder Härtefallregelung, oder über ein kollektives Regularisierungsprogramm finden, ist stark länder- und zeitabhängig.[5]

Dauer des Aufenthalts: Bei irregulärer Migration sind sowohl zeitlich befristete und zirkuläre Muster als auch eine Niederlassung auf unbestimmte Zeit vorzufinden. Tendenziell führen strengere Grenzkontrollen zu einer Verlängerung der

bpb: Bundeszentrale für politische Bildung
NETZWERK MIGRATION IN EUROPA
HWWI Hamburgisches WeltWirtschafts Institut

Aufenthaltsdauer, weil Rückkehr und Pendeln riskant werden.[6] In der Wissenschaft werden derartige Phänomene auch als „Sperrklinkeneffekt“ bezeichnet.

Umfang: Irreguläre Migranten vermeiden nach Möglichkeit den Kontakt mit staatlichen Stellen, da ihnen Abschiebung, Inhaftierung und oft auch Geldbußen oder Strafen drohen. Daher können sie statistisch kaum erfasst werden. Der Umfang irregulärer Migration kann somit nur geschätzt werden. Schätzungen zur Zahl der irregulären Migranten in Europa sind bisher weder klar nachzuvollziehen noch zuverlässig, wobei es Anstrengungen gibt, zumindest mehr Transparenz zu schaffen.[7] So ist die Summierung von Schätzungen unterschiedlicher Qualität zu Gesamtzahlen von 4 bis 7 Millionen für die EU allenfalls ein grober Indikator für die Größenordnung des Phänomens. Zu den Staaten mit den höchsten absoluten Aufenthaltszahlen werden Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland, Polen und das Vereinigte Königreich gezählt. Für Deutschland schwanken die genannten Zahlen zwischen 100.000 und eine Million Personen.[8]

Trend: Auch wenn der Umfang nicht genau geschätzt werden kann, so können zumindest verschiedene Indikatoren zur Analyse von Trends herangezogen werden. Aufgrund solcher Analysen wird weltweit üblicherweise seit Ende der 1980er Jahre von einem starken Anstieg der irregulären Migration ausgegangen, wobei es durchaus auch Gebiete mit aktuell rückläufigen Trendeinschätzungen gibt. Zu diesen Gebieten zählt Deutschland. Das deutsche Bundesinnenministerium kommt nach einer Begutachtung verfügbarer Informationen und Indikatoren zu dem Ergebnis, dass seit dem Jahr 1998 „sowohl die Zuwanderung von Illegalen als auch der Bestand an Illegalen zurückgegangen sein dürfte“.[9] Auf EU-Ebene ist die Entwicklung stark durch den Beitritt von zwölf neuen Staaten zur EU seit 2004 beeinflusst, wodurch sich aufenthaltsrechtliche Illegalität einerseits verringert hat – da ein Großteil der irregulären Migration in den EU-15-Ländern aus den Beitrittsstaaten stammte –, andererseits von den alten in die neuen EU-Staaten verlagert haben dürfte.

Herkunft und Motive: Irreguläre Migranten kommen häufig aus nahe gelegenen Staaten mit deutlich niedrigerem Einkommensniveau, aus Staaten mit etablierten historischen oder aktuellen Beziehungen zum Aufnahmestaat sowie Staaten, in denen Menschenrechtsverletzungen oder schlechte ökonomische Zustände Menschen zur Auswanderung veranlassen.[10] Bei irregulären Zuwanderern finden sich die gleichen Zuwanderungsmotive wie unter regulären: Erwerbs- und Bildungsmöglichkeiten, Liebe, Familienverbindungen, Reiselust, und auch die Suche nach Schutz auf der Flucht oder die Angst vor der Rückkehr in ein (ehemaliges) Kriegs- oder Katastrophengebiet, wobei dem Erwerbsmotiv die größte Bedeutung zugeschrieben wird. Typischerweise sind junge Erwachsene überproportional unter irregulären Migranten vertreten.

Soziale Lage: Viele irreguläre Migranten haben eine ausgesprochen unternehmerische Einstellung. Sie können ihren Lebensunterhalt in Märkten selbstständig erwirtschaften und überbrücken materielle Notlagen mit Hilfe von Verwandten, Freunden, Bekannten oder auch Arbeitgebern. Diese Menschen bilden ihr Netzwerk. Die Möglichkeiten zur Aktivierung solcher Netzwerke werden in der Wissenschaft auch als Sozialkapital bezeichnet. In der Anfangsphase haben irreguläre Migranten oft noch keine Netzwerke, sondern nur wenige Kontaktpersonen, und sind von diesen abhängig. Das macht sie verletzlich gegenüber Fehlinformationen, Betrug oder Gewalt. Auch bei längerem Aufenthalt können selbst umfangreiche persönliche Netzwerke an Grenzen kommen, wenn es um erhebliche Probleme geht, z. B. bei Unfällen und gravierenden Gesundheitsproblemen.[11]

Kriminalität: In Deutschland ist der illegale Aufenthalt eine Straftat und damit rechtlich gesehen „kriminell“, in anderen Ländern wie z. B. in den Niederlanden nicht. Wenn der Zusammenhang von Illegalität und Kriminalität thematisiert wird, sind aber in der Regel nur solche Straftaten gemeint, die auch die eigenen Bürger begehen können, z. B. Raub, Körperverletzung oder Diebstahl. Während viele Studien Hinweise darauf liefern, dass die meisten irregulären Migranten sich von Kriminalität in diesem Sinne fernhalten, um ihr Aufdeckungsrisiko zu mindern,[12] beobachtet eine neuere Studie bei irregulären Migranten in den Niederlanden einen Anstieg der Kriminalität, der mit einer zunehmenden Einschränkung von Arbeitsmöglichkeiten als Folge schärferer Gesetze erklärt wird.[13] Irreguläre Migranten kommen aber nicht nur als Täter, sondern auch als Opfer von Kriminalität in Frage, insbesondere als Opfer im Zusammenhang mit Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung in Arbeitsverhältnissen.[14]

Beschäftigung: Für Europa ist heute davon auszugehen, dass irreguläre Zuwanderer weitgehend auf informelle Märkte verwiesen sind,[15] was aber keineswegs immer so war und auch nicht überall auf der Welt so ist. So wird zum Beispiel geschätzt, dass in den USA die Mehrheit der irregulären Migranten mit gefälschten oder geliehenen Papieren regulär angemeldete Jobs ausüben.[16] Diese Arbeitsplätze befinden sich oft im Dienstleistungsbereich und sind durch drei Merkmale gekennzeichnet, die typischerweise kombiniert auftreten:[17] geringe Attraktivität für einheimische Arbeitskräfte, Ortsgebundenheit und schlechte Kontrollierbarkeit. Die hauptsächlich betroffenen Sektoren sind – mit unterschiedlichen Schwerpunkten je nach Ländern und Regionen – Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Dienstleistungen in Privathaushalten, Hotel- und Gaststättengewerbe. Während Menschen ohne Aufenthaltsrecht ihre Arbeitskraft sektorübergreifend anbieten, werden die Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Nachfrage der Arbeitgeber im Inland bestimmt. Über die Beschäftigung sind erwerbstätige Menschen ohne Aufenthaltsrecht typischerweise eng mit der regulären Bevölkerung und Wirtschaft verwoben.

Der politische Umgang mit illegalem Aufenthalt in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Migrationspolitik wird in den EU-Mitgliedstaaten zunehmend durch Vorgaben auf der europäischen Ebene koordiniert. Bevor wir aber auf aktuelle europäische Initiativen im Bereich der Migrationskontrolle eingehen, sollen die zurzeit bestehenden unterschiedlichen Umgangsweisen mit illegalem Aufenthalt in einzelnen Mitgliedstaaten verdeutlicht werden. Wir konzentrieren

uns auf die Bereiche, in denen sich die Rahmenbedingungen der einzelnen Länder stark unterscheiden.

Registrierung und Kontrolle aller Bürger: Nur wer identifizierbar ist und einem Herkunftsland zugeordnet werden kann, kann auch ausgewiesen werden.[18] Die staatlichen Praktiken zur Identifizierung und Kontrolle aller Bürger bilden den Rahmen für die Kontrollmöglichkeiten im Migrationsbereich. Je stärker *alle* Bürger erfasst und kontrolliert werden, desto einfacher und finanziell unaufwendiger ist auch die Migrationskontrolle durchzuführen. Das Spektrum reicht von den skandinavischen Ländern, in denen jeder von der Wiege bis zur Bahre von einer Identitätsnummer begleitet wird, die überall erfasst ist, bis hin zu England, wo es keine Melderegister gibt und eine Ausweispflicht seit 2004 erst allmählich eingeführt wird. Zugleich ist in den südeuropäischen Ländern die Kontrolle des Wirtschaftslebens geringer als in den nordeuropäischen Ländern, z. B. durch die größere Bedeutung der Landwirtschaft und kleinbetriebliche Strukturen.

Migrationsgeschichte: Als Rahmenbedingung für den illegalen Aufenthalt machen Art und Umfang der vorangegangenen Zuwanderung einen Unterschied: In Nord- und Westeuropa haben viele Staaten durch koloniale Zuwanderung oder Anwerbeprogramme für Arbeitsmigranten schon in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hohe Zuwanderung erfahren und verfügen über große Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund, die Anknüpfungspunkte für irreguläre Migranten bieten können. Dagegen können z. B. in den baltischen Ländern neue Zuwanderer kaum an die Erfahrung und Unterstützung größerer etablierter Zuwanderergruppen anknüpfen.

Aktuelle Zulassungspolitik: Die aktuelle Zulassungspolitik bestimmt die legalen Zuwanderungsmöglichkeiten. Wer z.B. legal als Arbeitsmigrant oder Familienangehöriger mit der Perspektive auf einen Daueraufenthalt kommen kann, braucht einen illegalen Weg nicht zu erwägen. So ist etwa das Vereinigte Königreich offener für Arbeitsmigration als Deutschland und bietet somit mehr reguläre Alternativen. Temporäre Programme z. B. für saisonale Beschäftigung, wie es sie in vielen Staaten gibt, haben allerdings einen doppelten Effekt: Die kurzfristigen Arbeitsmöglichkeiten führen dazu, dass mehr Menschen regulär in Sektoren wie Landwirtschaft und Tourismus arbeiten. Illegalität entsteht aber dann, wenn Zuwanderer nach Ablauf des befristeten Visums weiter arbeiten. Wenn während der Gültigkeit des Visums die obligatorischen Arbeitsbedingungen verletzt werden, entsteht eine Grauzone, in der die Migranten sich zwar wie andere reguläre Migranten im öffentlichen Raum bewegen können, aber bei einer Aufdeckung der Umstände des Beschäftigungsverhältnisses von Ausweisung bedroht sind.

Grenzkontrollen: Durch ihre geographische Lage sind die EU-Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße mit illegalen Grenzübertritten konfrontiert. Die EU-Mitgliedstaaten im Süden und Osten wie z. B. Spanien oder Polen grenzen an ärmere Länder, die nicht zur Europäischen Union gehören. Sie sind dafür verantwortlich, ihre langen Land- und Seegrenzen zu bewachen. Im Zentrum Europas liegende EU-Länder haben nur noch Binnengrenzen im Schengen-Raum, die prinzipiell offen sind.[19] Das heißt aber nicht, dass dort gar nicht kontrolliert wird. Mobile Einheiten überwachen den Grenzraum, um illegal Einreisende in angrenzende EU-Länder zurückschieben zu können. Ansonsten konzentriert sich in Ländern wie Deutschland die externe Kontrolle auf Flughäfen. Traditionell streng ist die Grenzkontrolle im Vereinigten Königreich, das dem Schengener Abkommen nicht beigetreten ist.

Arbeitsmarkt- und Polizeikontrollen: Die Möglichkeit zur Aufdeckung illegalen Aufenthalts durch Arbeitsmarkt- und Polizeikontrollen im Landesinneren unterscheiden sich stark zwischen den Mitgliedsländern. In vielen EU-Ländern hat die Polizei die Ermächtigung zur Durchführung verdachtsunabhängiger Personenkontrollen,[20] d.h. Menschen dürfen im öffentlichen Raum ohne konkreten Anlass dazu aufgefordert werden, sich auszuweisen. Die Häufigkeit und Intensität von Inspektionen bei Betrieben und Arbeitnehmern variiert jedoch zwischen den Mitgliedstaaten. Typischerweise ist es leichter, Verstöße der Migranten gegen das Aufenthaltsrecht aufzudecken als Verstöße von Arbeitgebern gegen das jeweilige Arbeitsrecht. Für Erstere muss nur der Aufenthaltsstatus geklärt werden, während für das Arbeitgebervergehen Art und Umfang von Beschäftigungsverhältnissen nachgewiesen werden müssen.[21]

Regularisierungsprogramme: Wenn ein irregulärer Migrant in einen regulären Aufenthaltsstatus wechseln kann, wird dies als „Regularisierung“ bzw. Legalisierung bezeichnet. Formen der mehr oder minder restriktiven Einzelfallregularisierung gibt es in allen EU-Mitgliedstaaten. Kollektive Regularisierungsprogramme, bei denen sich bis zu einem bestimmten Stichtag irreguläre Migranten anmelden und bei Erfüllung bestimmter Bedingungen auf ein Aufenthaltsrecht hoffen können, hat es vor allem in den südeuropäischen Ländern Italien, Spanien und Griechenland wiederholt gegeben. Aber auch Frankreich, Belgien und die Niederlande haben Regularisierungsprogramme für langjährig im Lande lebende Ausländer ohne Aufenthaltsstatus aufgelegt.[22] In Deutschland und einigen anderen Ländern gab es derartige Programme nicht, wobei Altfallregelungen für Geduldete eine ähnliche Funktion haben, weil sie Zuwanderer ohne reguläres Aufenthaltsrecht betreffen, die nicht abgeschoben werden können.

Soziale Rechte für irreguläre Migranten: Menschenrechte gelten universell und sind nicht vom Aufenthaltsstatus abhängig. Zu den grundlegenden menschenrechtlichen Ansprüchen zählen das Recht auf Schulbildung für Kinder, der Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdienstleistungen und der Rechtsschutz. Diese Rechte gelten de jure auch in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Inwieweit vorhandene Rechte aber tatsächlich in Anspruch genommen werden können, unterscheidet sich stark von Land zu Land. Wenn Schulen, Ärzte und Gerichte den Aufenthaltsstatus kontrollieren und mit den für die Aufdeckung von Illegalität und Abschiebung von Zuwanderern verantwortlichen Behörden kooperieren dürfen oder müssen, werden irreguläre Migranten von der Inanspruchnahme ihrer Rechte abgeschreckt. Deutschland hat die am weitesten gehenden Vorschriften zur Datenweitergabe und Kooperation mit Behörden der Migrationskontrolle (siehe Kasten). In den Niederlanden wurde für Ausländer ohne Status der Zugang zu staatlichen Leistungen in den 90er Jahren stark eingeschränkt, wobei aber die drei Bereiche Schule, Gesundheitsversorgung und Rechtsschutz ausdrücklich ausgenommen blieben. In Spanien können sich Einwohner unabhängig vom Aufenthaltsstatus bei den kommunalen Behörden registrieren lassen und erhalten dadurch Zugang zu einer grundlegenden Gesund-

heitsversorgung. Auch in Griechenland, Schweden und Italien ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung in akuten Notfällen unabhängig vom Aufenthaltsstatus gesichert. Krankenhäuser müssen nur bei konkreten Polizeiermittlungen Informationen auf Anfrage weitergeben.[23]

Deutschland: Gesetzliche Verpflichtung zur Datenweitergabe

In Deutschland müssen öffentliche Stellen in viel weiterem Umfang als in anderen Ländern Daten an Kontrollbehörden übermitteln und zusätzlich zu ihrem originären Auftrag an der Migrationskontrolle mitwirken. Jeder Mitarbeiter einer öffentlichen Stelle, der im Rahmen seiner Amtspflichten Identitätspapiere einsehen muss und so von illegalem Aufenthalt erfährt, ist gesetzlich verpflichtet, die Ausländerbehörde zu informieren.

Aufenthaltsgesetz, § 87, Abs. 2 Übermittlungen an Ausländerbehörden: Öffentliche Stellen haben unverzüglich die zuständigen Ausländerbehörden zu unterrichten, wenn sie Kenntnis erlangen von (…) dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist, (…)

Somit birgt jeder Kontakt mit einer öffentlichen Stelle für einen Ausländer ohne Status nicht nur das Risiko, die gewünschte Leistung nicht zu erhalten, sondern ist auch mit dem Risiko der Aufdeckung und letztlich Abschiebung verbunden. Die deutsche Bischofskonferenz hat in einem Memorandum zu den humanitären und pastoralen Herausforderungen des „Lebens in der Illegalität“ kritisiert, dass die in Deutschland geltende Datenübermittlungspflicht faktisch verhindert, dass irreguläre Migranten bestehende Rechtsansprüche auf Gesundheitsversorgung, auf Schulbesuch von Kindern und auf Rechtsschutz vor Arbeitsausbeutung realisieren können. Eine zentrale Forderung von Kirchen und anderen Nichtregierungsorganisationen ist daher die Einschränkung der Datenübermittlungspflichten und der Schutz von humanitär motivierten Helfern vor dem Verdacht der Beihilfe zu illegalem Aufenthalt.[24]

Dabei werden sowohl humanitäre als auch funktionale Argumente angeführt. Wenn Eltern ihre Kinder aus Angst vor der Aufdeckung ihrer Illegalität nicht in die Schule schicken, werden zum einen die Kinder in grundlegenden international und national verbrieften Rechten verletzt, zum anderen entwickeln sie möglicherweise sozialschädliche oder kriminelle Verhaltensweisen. Mit ähnlichen Argumentationen gibt es in den USA ein höchstrichterlich bestätigtes Recht auf grundlegende, staatlich finanzierte Schulbildung für Kinder ohne Aufenthaltsstatus. Im Bereich der Gesundheitsversorgung werden z. B. Argumente der Prävention und der Seuchenbekämpfung angeführt.

Als Reaktion auf die Forderungen der Nichtregierungsorganisationen hatte die große Koalition im Jahr 2005 einen „Prüfauftrag“ zum Thema Irregularität erteilt. Dieser Prüfauftrag wurde vom Bundesministerium des Innern ausgeführt und in diesem Rahmen ein Überblick erstellt und ein externes Rechtsgutachten eingeholt. Nach der abschließenden Prüfung der rechtlichen und empirischen Situation wurde vom Bundesministerium des Innern eine Verschärfung der Datenweitergabevorschriften vorgeschlagen.[25] Argumente für eine umfassende Migrationskontrolle werden damit stärker gewichtet als menschenrechtliche und pragmatische Argumente des Kinderschutzes und der Gesundheit.

Bekämpfung illegaler Zuwanderung und illegalen Aufenthalts auf der europäischen Ebene

In dem im Dezember 2005 von der Europäischen Kommission beschlossenen Gesamtansatz zur Migration wird eine kohärente Politik angestrebt, die die unterschiedlichsten migrationspolitischen Fragen betrifft und verschiedene damit in Zusammenhang stehende Politikbereiche einbezieht, wie Außenbeziehungen, Entwicklung, Beschäftigung sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit. Der Gesamtansatz geht einerseits von einem anhaltenden Interesse potentieller Migranten an Zuwanderung aus, das notfalls irregulär realisiert wird („Migrationsdruck“) und Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration erforderlich macht. Andererseits wird angenommen, dass die EU angesichts einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung auf Zuwanderung angewiesen sein wird, um die Dynamik und Konkurrenzfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums zu sichern.[26] Für die Zuwanderer der Vergangenheit und für die künftig erwünschten Zuwanderer wird eine aktive Zuwanderungs- und Integrationspolitik befürwortet und mit europäischen Initiativen gefördert.[27] Allerdings soll der Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern irregulärer Migranten zuerst im Bereich der Bekämpfung irregulärer Migration liegen, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

„Sobald bestimmte Bedingungen erfüllt sind, wie die Zusammenarbeit im Bereich der illegalen Zuwanderung und wirksame Rückübernahmeverfahren, könnte das Ziel sein, mit einer Reihe interessierter Drittländer Mobilitätspakete zu vereinbaren, die ihren Bürgern einen besseren Zugang zur EU ermöglichen würden.“ [28]

Generell dominiert in der europäischen Migrationspolitik eine restriktive Agenda der Abwehr, Einschränkung und Kontrolle von Zuwanderung. Anfang 2002 hatte der Ministerrat einen Aktionsplan zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel verabschiedet, der vor allem die Entwicklung einer gemeinsamen Visums- und Rückkehrpolitik, einen verbesserten Informationsaustausch und eine Koordinierung von Kontrollbehörden, die Schaffung eines europäischen Grenzschutzes und eine Verschärfung von Sanktionen anregte.[29]

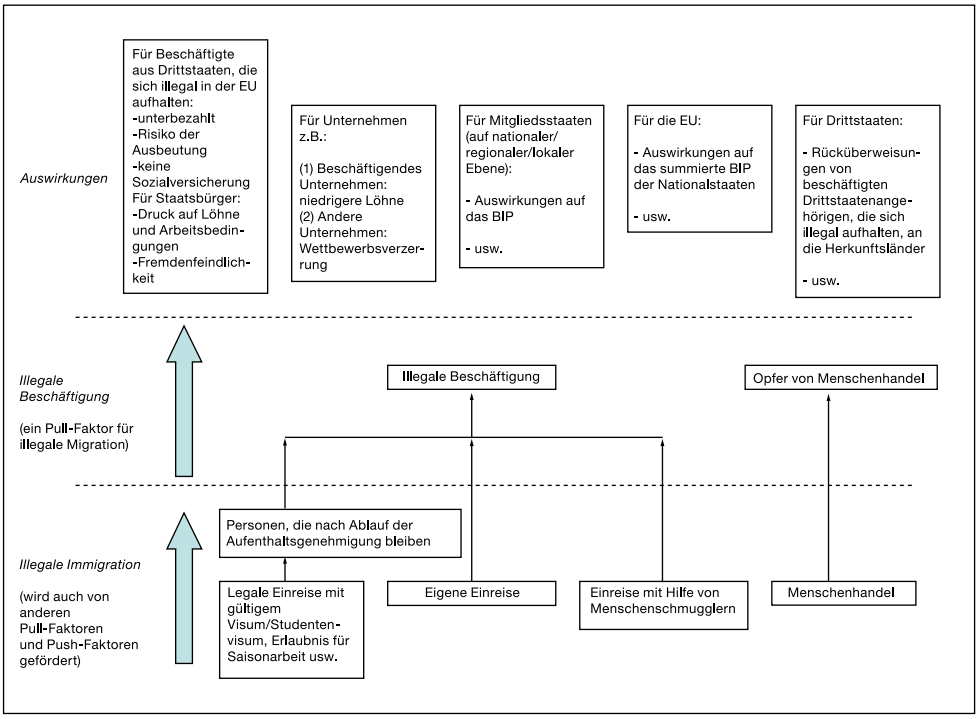
Die politische Linie einer Intensivierung der Migrationskontrolle zieht sich seitdem durch alle einschlägigen Dokumente. In einer 2006 vorgelegten „Mitteilung über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ wird sogar die Einrichtung so genannter *e-borders* angeregt, bei der mittels elektronischer, biometrisch gestützter Systeme eine automatisierte Registrierung der Ein- und Ausreisen erfolgen soll. Nach diesem Vorschlag soll der in einigen Mitgliedsländern bereits eingeführte automatisierte Datenaustausch zwischen Behörden auf die Europäische Union übertragen und verallgemeinert werden. Einige Vorschläge wurden zwischenzeitlich bereits umgesetzt: So hat die europäische Grenzpolizei FRONTEX ihre Arbeit im Jahr 2005 aufgenommen. Insgesamt lässt sich sagen, dass allein Maßnahmen zur Ausweitung und Verschärfung von Kontrollen als verbindliche Regelungen vorgeschlagen wurden und diese in der Umsetzung leichter Eingang finden als Vorschläge, die auf eine Liberalisierung ausgerichtet sind.[30]

Aus eigenen Haushaltsmitteln hat die EU für das Rahmenprogramm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ insgesamt 4 Mrd. Euro für den Zeitraum 2007 bis 2013 bereitgestellt. Die Prioritätensetzung spiegelt sich auch in den Finanzzuweisungen wider: der Fonds zum Schutz der Außengrenzen (1.820 Mio. EUR), der Rückkehrfonds (676 Mio. EUR), der Flüchtlingsfonds (699 Mio. EUR) und der Integrationsfonds (825 Mio. EUR).

Für die mit dem Ausbau verbundene Vereinheitlichung des Kontrollregimes werden auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene Investitionen und Ausgaben in einem erheblichen Umfang aufgewendet. Ob diese Mittel effektiv und wirtschaftlich eingesetzt werden, ist keineswegs gesichert, wie am Beispiel des Richtlinienvorschlags zu Arbeitgebersanktionen gezeigt werden soll, der im Mai des Jahres 2007 vorgelegt wurde.

Dass der Richtlinienvorschlag illegale Beschäftigung und deren Bekämpfung in den Vordergrund stellt, ist dadurch zu erklären, dass reale und vermutete Verdienstmöglichkeiten als wichtiger Anreiz für eine illegale Einreise identifiziert worden sind. Aber auch irreguläre Zuwanderer, die hauptsächlich aus anderen Motiven kommen, müssen in der Regel ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit sichern. Der Bekämpfung illegaler Beschäftigung wird daher ein zentraler Stellenwert in der Eindämmung irregulärer Migration zugeschrieben. Wenn inländische Arbeitgeber aus Angst vor Kontrollen und Strafen keine Zuwanderer ohne Arbeitserlaubnis einstellen, dann sinkt wegen der fehlenden Verdienstmöglichkeiten auch die Zahl der irregulären Migranten. Dieser Logik folgend, betrachtet die Kommission Sanktionen gegen Arbeitgeber als ein zentrales Instrument der Migrationskontrolle im Landesinneren.

Abbildung 1: Einflussfaktoren bei der illegalen Beschäftigung von Angehörigen von Drittstaaten.



Quelle: Europäische Kommission (2007)

Ein aktueller Vorschlag zur Verschärfung von Arbeitgebersanktionen

Im Mai 2007 hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag[31] vorgelegt, der eine europaweite Regelung zur Bestrafung von Arbeitgebern beinhaltet, die irreguläre Migranten aus Drittstaaten nicht angemeldet beschäftigen. Der Vorschlag wurde dem Rat und dem Parlament vorgelegt und wird nun in einem gewohnt langwierigen Verfahren geprüft und beraten. Ziel des Richtlinienvorschlags ist es, Beschäftigungsmöglichkeiten für irreguläre Migranten einzuschränken und dadurch irreguläre Einwanderung einzudämmen.

Die wichtigsten Vorschriften des Richtlinienvorschlags lassen sich in drei recht unterschiedlichen Maßnahmenkomplexen zusammenfassen:

Erweiterte und harmonisierte Arbeitgeberpflichten: Arbeitgeber – Privathaushalte und Unternehmen – sollen verpflichtet werden, den Aufenthaltsstatus von Zuwanderern zu überprüfen. Als Nachweis sollen sie Kopien der Aufenthaltsdokumente bereithalten können. Unternehmen sollen zur Meldung an Kontrollbehörden verpflichtet werden. Wer diesen Pflichten nicht nachkommt, soll zu Geldbußen, Nachzahlungen von Löhnen und Abgaben sowie zur Zahlung von Rückführungskosten herangezogen werden. Schwerwiegende Arbeitgeberverstöße sollen strafrechtlich verfolgt werden.

Erweiterte Kontrollen: Die Mitgliedstaaten sollen dafür sorgen, dass jedes Jahr rund 10% aller im Land etablierten Unternehmen

daraufhin kontrolliert werden, ob sie Ausländer aus Nicht-EU-Staaten ohne regulären Status beschäftigen. Nach einer Umfrage unter allen Mitgliedstaaten werden derzeit schätzungsweise jährlich ca. 2% aller Unternehmen überprüft, sodass dies auf eine deutliche Erhöhung der Kontrollfrequenz hinausläuft, die zur Abschreckung von Arbeitgebern dienen soll.

Erweiterte Arbeitnehmerrechte: Der Richtlinienvorschlag ist auf die Vereinheitlichung und Durchsetzung von Arbeitgebersanktionen ausgerichtet, weist aber in der Einleitung darauf hin, dass im Zuge der Kontrollen aufgefallene Drittstaatler ohne Aufenthaltsstatus zwingend ausgewiesen und rückgeführt werden sollen. Darüber hinaus enthält der Entwurf aber einige Vorschriften, die auf eine Anerkennung solcher Arbeitnehmerrechte abzielen, deren Durchsetzung den Anreiz für eine Beschäftigung von irregulären Migranten verringern könnte. Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass Arbeitnehmer ausstehende Löhne einklagen können, auch wenn sie sich nicht mehr in der EU aufhalten. In Zweifelsfällen soll ein sechsmonatiges Beschäftigungsverhältnis unterstellt werden, wobei der Arbeitgeber dann nachweisen muss, dass tatsächlich ein kürzeres Beschäftigungsverhältnis bestand (Beweislastumkehr). Kooperationswillige Arbeitnehmer sollen Beschwerdemöglichkeiten erhalten (direkt oder z. B. über Gewerkschaften) und im Fall von besonders ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen ein befristetes Aufenthaltsrecht für die Dauer eines Strafverfahrens erhalten, sodass die Betroffenen als Zeugen fungieren können.

Wie ist der Richtlinienvorschlag zu bewerten?

Einige Überlegungen zur Bewertung des Richtlinienvorschlags werden hier zur Diskussion gestellt, ohne jedoch an dieser Stelle auf im Vorfeld ausgearbeitete Analysen oder Diskussionen einzugehen.[32]

Erweiterte und harmonisierte Arbeitgeberpflichten: Dass private und kommerzielle Arbeitgeber in Zukunft Aufenthaltsdokumente einsehen und Unternehmen auch die Beschäftigung von Ausländern melden sollen, wird in erster Linie die „versehentliche“ Beschäftigung von irregulären Migranten eindämmen.[33] Dies ist jedoch nach dem Stand der Forschung kein verbreitetes Phänomen in Europa. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass die Beschäftigung von Ausländern ohne Status in der Regel mit Schwarzarbeit einhergeht, sodass den Arbeitgebern die Illegalität der Beschäftigung durchaus bewusst ist, wenn auch nicht unbedingt der Aufenthaltsstatus der Arbeitnehmer. Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, zeigen Erfahrungen aus den USA, dass mit erhöhten Prüfanforderungen an Arbeitgeber die Beschäftigung von irregulären Migranten nicht eingedämmt werden kann: In erster Linie stieg die Zahl der Beschäftigungen mit mehr oder weniger gut gefälschten Papieren.[34] Anders zu beurteilen ist die Einführung von Meldepflichten, wie sie für Unternehmen vorgesehen sind. Diese können die versehentliche Beschäftigung von Zuwanderern ohne Aufenthaltsrecht in regulären Jobs weitgehend reduzieren. Voraussetzung ist, dass Arbeitgeber nach einem Datenabgleich zeitnah mit der Rückmeldung konfrontiert werden, dass möglicherweise keine Arbeitsgenehmigung vorliegt. Wenn sich der Arbeitgeber nach einer solchen Rückfrage an den Arbeitnehmer wendet, wird dieser typischerweise das Beschäftigungsverhältnis beenden, weil er keine echten Papiere vorweisen kann und Nachforschungen fürchtet.[35] Auf die Beschäftigung von irregulären Zuwanderern in Schwarzarbeit haben die erweiterten Arbeitgeberpflichten aber keinen Einfluss. Es ist daher auch nicht zu erwarten, dass weniger irreguläre Migranten in solchen Beschäftigungen nachgefragt werden.

Ob ein höherer Strafrahmen wegen illegaler Beschäftigung Abschreckungseffekte hat, hängt stark davon ab, welche Sanktionen am Ende tatsächlich durchsetzbar sind. Häufig werden Geldbußen und Strafen vor Gericht gemindert, weil nur leichte Delikte gerichtsfest nachweisbar sind.[36] Auch in den Nachforderungen von Sozialabgaben und Steuern gibt es ein Vollzugsdefizit. In Deutschland wurden nach Auswertungen des Bundesrechnungshofes[37] höchstens 10% der geschätzten Schadenssummen eingetrieben.

Erweiterte Kontrollen: Ob die Erhöhung der Kontrollintensität tatsächlich zu einer Reduzierung von Beschäftigungsgelegenheiten für irreguläre Migranten führt, hängt davon ab, was und wie eigentlich genau kontrolliert werden soll. Dies ist im Richtlinienvorschlag nicht näher beschrieben. Für die Kostenschätzung wird angenommen, dass die Inspekteure pro Firma im Durchschnitt einschließlich Vor- und Nachbereitung drei Tage brauchen.[38] Das erscheint nach den Ergebnissen von Studien zu den Arbeitsabläufen bei Kontrollen in Deutschland ein durchaus realistischer Wert zu sein, wenn es um die Kontrolle von Arbeitsstätten wie z. B. Restaurants oder Baustellen geht.[39] Größere Unternehmen haben aber eine Vielzahl von Arbeitsstätten und hohe Beschäftigungszahlen, sodass der Ansatz zu gering erscheint. Außerdem wird davon ausgegangen, dass die Inspektionen allein dazu dienen, die Beschäftigung irregulärer Migranten festzustellen. In der Praxis gibt es in Europa aber häufig Mehrzweck-Kontrollen, bei denen z. B. wie in Deutschland zugleich nach Ausländern ohne Arbeitsgenehmigung, Arbeitslosen mit unangemeldetem „Nebenerwerb“ und Abgabenhinterziehung gesucht wird.[40] In Deutschland handelt es sich beispielsweise in 70% der im Rahmen von Arbeitsmarktprüfungen aufgedeckten Verdachtsfälle um Leistungsmissbrauch durch ortsansässige Arbeitnehmer.[41] Auf schwacher empirischer Basis wird geschätzt, dass derzeit rund 2% aller Unternehmen jährlich kontrolliert werden und durch eine Ausweitung der Kontrollen Zusatzkosten in Höhe von etwa 1,1 Milliarden Euro entstehen.[42] Unsere – ebenfalls nur sehr groben – Berechnungen für Deutschland deuten allerdings auf einen zu niedrigen Ansatz der Kosten hin. Wir kommen für die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS)[43] auf Quoten kontrollierter Unternehmen von 2,5 bis 3%.[44] Nach neuesten Berechnungen des Bundesrechnungshofs kostete die Finanzkontrolle Schwarzarbeit etwa 386 Millionen Euro im Jahr 2006.[45] Deutschland müsste – bei gleichbleibender Kontrollintensität – demnach die Aufwendungen in etwa verdreifachen, um die EU-Vorgaben zu erreichen. Somit würde schon Deutschland allein so viele Zusatzaufwendungen benötigen, wie die EU-Kostenschätzung für alle Mitgliedstaaten zusammen angesetzt hat.

Ein Argument für eine Anhebung des Kontrollniveaus auf einen einheitlichen Prozentsatz in allen Mitgliedstaaten liegt darin, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Geht man jedoch da-

von aus, dass die Staaten aufgrund ihrer geographischen Lage, ihres Lohnniveaus und der Relevanz sensibler Sektoren deutlich unterschiedlich von illegalem Aufenthalt betroffen sind, so ist zu fragen, ob ein einheitliches Kontrollniveau nicht Staaten, in denen der illegale Aufenthalt von Migranten von geringer Bedeutung ist, überproportional belastet.

Erweiterte Arbeitnehmerrechte: Während die bisher diskutierten Ansätze im Wesentlichen die Pflichten der Arbeitgeber verschärfen und diejenigen der Kontrollbehörden ausweiten, folgt die Ausweitung der Arbeitnehmerrechte einer anderen Logik. Arbeitnehmer ohne Aufenthaltsstatus werden zwar weiterhin mit Ausweisung bzw. Abschiebung sanktioniert, wenn sie im Rahmen der Arbeitgeberkontrollen auffallen, sollen aber durch staatliche und private Institutionen in die Lage versetzt werden, ausstehende Lohnansprüche geltend zu machen und als Zeugen in gravierenden Fällen zur Verfügung zu stehen. Damit werden Schritte in Richtung der Stärkung der Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit unternommen.[46] Eine effektive Durchsetzung dieser Maßnahmen würde im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu einer Umkehr des Bestrafungsrisikos führen. Während es zur Zeit immer wieder Berichte gibt, dass Arbeitgeber im Konfliktfall Hinweise an Kontrollbehörden weitergegeben haben sollen, um Arbeitnehmern ohne Aufenthaltsstatus den Lohn vorzuenthalten, hätten Arbeitnehmer dann einen Anreiz, betrügerische Arbeitgeber bei den Kontrollbehörden anzuzeigen, um ihre Lohnansprüche durchzusetzen. Voraussetzung wäre aber, dass sie ihre eigene Ausweisung in Kauf nehmen. Damit würde für die Arbeitgeber nicht nur das Risiko der Beschäftigung irregulärer Migranten an sich erhöht, sondern vor allem der Anreiz zum Lohnbetrug und zur ausbeuterischen Beschäftigung reduziert werden. Allerdings gibt es bei der praktischen Umsetzung solcher Ansätze bisher in Europa nur geringe Erfahrungen dahingehend, wie eine effektive Durchsetzung ausstehender Ansprüche gesichert werden kann. Im Unterschied zur Ausweitung der Kontrollen wird hier nicht mit verbindlichen quantitativen Vorgaben gearbeitet, die eine Umsetzung unterstützen könnten. Hier könnten z. B. Beratungsstellen für Städte ab einer festgelegten Größe angestrebt werden; es könnte auch festgelegt werden, dass die Beratungstätigkeit in einem festen Verhältnis zur Kontrolltätigkeit ausgeweitet wird (Berater/Kontrollbeschäftigte).

Schlussfolgerungen

Auf Druck der Innenminister einiger Mitgliedstaaten investiert die Europäische Union erheblich in den Ausbau von Grenzkontrollen und plant die Erweiterung der Arbeitsmarktkontrollen im Innern der EU. In beiden Fällen ist es aus Sicht der theoretischen und empirischen Forschung offen, ob damit die angestrebte Reduzierung der illegalen Zuwanderung tatsächlich erreicht wird. Durch den Ausbau der Grenzkontrollen werden die Risiken und Kosten einer irregulären Einreise bis hin zu einer Zunahme der Gefahr für Leib und Leben erhöht.[47] Einerseits könnte dies potentielle irreguläre Migranten abschrecken. Andererseits wird dabei außer Acht gelassen, dass sich gerade bei strikt geschlossenen Grenzen überzogene Vorstellungen von den Verdienstmöglichkeiten nach einer erfolgreichen illegalen Einreise verbreiten können, die von kommerziellen Menschenschmugglern auch vorsätzlich genährt werden. Zugleich wird durch die Verschärfung der Grenzkontrollen der Rückreiseanreiz verringert.

Der Ausbau der Kontrollen im Inland erhöht nach derzeitiger Forschungslage die Chance, die angemeldeten Beschäftigungsmöglichkeiten für Zuwanderer ohne Status einzuschränken. Ob allerdings die aktuell vorgeschlagenen Instrumente dazu geeignet sind, ist zweifelhaft. Am Beispiel des im Mai 2007 vorgelegten Richtlinienvorschlags für Arbeitgebersanktionen wurde gezeigt, dass die unterstellten Voraussetzungen und Wirkungsmechanismen der vorgeschlagenen Maßnahmen ungesichert sind. Unsere Überlegungen deuten darauf hin, dass die erweiterten Arbeitgeberpflichten und Kontrollen in erster Linie die Beschäftigung von irregulären Migranten in regulären, steuerbelasteten Beschäftigungsverhältnissen verhindern würden, die in Europa jedoch relativ unbedeutend sind. Es ist außerdem zweifelhaft, ob Art und Ausmaß der vorgeschlagenen Kontrollerweiterungen in der Umsetzung zu realisieren sind. Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand liegt vor allem ein Vollzugsdefizit vor, weil Sanktionen gegen Arbeitgeber nicht effektiv durchgesetzt werden.

Die vorgeschlagene Stärkung und Erweiterung der Arbeitnehmerrechte könnte bei effektiver Umsetzung besonders ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse einzudämmen helfen, weil es in diesen Fällen für Arbeitnehmer unter Umständen trotz der Abschiebungsandrohung vorteilhaft sein könnte, sich auf dem Rechtsweg um ausstehende Löhne zu bemühen. Das Recht auf Einklagen eines vorenthaltenen Lohns wird allerdings einer besonders schwachen und schlecht informierten Arbeitnehmergruppe zugestanden. Ohne Unterstützung und Beratung ist es unwahrscheinlich, dass deren Mitglieder das Recht in Anspruch nehmen können. Der Steuerungszweck der Regelung, der die Anreize für besonders krasses Sozialdumping mindern soll, würde somit verfehlt. Geschädigte Arbeitnehmer benötigen die Unterstützung und Beratung unabhängiger Stellen, wie auch der Kommissionsvorschlag bemerkt. Während allerdings für die Erhöhung der Kontrollintensität quantitative Zielvorgaben bestehen, ist das hier nicht der Fall, sodass der Vorschlag ins Leere zu laufen droht.

Weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene wird die Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Investitionen zur Intensivierung der Migrationskontrolle systematisch evaluiert. Der Bundesrechnungshof hat in einer Evaluation der deutschen Arbeitsmarktkontrollen darauf hingewiesen, dass ein erheblicher und dringender Forschungsbedarf besteht. Ansonsten besteht die Gefahr, dass bei der Ausweitung von Kontrollanforderungen Arbeitgeber unnötig mit Bürokratie belastet und öffentliche Mittel in erheblichem Umfang aufgewendet werden, ohne dass das erklärte Ziel der Reduzierung der Anreize zu illegaler Zuwanderung erreicht wird.

Endnoten

[1] Siehe GCIM (2005): 32-41.

[2] Siehe z. B. „Europa: Illegalität – Formen, Probleme und Strategien“, in: „Migration und Bevölkerung“ Ausgabe 10/2006 als Beispiel für eine Begriffsdiskussion. http://www.focus-migration.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1[keyword]=81&tx_wilpubdb_pi1[submit]=Suchen&tx_wilpudb_pi1[article]=18&cHash=2cc0c106e1

[3] Irreguläre Migranten nutzen teilweise die illegalen Dienste von Menschenschmugglern oder werden gegen ihren Willen von Menschenhändlern nach Deutschland gebracht. Menschenschmuggel, Menschenhandel und Zwangsarbeit werden in diesem Dossier nicht näher diskutiert.

[4] European Migration Network (2005): 17.

[5] Siehe Bruycker (2000).

[6] Siehe Massey (2002).

[7] Das Projekt Clandestino strebt eine Klassifizierung von Schätzungen nach ihrer Qualität sowie eine Verbesserung von Schätzmethoden an. Mehr Informationen auf der Website: http://www.hwwi.org/Irregular_Migration.2409.0.html?&L=0

[8] Siehe Düvell (2006): 16 mit einer Übersicht, sowie Sinn u. a. (2005): 59 für Deutschland.

[9] Siehe BMI (2007): 18

[10] Siehe Cyrus (2004a).

[11] Siehe Cyrus und Vogel (2006).

[12] Siehe van der Leun (2000).

[13] Siehe Broeders und Engbersen (2007).

[14] Siehe Cyrus (2005).

[15] Siehe LeVoy et al. (2005).

[16] Siehe Papademetriou et al. (2004).

[17] Siehe Leerkes, Engbersen et al. (2007): 15.

[18] Siehe Broeders und Engbersen (2007).

[19] Mit Schengen-Raum werden die Gebiete der Mitgliedstaaten bezeichnet, die sich zu gemeinsamen Grenzkontroll- und Sicherheitsvorschriften verpflichtet und Grenzkontrollen an den Binnengrenzen abgebaut haben. Heute gehören dazu die meisten Mitgliedstaaten außer dem Vereinigten Königreich, Irland, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

[20] Siehe EMN (2007).

[21] Die genaue Wirkungsweise hängt von der Ausgestaltung der Kontrollen ab, die nur für einige Länder untersucht ist. Siehe Jordan, Strath et al. (2003).

[22] Siehe Bruycker (2000).

[23] Siehe EMN (2007).

[24] Siehe www.forum-illegalitaet.de

[25] Siehe BMI (2007).

[26] Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a).

[27] Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b).

[28] Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a): 8.

[29] Zur Politik der Europäischen Kommission siehe auch den Punkt „Illegal Immigration“ auf der Homepage der Generaldirektion für Freiheit, Sicherheit und Recht. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/illegal/fsj_immigration_illegal_en.htm

[30] Siehe Bendel (2006).

[31] Die Richtlinie sowie alle beiliegenden Dokumente findet man über das PreLex-Portal der Kommission. (Com (2007) 249 final) http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195730.

[32] Zur Diskussion siehe z. B. den Kommentar der Europäischen NGO Picum, die sich den Schutz der Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus zum Ziel gesetzt hat. http://www.picum.org/HOMEPAGE/PICUM%20Comments%20on%20COM%202007%20249%20final%20Employer%20Sanctions.pdf

[33] Siehe Vogel (2005).

[34] Siehe Fix (1991).

[35] Siehe Vogel (2001).

[36] Siehe Abella (2000).

[37] Siehe Bundesrechnungshof (2008): 24.

[38] Siehe GHK (2007).

[39] Siehe Cyrus und Vogel (2002).

[40] Siehe Martin und Miller (2000).

[41] Siehe Bundesrechnungshof (2008).

[42] Siehe GHK (2007).

[43] Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit gehört zum Zoll und untersteht damit dem Finanzministerium. Mit 6.500 Mitarbeitern führt sie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinspektionen durch, um Schwarzarbeit, illegale Ausländerbeschäftigung und verwandte Delikte aufzudecken. http://www.zoll.de/d0_zoll_im_einsatz/b0_finanzkontrolle/index.html

[44] Für 2004 wies das Statistische Bundesamt 3.426.612 gemeldete Unternehmen auf. Im gleichen Jahr wurden nach der Finanzkontrolle Schwarzarbeit 104.965 Arbeitgeber überprüft.

[45] Siehe Bundesrechnungshof (2008).

[46] Siehe Cyrus (2004b).

[47] Siehe Cornelius (2001).

Die Autoren:
Dr. Dita Vogel, wissenschaftliche Mitarbeiterin am HWWI und Leiterin des EU-Projektes CLANDESTINO (Erarbeitung systematischer Verfahren zur quantitativen Schätzung irregulärer Migration in der EU).

Dr. Norbert Cyrus, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg und Leiter des EU-Projektes WinAct (Winning Immigrants as Active Members).

Literatur

- Abella, M. (2000): "Migration and Employment of Undocumented Workers: Do Sanctions and Amnesties Work?" In: D. Cinar, A. Gächter and H. Waldrauch (Hrsg.), Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options. Wien, European Centre Vienna: 205-215.
- Bendel, P. (2006): "Neue Chance für die EU-Migrationspolitik? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik." In: C. Butterwegge and G. Hentges (Hrsg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Verlag für Sozialwissenschaften: 123-134.
- Bundesrechnungshof (2008): Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Bonn, Bundesrechnungshof.
- BMI – 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. November 2005, Kapitel VIII 1.2, (unv. Ms.), Berlin: BMI.
- Broeders, D. und Engbersen, G. (2007): "The fight against illegal migration: Identification policies and immigrants' counterstrategies." American Behavioral Scientist 50 (12): 1592-1609.
- Bruycker, P.(Hrsg.). (2000). Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union. Brussels, Bruylant.
- Cornelius, W. A. (2001): "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy." Population and Development Review 27 (4): 661–685.
- Cyrus, N. (2004a): Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung - Wechselwirkungen - Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Download von http://www.forum-illegalitaet.de/Materialien/04_Expertise_Sachverst_ndigenrat_Cyrus.pdf.
- Cyrus, N. (2004b): "Representing Undocumented Migrant Workers in Industrial Tribunals: Stimulating NGO Experiences from Germany." In: M. LeVoy u.a. (Hrsg.), Undocumented Migrant Workers in Europe. Brüssel, HIVA, 107-112.
- Cyrus, N. (2005): Trafficking for Labour and Sexual Exploitation in Germany. Geneva, ILO.
- Cyrus, N. und Vogel, D. (2002). "Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt? Fallstudienbefunde - Herausforderungen - Gestaltungsoptionen." Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35 (2): 254-270.
- Cyrus, N. und Vogel, D. (2006): „Managing Access to the German Labour Market: Opportunities and Restrictions." In: F. Düvell (Hrsg.), Illegal Immigration in Europe Beyond Control? Houndsmill, New York, Palgrave Macmillan: 75-105.
- Düvell, F. (Hrsg.) (2006): Undocumented Migration in Europe - Beyond Control? Basingstoke, Palgrave.
- European Migration Network (2007): Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States: state approaches towards them, their profile and social situation. European Migration Network. EMN downloads http://www.bamf.de/cln_011/nn_712114/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/EMN/EMNandere/emn__illegally__resident.html
- European Migration Network (2005): Illegally Resident Third Country Nationals in Italy, European Migration Network. Download von http://www.emnitaly.it/down/pilotstudy2-english.pdf.
- Fix, M. (1991): The Paper Curtain: Employer Sanctions' Implementation, Impact, and Reform. Washington, D.C., Urban Institute.
- GCIM (Global Commission on International Migration) (2005): Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Geneva: GCIM. Download von http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf.
- GHK Consulting Ld. (2007): Impact Assessment on a Community instrument laying down sanctions for employers of third-country nationals with no or limited rights to work that are exceeded. European Commission, Impact Assessment. London: GHK Download von http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/doc/final_report_impact_assessment_employer_sanctions_29_04_07_annexes.pdf.
- Jordan, B., Strath, B., Triandafyllidou, A. (2003): Journal of Ethnic and Migration Studies. Special Issue: From guardians to managers: Immigration policy implementation in Europe. Vol. 29, No.2
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen. Brüssel, Europäische Kommission. KOM (2007) 249 endgültig sowie zugehörige Dokumente vom 16.5.2007 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195730.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b): Dritter Jahresbericht über Migration und Integration. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel, Europäische Kommission. KOM(2007)512 vom 11.9.2007. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_de.pdf
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a): Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel, Europäische Kommission. KOM(2006) 735 endgültig vom 30.11.2006. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0735de01.pdf
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b): Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen. Brüssel, Europäische Kommission. KOM 2006 402 endgültig http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0402de01.pdf
- Leerkes, A., Engbersen G. u.a. (2007): "Shadow Places: Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands." In: Urban Studies 44(8): 1-26.
- Leun, J. v. d. (2000): „Modes of Incorporation. Undocumented Migrants in an Advanced Welfare State. The Case of the Netherlands." In: D. Cinar, A. Gächter and H. Waldrauch

(Hrsg.), Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options. Wien, European Centre Vienna: 31-54.
- LeVoy, M. und Verbruggen, N. (2005): Ten Ways To Protect Undocumented Migrant Workers, Brussels: PICUM.
- Martin, P. L. und Miller, M. (2000): "Employer sanctions. French, German and US experiences." International Migration Papers, Geneva: International Labour Organisation.
- Massey, D. S. (2002): Fortress Construction as National Policy: Lessons from the United States. University of Pennsylvania. Population Studies Center.
- Papademetriou, D. G.G., O'Neil, K. und Jachimowicz, M. (2004): Observations on Regularisation and the Labour Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants. Paper Prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, Washington: Migration Policy Institute. Download von http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/docs/regularisation5.pdf.
- Sinn, A. u. a., (2005): Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Nürnberg: BAMF Download von http://www.asti.lu/pdf/illegalBRD.pdf.
- Vogel, D. (2001): "Identifying Unauthorized Foreign Workers in the German Labour Market." In: J. Caplan and J. Torpey, Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World. Princeton Oxford, Princeton University Press: 328-344.
- Vogel, D. (2005). "Employer Sanctions." In: M. Gibney and R. Hansen, Immigration and Asylum. From 1900 to the Present. Santa Barbara, Cal. Denver, Col. Oxford, Engl., ABC Clio. 1: 170-173.

Internetquellen

- Zum Überblick über das Thema Illegalität auf der Homepage der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/illegal/fsj_immigration_illegal_en.htm

- Zum Richtlinienvorschlag „Com (2007) 249 final" und begleitenden Dokumenten: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195730.

- Europäische Nichtregierungsorganisation zum Schutz der Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus: http://www.picum.org

- Informationen zum Thema Illegalität in Deutschland: www.forum-illegalitaet.de

IMPRESSUM

Herausgeber: Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI), Heimhuder Strasse 71, 20148 Hamburg, Tel.: +49 (0)40 34 05 76-0, Fax: +49 (0)40 34 05 76-776, E-Mail: info@hwwi.org
Kooperationspartner: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) und Netzwerk Migration in Europa e.V.
Redaktion: Jennifer Elrick (verantw.), Barbara Bils, Tanja El-Cherkeh, Gunnar Geyer, Rainer Münz, Antje Scheidler (Netzwerk Migration in Europa e.V.), Jan Schneider (i.A. der bpb)

Die Herausgabe der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) wird von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert.
Die Länderprofile und Kurzdossiers geben nicht unbedingt die Ansicht der bpb und des HWWI wieder. Der Abdruck von Auszügen und Grafiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: www.hwwi.org, www.bpb.de, www.network-migration.org, www.migration-info.de
Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: www.focus-migration.de