

Dita Vogel

**Migrationskontrolle in Deutschland -
Systematisierung, Deskription, Thesen**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 10/98

Zentrum für Sozialpolitik

Universität Bremen

Parkallee 39

D-28209 Bremen

Dieses Manuskript wurde mit Unterstützung des Zentrums für Sozialpolitik im Zusammenhang mit einem Forschungsprojekt zur Migrationskontrolle im deutsch-amerikanischen Vergleich erstellt, das durch den German Marshall Fund of the United States finanziert wird.

Zusammenfassung

Die Verhinderung unerwünschter Zuwanderung ist zwar ein Thema von politischer Brisanz und Aktualität. Zugleich ist aber die staatliche Migrationskontrolle in Deutschland bisher kaum empirisch untersucht. In diesem Arbeitspapier wird zunächst ein Ansatz zur Systematisierung der Migrationskontrolle vorgestellt, der auch einen verbesserten Rahmen für internationale Vergleiche liefert. Das deutsche Migrationskontrollregime wird anhand dieser Systematisierung beschrieben. Abschließend wird das Verhältnis von Sozialpolitik, Kontrolle und Integration diskutiert. In Deutschland sind Prüf- und Überwachungsverfahren zur Migrationskontrolle in das soziale Sicherungssystem so integriert, daß von einem Primat der Migrationskontrolle über die Sozialpolitik gesprochen werden kann.

Abstract

Preventing unwanted migration is of topical interest to the present political debate. Nonetheless, migration control in Germany has rarely been the topic of empirical research. In this paper, a conceptual approach for systematic descriptions of migration control regimes is presented which offers a framework for comparative research. The German migration control regime is described along these lines. Finally, the relation of social policy, integration and control is discussed. In Germany, procedures for migration control are integrated into the social security system in such a way that migration control aims are given priority over social policy aims.

1 Einleitung

Die Verhinderung unerwünschter Zuwanderung ist zwar ein Thema von politischer Brisanz und Aktualität. Zugleich ist aber die staatliche Migrationskontrolle bisher kaum empirisch untersucht.

In diesem Arbeitspapier wird zunächst ein Ansatz zur Systematisierung der Migrationskontrolle vorgestellt. Zwar gibt es inzwischen eine ganze Reihe von überblicksartigen Beschreibungen von Migrationskontrollaktivitäten (vgl. z.B. OECD 1998:58-62, United Nations 1998:213-232, Rotte 1998:21-27), die Auswahl der beschriebenen Aktivitäten wird jedoch nicht systematisch begründet und scheint hauptsächlich dadurch beeinflusst zu sein, in welchen Bereichen die beobachteten Staaten neue Initiativen entwickelten, die den Zustrom unerwünschter Zuwanderung beeinflussen sollten. Steineck (1994:168-172) bringt zwar verschiedene Migrationskontrollinstrumente in ein konsistentes Modell, begründet aber die Auswahl der einzelnen Entscheidungsparameter auch nicht näher.

Das Fehlen einer konsistenten Systematisierung von Migrationskontrollaktivitäten erschwert die Einordnung neuer Entwicklungen und führt zu blinden Flecken bei internationalen Vergleichen, was das Verständnis der Migrationskontrolle insgesamt erschwert. Daher wird hier zunächst ein Ansatz zur Systematisierung von Migrationskontrollaktivitäten vorgestellt und das deutsche Migrationskontrollregime mithilfe dieses Rasters beschrieben. Dieser deskriptive Teil beruht auf einer Literatur- und Dokumentenanalyse sowie auf Experteninterviews mit Akteuren der Migrationskontrolle in Bremen, die im Rahmen einer vergleichenden Studie zur Migrationskontrolle im deutsch-amerikanischen Vergleich durchgeführt wurden.¹

Aufbauend darauf und darüber hinausgehend wird das Verhältnis von Sozialpolitik, Integration und Kontrolle diskutiert. Die einseitige Identifizierung von sozialpolitischen Systemen mit Integration wird in Frage gestellt. Stattdessen wird gezeigt, daß sozialpolitische Akteure und Ausgestaltungsformen auch in hohem Maße Funktionen der Migrationskontrolle erfüllen. Außerdem wird auch ein spezielles Verständnis des Zusammenhangs zwischen Kontrolle und Integration in Frage gestellt, das zum offiziellen Credo der deutschen Migrationspolitik gehört und auch von der neuen Regierung kaum in Frage gestellt werden dürfte, wenn man nach den Aussagen von Spitzenpolitikern der SPD im Wahlkampf geht. Danach ist die Verhinderung des Zuzugs der einen Ausländer notwendig, um die Integration der anderen zu ermöglichen. Dies legt eine Dichotomie zwischen Ausgegrenzten und zu Integrierenden nahe, die in der Realität so nicht existiert.

¹ Mein Dank gilt dem German Marshall Fund of the United States, der diese Studie finanziert, den Mitarbeitern verschiedener Behörden, die mit mir ausführlich über ihre Arbeit gesprochen haben, sowie all denjenigen, die eine ausführlichere Deskription unter besonderer Berücksichtigung der Bremer Verhältnisse gelesen und kommentiert haben. Dieses Manuskript ('Nicht nur an den Grenzen ... Migrationskontrolle in Deutschland mit Beispielen aus Bremen') ist auf Anfrage bei der Autorin erhältlich.

2 Grundlagen der Analyse

2.1 Begriff und Differenzierung

Unter Migrationskontrolle werden hier diejenigen staatlichen Maßnahmen verstanden, die verhindern oder verhindern sollen, daß Menschen einreisen, im Inland wohnen oder eine Arbeit aufnehmen, die dies nach geltendem Recht nicht dürfen. In diesem Sinne nennt auch Monar (1997:57) Kontrollpolitik als eines von vier Elementen einer umfassenden Migrationspolitik und definiert sie als 'management of migrations flows in accordance with the guidelines set by the admission policy'. Wichtig ist, daß darunter nicht nur solche Maßnahmen fallen, die explizit und ausschließlich zu Migrationskontrollzwecken geschaffen wurden, sondern allgemeinere Maßnahmen, die aber auch diesen Zweck erfüllen.

Zunächst einmal wird zwischen den beiden grundlegenden Aufgaben staatlicher Migrationskontrolle differenziert: Zum einen soll niemand einen legalen Aufenthaltsstatus bekommen, für den dies nach dem geltenden Recht nicht vorgesehen ist (vgl. Übersicht 1, Felder A, C, E, G). Um dies zu verhindern, gibt es *Prüfverfahren*, mit deren Hilfe nur die zugelassen werden sollen, die vom Gesetz gemeint sind. Sie sind gegen Scheinlegalität gerichtet. Eingeschlossen werden auch die Prüfverfahren, die sicherstellen sollen, daß Ausländer ohne Aufenthaltsstatus nicht regulär arbeiten oder Sozialleistungen beziehen. Diese Möglichkeiten würden zwar ihren Aufenthalt nicht legalisieren, aber faktisch ein Leben in weitgehender Regularität ermöglichen.

Zum anderen soll verhindert werden, daß jemand ohne Aufenthaltsstatus einreist, illegal im Inland bleibt oder arbeitet (Felder B, D, F, H). Maßnahmen gegen die Illegalität werden hier als *Überwachungsverfahren* bezeichnet. Während bei Prüfverfahren Migranten zu den Behörden kommen, um etwas zu erlangen, sind es bei den Überwachungsverfahren die Behörden, die von sich aus Anstrengungen unternehmen, um Ausländer ohne Aufenthaltsstatus aufzuspüren und dafür zu sorgen, daß sie das Land verlassen. Wenn Prüfverfahren und Überwachungsverfahren lückenlos wirksam wären, würden nur die Migranten im Inland leben, die dies nach dem Willen des Gesetzgebers auch sollen.

Die Differenzierung zwischen externen und internen Kontrollen hat sich bei der Beschreibung von Kontrollaktivitäten weitgehend durchgesetzt. Externe Kontrollen finden vor und bei der Einreise statt. Sie richten sich nicht nur gegen Zuwanderer, die illegal im Inland arbeiten wollen, sondern vor allem auch gegen Flüchtlinge, die zwar keine Chance auf eine legale Einreise, wohl aber auf ein Bleiberecht haben, wenn sie das Inland erst einmal erreicht haben. Interne Kontrollen wiederum richten sich sowohl gegen Zugewanderte, die illegal im Land sind als auch gegen Ausländer mit einem regulären Status, die illegal arbeiten oder andere Gesetze verletzen.

Die Felder in ihrer alphabetischen Reihenfolge lassen sich auch als aufeinanderfolgende Maßnahmen in einem hypothetischen Migrationsverlauf interpretieren, so daß die Strukturierung auch als Längsschnittstrukturierung bezeichnet werden kann. Martin (1998) hat eine solche Strukturierung zur Darstellung der Defizite des amerikanischen Migrationskontrollregimes gewählt, indem er den Weg eines hypothetischen Migranten

verfolgt, der als regulärer Einwanderer oder Asylsuchender keine Chance auf Anerkennung hat. Auch Cremer (1998) orientiert seine juristische Darstellung weitgehend an einem solchen hypothetischen Migrationsverlauf.

Übersicht 1: Migrationskontrollaktivitäten nach Bereichen

		Prüfverfahren (gegen Scheinlegalität)	Überwachungsverfahren (gegen Illegalität)
extern	vor der Einreise	Feld A: Visavergabepraxis	Feld B: Kontrollen von Beförderungsunternehmen, die mit Sanktionen bedroht sind Zurückweisungen vor der Grenze und Unterstützung der Kontrollaktivitäten von Ursprungs- und Transitländern
	bei der Einreise	Feld C: Personenkontrollen an Kontrollstellen bei der Einreise Flughafenverfahren für Asylsuchende	Feld D: Grenzüberwachung außerhalb von Kontrollstellen
intern	während des Aufenthalts	Feld E: Prüfung des Anspruchs auf einen legalen Status (Legalisierung, insb. durch Asyl) Prüfung des Zugangs zum regulären Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen	Feld F: polizeiliche Personenkontrollen Arbeitsmarktkontrollen
	bei der Rückkehr	Feld G: Personenkontrollen an Kontrollstellen bei der Ausreise	Feld H: Abschiebungen und kontrollierte Ausreisen

Eigene Darstellung

Im Herkunftsland stellt sich der Zuwanderungswillige zunächst die Frage, ob eine Einreise für einen legalen Aufenthalt möglich ist oder ob sich zumindest Umstände vortäuschen lassen, die eine legale Einreise ermöglichen. Ist dies nicht der Fall, so muß gefragt werden, ob eine Chance besteht, Grenzkontrollpunkte mit falschen Papieren zu erreichen oder zu überwinden, oder ob eine illegale Einreise außerhalb dieser Punkte möglich ist. Wer ins Inland gelangt ist, kann versuchen, seinen Aufenthalt zu legalisieren

oder sich illegal durchzuschlagen. Kann er sich nicht legalisieren und wird er entdeckt, so ist die Frage, ob und wie eine Rückkehr durchgesetzt werden kann.

2.2 Nationale oder europäische Themeneingrenzung?

Die Migrationskontrolle für die kontinentalen Länder der Europäischen Union wurde in den letzten Jahren zunehmend europäisiert. Dieser Prozeß fand außerhalb der Institutionen der Europäischen Union im Rahmen des Schengener Abkommens statt und betrifft in erster Linie Grenz-, Asyl- und Visafragen². Das Schengener Abkommen wird seit 1995 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, den Benelux-Staaten, Spanien und Portugal sowie seit 1998 auch Österreich und Italien (Schengen-Staaten) angewendet. Die anderen EU-Staaten bis auf das Vereinigte Königreich und Irland sind inzwischen auch Mitglieder des Schengener Abkommens, es wird jedoch noch nicht - bzw. noch nicht voll - angewandt. Angesichts dieser Europäisierungstendenzen ist die Frage zu stellen, ob sich das Thema Migrationskontrolle heute noch adäquat für ein einzelnes Land diskutieren läßt, oder ob nicht vielmehr der europäische Rahmen gewählt werden müßte.

Hier wird die Auffassung vertreten, daß die europäische Integration zwar den Rahmen für die nationale Kontrollpolitik stark verändert hat, daß aber nationale Gesetze, Organisationen und Kontrollpraktiken nach wie vor die Migrationskontrolle bestimmen. Die Bedeutung interner Maßnahmen hat sogar zugenommen, da durch die europäische Integration einige externe Handlungsparameter verloren gegangen sind.

2.3 Die institutionelle Grundstruktur des Kontrollregimes

Das für die Migrationskontrolle wichtigste Gesetz ist das Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern in das Bundesgebiet, kurz *Ausländergesetz*³. Es regelt Einreise, Aufenthalt, Aufenthaltsbeendigung und Einbürgerung sowie eine Reihe von Verfahrensfragen, die damit zusammenhängen. Außer dem Ausländergesetz gibt es jedoch eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen, die sich auf das Ausländergesetz beziehen und Teilbereiche näher regeln. Allein 45 nationale Gesetze und Verordnungen sowie eine wesentlich größere Zahl europäischer und internationaler Verordnungen und Verträge werden im Handbuch des Ausländer- und Asylrechts abgedruckt, das den Anspruch erhebt, 'möglichst sämtliche mit dem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zusammenhängenden praxisrelevanten Rechtsfragen in einem Handbuch zusammenzufassen und zu behandeln' (Huber, Loseblatt, Vorwort). Außerdem ist die Zuwanderung von Spätaussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion durch ein gänzlich unabhängiges Gesetz, das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz von 1993, geregelt.

Die rund 660 lokalen Ausländerbehörden⁴ sind für die Durchführung des Ausländergesetzes zuständig, wobei wiederum eine Vielzahl von Aufgaben von anderen Behörden

² Vgl. dazu z.B. Alscher (1997), Widgren (1994), Santel (1996).

³ Ausführlich siehe Cremer (1997).

⁴ Die Zahlenangabe entstammt Streit (1996:231, Fn.16).

wahrgenommen wird, mit denen die Ausländerbehörden kooperieren, insbesondere mit deutschen Botschaften im Ausland, dem Bundesverwaltungsamt, dem Bundesgrenzschutz, dem Bundesamt zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, den Arbeitämtern und Hauptzollämtern, den Polizeibehörden und den verschiedenen lokalen Behörden wie den Melde- und Sozialämtern. Die Ausländerbehörden haben daher eine Art Scharnierfunktion in der Migrationskontrolle. Ausländerbehörden sind an das bundesweit gültige Ausländergesetz und an bundes- oder auch landesweite Bestimmungen zur Auslegung dieses Rechtes gebunden. Andererseits liegen auch wichtige Entscheidungsbefugnisse im Ermessen der lokalen Politik. Sie entscheidet, wieviel Personal für die Erfüllung dieser Pflichtaufgaben bereitgestellt wird, und letztlich sind auch die Beamten, die im Einzelfall nach Ermessen entscheiden müssen, gegenüber lokalen Entscheidungsgremien rechenschaftspflichtig.

Sie pflegen auch den allgemeinen Datenbestand im bundesweiten Ausländerzentralregister⁵ (AZR), das einen informationstechnischen Ausgleich zur dezentralisierten und fragmentierten Organisationsstruktur bildet. Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der SPD vom November 1995⁶ wird die Bedeutung des AZR als zentrale Informationsstelle in einem fragmentierten Migrationskontrollregime deutlich: Es gab im September 1995 rund 1 Million Anfragen an das AZR. Davon entfielen insgesamt 87 Prozent auf drei Behörden: die Ausländerbehörden (576 000), die deutschen Auslandsvertretungen (215 000) und das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (82 000).

3 Migrationskontrolle in Deutschland

Im folgenden wird die Migrationskontrolle in Deutschland nach der Systematisierung in Übersicht 1 beschrieben.

3.1 Feld A: Prüfverfahren vor der Einreise

In diesem Abschnitt geht es darum, wie vor der Einreise geprüft wird, ob jemand zu einem bestimmten Zweck nach Deutschland kommen darf, mit anderen Worten: Wer ein Visum benötigt, und welche Voraussetzungen er oder sie dafür erfüllen muß.

Ob jemand überhaupt ein Visum benötigt, hängt vom Herkunftsland ab. Die Wanderungen von EU-Bürgern sind grundsätzlich visumsfrei, und die Schengen-Staaten haben sich darüber hinaus auf eine gemeinsame Liste von Staaten geeinigt, deren Bürger für kurzfristige Besuche ohne Erwerbstätigkeit kein Visum benötigen. In erster Linie handelt es sich um europäische und amerikanische Länder, aus denen keine Asylanträge zu erwarten sind, während nur wenige asiatische und afrikanische Länder diesen Vorzug genießen.

⁵ Näheres s. Streit (1996).

⁶ Bundestagsdrucksache 13/2683 vom 7.11.95

Wesentlich länger ist also die Liste der Staaten, deren Bürger für jeden Besuch ein Visum benötigen. Dieses Visum, das in der Form vereinheitlicht wurde, wird von der Auslandsvertretung eines Mitgliedsstaates ausgestellt, gilt aber im ganzen Schengengebiet. Die Visumsvergabe selbst bleibt in nationaler Verantwortung.

In Übersicht 2 ist schematisch dargestellt, wie ein Visumsvergabeverfahren in Deutschland abläuft.⁷

Wird ein Visum für touristische Zwecke beantragt, entscheidet in der Regel unmittelbar die Auslandsvertretung. Diese hat Zugang zum Ausländerzentralregister und überprüft, ob darin ein Eintrag vorliegt, nach dem der Antragsteller kein Visum bekommen soll. Dies kann z.B. deshalb der Fall sein, weil er schon einmal ausgewiesen wurde. Die Auslandsvertretung muß in jedem Fall auch eine positive Prognose zur Rückkehrmöglichkeit und -bereitschaft des Antragstellers abgeben.

Darüberhinaus muß der Einreisewillige zeigen, daß er seinen Urlaub finanzieren kann, ohne in Deutschland zu arbeiten. Dies gilt im Prinzip für alle Länder, nur wie diese Behauptung belegt werden muß, kann von Land zu Land und von Fall zu Fall verschieden sein. Auch die einzelnen Beamten haben einen weiten Ermessensspielraum.⁸ Die Entscheidung kann nach Aktenlage gefällt werden oder nach einem persönlichen Gespräch. Es können auch z.B. Einkommensnachweise oder Kautionen verlangt werden.⁹

Eine andere Möglichkeit, zu einer legalen Einreise zu kommen, besteht darin, daß jemand von einem zahlungskräftigen Gastgeber nach Deutschland eingeladen wird. In diesem Fall fragt die deutsche Auslandsvertretung bei der zuständigen lokalen Ausländerbehörde an.

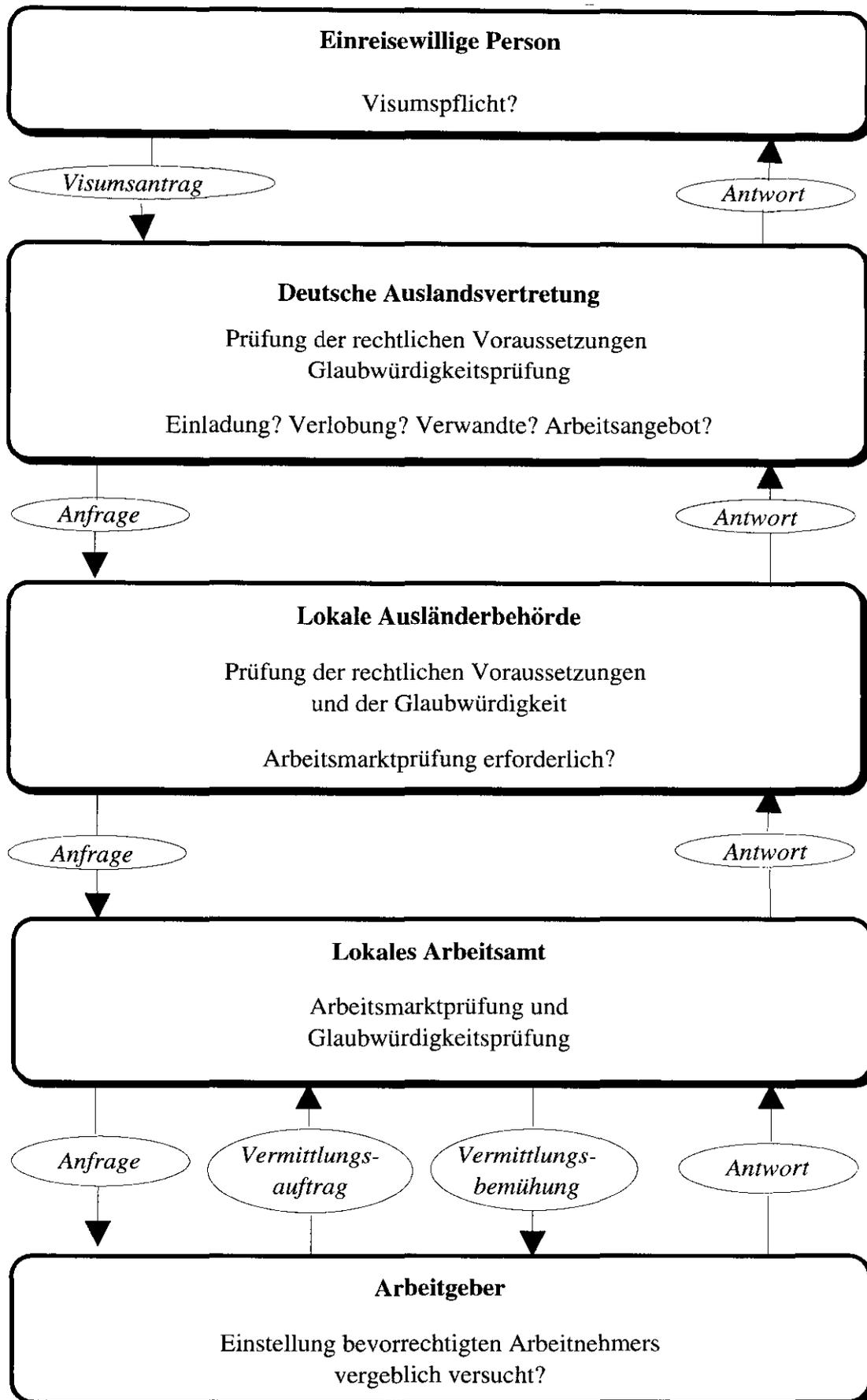
Bei einer Einladung muß der Einladende in der Regel eine sogenannte Verpflichtungsermächtigung unterschreiben. Damit verpflichtet er sich, für den Lebensunterhalt und etwaige Krankheitskosten seines Gastes aus eigenen Mitteln aufzukommen. Die Ausländerbehörde muß nun ihrerseits die Glaubwürdigkeit und Bonität des Gastgebers prüfen.

Wenn ein längerer Aufenthalt geplant ist, fragt die Auslandsvertretung ohnehin bei der Ausländerbehörde des Ortes an, in dem jemand wohnen oder arbeiten will. Dort werden dann die rechtlichen Voraussetzungen und die Glaubwürdigkeit des Anliegens geprüft. Hauptsächlich geht es dabei um Familienzusammenführung, denn der Zuwanderung von Erwerbstätigen sind durch das Recht enge Grenzen gesetzt. Nur Bürger aus einer Reihe ausgewählter Industriestaaten können im Prinzip für jede Beschäftigung einreisen, während Menschen aus ärmeren Ländern hauptsächlich dann eine Chance haben, wenn sie

⁷ Eine Sonderrolle haben deutschstämmige Spätaussiedler (vgl. Ohliger 1998) und jüdische Einwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion (vgl. Harris 1997), bei denen das Bundesverwaltungsamt die zentrale Auswahlfunktion wahrnimmt.

⁸ Telefonisches Interview mit Herrn Loeser, Referent für Grundsatzfragen im Auswärtigen Amt, 3.2.98.

⁹ Vgl. auch die Antwort des Staatssekretärs Kastrup vom 3.8.94 auf eine schriftliche Anfrage (Bundestagsdrucksache 12/8360:3): „Erforderliche Nachweise können Dokumente über die berufliche Einbindung oder sonstige Verwurzelung im Herkunftsland sein. Der Antragsteller kann je nach Lage des Einzelfalles seine Rückkehrwilligkeit auch durch Hinterlegung einer Kaution unterstreichen.“

Übersicht 2: Interne Rückkoppelung bei externer Zugangskontrolle

in internationalen Unternehmen wegen spezifischer Kenntnisse benötigt werden oder ein Arbeitsangebot als Spezialitätenköche haben.

Selbst wenn das der Fall ist, braucht er oder sie in der Regel immer noch eine Arbeitsgenehmigung vom lokalen Arbeitsamt, bei dem die Ausländerbehörde nun anfragen muß. Diese wiederum kann diese Arbeitsgenehmigungen für eine erste Beschäftigung in der Regel nur vergeben, wenn das Arbeitsamt vier Wochen lang vergeblich versucht hat, dem Arbeitgeber bevorrechtigte Arbeitnehmer zu vermitteln (Inländerprimat). Bevorrechtigt sind Deutsche, EU-Bürger und andere Ausländer, die einen längerfristigen Aufenthaltsstatus haben. Wenn das Arbeitsamt den begründeten Eindruck gewinnt, daß ein Arbeitgeber bewußt niemanden einstellen will, weil er einen bestimmten Bewerber aus dem Ausland vorzieht, kann ebenfalls die Arbeitsgenehmigung verweigert werden.

Letztlich trifft in solchen Fällen also das lokale Arbeitsamt die wichtigste Entscheidung über die Einreisemöglichkeit. Dieses informiert dann die Ausländerbehörde, die wiederum die Auslandsvertretung informiert, die dann ein Visum ausstellt oder es verweigert.

Wer kein Visum erhält, kann sich schriftlich beschweren und erhält dann eine schriftliche Begründung für die Ablehnung. Darüberhinaus ist es möglich, vor dem Verwaltungsgericht in Köln gegen eine Visumsentscheidung zu klagen. Allerdings sind die Erfolgsaussichten nach einer internen Erhebung des Auswärtigen Amtes gering.¹⁰

Untersuchungen über die Visavergabepaxis nach unterschiedlichen Herkunftsländern existieren m.W. nicht. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß durch das Verfahren für Menschen aus ärmeren Ländern eine hohe Hürde vor einer legalen Einreise aufgebaut wird.

3.2 Feld B: Überwachungsverfahren vor der Einreise

Wie soll ein Staat illegale Einreisen vor der Einreise durch Kontrollen verhindern? Die Illegalität ist ja noch gar nicht eingetreten. Dennoch gibt es eine direkte und zwei indirekte Arten, schon vor der Einreise durch Kontrollen einzugreifen.

Daß Schiffe zum Abdrehen gezwungen werden und eventuell auch zum Herkunftsland oder einem anderen Land zurückbegleitet werden, bevor sie deutsche Hoheitsgewässer erreichen, ist bisher nicht bekannt. Diese im Englischen als 'Interdiction' bezeichnete Praxis wenden die USA jedoch in der Meerenge zwischen Florida und den karibischen Inseln an, und auch Italien hat zur Sicherung seiner Küsten im Sommer 1998 damit begonnen.

Eine indirekte Form der Kontrolle vor der Einreise besteht darin, Transitländer bei ihren Grenzkontrollen zu unterstützen. Die Bundesrepublik Deutschland hat Abkommen mit den Transitländern Polen und Tschechien geschlossen, in denen sie nicht nur die Rück-

¹⁰ Telefonisches Interview mit Herrn Loeser, Referent für Grundsatzfragen im Auswärtigen Amt, 3.2.98.

übernahme von illegal Eingereisten regelt, sondern auch erhebliche Mittel zum Ausbau der Grenzsicherung bereitstellt.¹¹

Die zweite Form der indirekten Kontrolle wird durch Rückbeförderungspflichten an Beförderungsunternehmen delegiert. Während die Landgrenze zu Fuß oder im eigenen Wagen überquert werden kann, werden Flug- oder Seereisen in der Regel von Beförderungsunternehmen - von Fluggesellschaften und Reedern - organisiert. Diese Unternehmen werden in das Migrationskontrollregime einbezogen.

Beförderungsunternehmen sind in Deutschland - wie in den meisten fortgeschrittenen Industriestaaten¹² - dafür verantwortlich, daß sie niemanden ohne gültige Grenzübertrittspapiere zur Grenze bringen. Gelingt ihnen das nicht, so sind sie für die Rückreise verantwortlich. Außerdem müssen sie Geldbußen zahlen. Damit werden den Unternehmen finanzielle Anreize gesetzt, schon bei der Abreise im Herkunftsland die Visa der Reisenden zu kontrollieren und Reisende ohne gültige Papiere oder mit schlecht gefälschten Papieren gar nicht erst mitzunehmen. Durch Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen gelingt es dem Staat, eine erste Kontrolle ins Ausland zu verlagern und zu privatisieren.¹³ Auch bei Asylsuchenden, die illegal einreisen, bürgen die Beförderungsunternehmen für die Kosten der Rückreise, wenn der Asylantrag abgelehnt wird.

3.3 Feld C: Prüfverfahren bei der Einreise

Wer die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland erreicht hat, hat also in vielen Fällen schon eine erste Hürde der Migrationskontrolle überwunden. Die Grenzen selbst werden vom Bundesgrenzschutz, der einzigen Bundespolizeibehörde, überwacht, der mit dem Zoll und den Länderpolizeibehörden kooperiert.

Die EU-Außengrenzen dürfen nicht an beliebigen Stellen überschritten werden, sondern nur an Kontrollpunkten. Für Einreisen auf dem Luft- und Seeweg sind das die Flughäfen bzw. Häfen und an den deutschen Ostgrenzen die Kontrollpunkte, an denen eine Einreise über Land erlaubt ist. Jeder, der in den Bereich der Schengen-Staaten einreisen will, muß dort seinen Paß, und wenn dies nötig ist, ein gültiges Visum vorweisen. Kontrollpunkte an den Binnengrenzen wurden abgebaut. Auch bei Flügen, die aus Mitgliedsstaaten kommen, werden keine generellen Kontrollen mehr durchgeführt.

An den Kontrollpunkten werden Personenbewegungen in der Größenordnung von fast einer Milliarde Ein- und Ausreisen kontrolliert¹⁴ - eine gigantische Zahl, die auch zeigt, daß Deutschland über Handel und Tourismus international eng verflochten ist. Bei die-

¹¹ Vgl. z.B. Bulletin der Bundesregierung Nr. 37 vom 12.3.1993, S. 327. Darin werden der polnischen Regierung insgesamt 120 Millionen Mark für 1993 und 1994 zugesagt, um Einrichtungen für Flüchtlinge aufzubauen, Rückführungsmaßnahmen zu sichern und die Grenze zu sichern.

¹² Vgl. Intergovernmental Consultations (1995:6).

¹³ Im Schifffahrtsbereich ist die Privatisierung sehr weitgehend. Gegen das Risiko durch blinde Passagiere haben sich die Reeder in der Regel versichert, z.B. bei der British Lloyd, die wiederum Makler in verschiedenen Ländern einsetzt, die im Auftrag der Versicherung eine kostengünstige Rückbeförderung organisieren sollen.

¹⁴ 1995 waren es nach dem Jahresbericht des BGS 907 339 000 Ein- und Ausreisen über die EU-Außengrenzen (Bundesministerium des Innern 1996:12).

sen Personenkontrollen geht es den Grenzschützern darum festzustellen, ob jemand ohne Dokumente, mit gefälschten oder geliehenen Dokumenten einreisen will.

Auch wenn jemand die erforderlichen Dokumente hat, kann ihm die Einreise verweigert werden. Beamte fragen z.B. nach der Reiseroute und lassen sich Geld zeigen, um Anhaltspunkte dafür zu erhalten, ob der Einreisende wirklich den angegebenen Zweck (in der Regel einen touristischen Besuch) verfolgt (Severin 1997:14). Dies kann dazu führen, daß jemand mit einem gültigen Visum einen illegalen Einreiseversuch außerhalb eines Kontrollpunktes wagt, weil er oder sie an der Grenze zurückgewiesen wurde.

Auch bei Einreisen auf dem Land- und Luftweg reagieren die Grenzbehörden mit einer Einreiseverweigerung, wenn Papiere nicht in Ordnung sind. Wenn jemand daraufhin Asyl sucht, wird ein spezielles Verfahren dem üblichen Asylverfahren (s.u.) vorgeschaltet, das als Flughafenverfahren bezeichnet wird, weil es nur auf den großen Flughäfen Frankfurt a.M., Berlin, München, Düsseldorf und Hamburg mit hohem internationalen Passagieraufkommen durchgeführt wird. Der Asylbegehrende wird beim Flughafenverfahren zunächst in einem Transitbereich auf dem Flughafen untergebracht, in dem er als nicht eingereist gilt. Dort wird er von Beamten des Bundesamtes zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) angehört. Nach der Anhörung wird entweder eine qualifizierte Ablehnung ausgesprochen, bei der nur innerhalb einer kurzen Frist Rechtsmittel möglich sind, oder es wird die Einreise gestattet, damit derjenige ein normales Asylverfahren betreiben kann. Bei einer qualifizierten Ablehnung erfolgt eine Zurückschiebung unmittelbar aus dem Transitbereich.

3.4 Feld D: Überwachungsverfahren bei der Einreise

Die Aufdeckung illegaler Einreise ist der klassische Bereich der Einreisekontrolle, der im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit steht. Ein einzelner kann versuchen, heimlich die Landgrenze zu überschreiten oder sich in einem Fahrzeug zu verstecken (blinder Passagier). Eine andere Möglichkeit besteht darin, daß eine Gruppe gemeinsam illegal die Landgrenze überschreitet oder daß ein Flugzeug, Schiff oder Bus mit Ausländern ohne Einreiseerlaubnis ins Land gebracht wird. Da in diesen Fällen in der Regel jemand das Unternehmen organisiert oder die Gruppe führt, werden sie als Schleusungen bezeichnet. Eine illegale Einreise nach Deutschland erfolgt typischerweise in Gruppen auf dem Landweg, wobei sich eine Schleusung aber oft nicht nachweisen läßt. Es hat jedoch auch schon Fälle von Schleuserschiffen und -flugzeugen gegeben, und auch blinde Passagieren tauchen gelegentlich auf.

Grenzkontrollen gegen Illegalität wurden auch an den Landgrenzen zu anderen EU-Staaten nicht abgebaut, sondern im Gegenteil vervielfacht. Beamte sind dort eingesetzt, die in einem Bereich von bis zu 30 km von der Grenze entfernt Einreisende anhalten und kontrollieren können, wenn sie den Verdacht einer illegalen Einreise haben. An den Binnengrenzen wurden also die Möglichkeiten zu verdachtsunabhängigen Überprüfungen des Einreiseanspruchs an Kontrollpunkten abgeschafft, aber ein 'Sicherheits-

schleier' verdachtsabhängiger Kontrollen im Landesinneren verstärkt.¹⁵ Da auch bisher schon nicht jeder, der aus einem EU-Staat einreiste, kontrolliert wurde, ist der Unterschied für Reisende nur graduell.

An der Landgrenze zu Polen, Tschechien und Dänemark können die Grenzschützer im Grenzbereich aufgegriffene Ausländer ohne Aufenthaltsstatus über die Grenze zurückschieben, weil mit diesen Ländern Vereinbarungen dazu bestehen. Dies gilt auch, wenn sie den Wunsch nach politischem Asyl äußern. An den übrigen EU-Grenzen ist eine Zurückschiebung über die nächstgelegene Grenze nicht möglich. Die Grenzschützer müssen versuchen nachzuweisen, über welches EU-Land derjenige eingereist ist, da dieses Land für seinen Aufenthalt verantwortlich ist. Gelingt dies nicht, ist Deutschland faktisch zuständig.

Äußert der illegal Eingereiste den Wunsch nach politischem Asyl, so kann er das reguläre Asylverfahren im Inland durchlaufen. Ansonsten wird versucht, so schnell wie möglich seine Zurückschiebung ins Herkunftsland zu organisieren. In der Zwischenzeit wird die Person inhaftiert. Schwierigkeiten können auftreten, wenn die Identität und die Staatsangehörigkeit nicht geklärt sind oder vom Herkunftsstaat nicht anerkannt werden.

3.5 Feld E: Prüfverfahren während des Aufenthalts

In den folgenden Abschnitten geht es um interne Migrationskontrollaktivitäten des Staates, die sich gegen Ausländer ohne Aufenthaltsstatus oder Arbeitserlaubnis richten, die bereits im Inland sind. Sie sind entweder illegal eingereist, oder ihr Aufenthaltsstatus ist abgelaufen, oder sie wollen arbeiten, obwohl ihre Visabedingungen dies verbieten, was vor allem für Touristen und andere kurzfristige Besucher zutrifft.

Zunächst stellt sich die Frage der Legalisierung: Wie kann ein Ausländer ohne Aufenthaltsstatus einen legalen Status erlangen, und welche Prüfverfahren begrenzen den Zugang zu einer Legalisierung? Beim Stichwort Legalisierung wird oft nur an kollektive Legalisierungskampagnen gedacht, bei denen zu einem bestimmten Zeitpunkt einer größeren Zahl von Zuwanderern ein legaler Aufenthaltsstatus zugestanden wird, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen - z.B. eine bestimmte nachgewiesene Aufenthaltszeit oder den Nachweis eines regulären Arbeitsplatzes. In Deutschland hat es - im Gegensatz zu vielen anderen Ländern - nie Legalisierungskampagnen gegeben. Eine Legalisierung ist in Deutschland nur möglich, wenn jemand eine der Bedingungen erfüllt, die den Schutz vor Abschiebung bewirken. Dazu muß er oder sie entweder Asyl beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge beantragen oder sich bei einer Ausländerbehörde um eine Duldung bemühen.

Dieser Zugang zu einem legalen Status, der Migranten aus rechtlichen und humanitären Gründen nicht verweigert werden kann, ist in den letzten Jahren ein wichtiger Gegenstand der Migrationskontrollpolitik gewesen. Was als Notlage angesehen wird, wie sie nachgewiesen werden muß, welchen Status eine Anerkennung der Notlage nach sich

¹⁵ In Bayern übernimmt die Landespolizei z.T. grenzpolizeiliche Aufgaben und hat die Möglichkeit zu verdachtsabhängigen Kontrollen.

zieht und welche Rechte und Beschränkungen damit verbunden sind, ist immer wieder unter Kontrollgesichtspunkten geändert worden.

Typischerweise werden Asylantragsteller in Deutschland heute zunächst nach dem Reiseweg gefragt, denn wenn die Einreise über einen anderen Schengen-Staat oder ein sicheres Drittland erfolgte, so kann der Antragsteller dorthin zurückgeschoben werden.¹⁶ Da Asylbewerber in der Regel über die Zurückschiebungsmöglichkeit informiert sind, versuchen sie den Reiseweg zu verschleiern. Läßt sich aber ein Reiseweg schlüssig nachweisen, so wird der Antragsteller über die Zentrale des Bundesamtes zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg einem anderen Land 'angeboten'. Dieses Land sagt dann nach einer eigenen Prüfung die Rücknahme zu oder verweigert sie. Es gibt jedoch keinerlei rechtliche Sanktionsmechanismen, die ein Land zur Rücknahme verpflichten können, selbst wenn die Pflicht dazu schlüssig nachgewiesen ist. Während in grenznahen Außenstellen relativ häufig mit Erfolg die Zurückschiebung in ein anderes Land betrieben wird, wird dieser Weg im Inland nicht sehr häufig und wenn, dann mit geringem Erfolg beschritten.

Es folgen eine Reihe von Verfahrensschritten, die Mißbrauch verhindern und eine eventuelle spätere Abschiebung erleichtern, aber auch die Antragstellung unattraktiv machen sollen - die also ausschließlich Kontroll- und Abschreckungszwecken dienen: erkennungsdienstliche Behandlung (Aufnahme und Speicherung der Fingerabdrücke und Fotos), Überprüfung der Abdrücke mit einer Fingerabdruckdatei zur Aufdeckung von Mehrfachanträgen, Einzug des Passes, eventuell Umverteilung an einen anderen Ort, erneute erkennungsdienstliche Behandlung, Überprüfung verschiedener Datensätze (Datei der Asylanträge (Asylon)), Ausländerzentralregister, Fahndungsausschreibungen in Deutschland (Inpol) und Europa (SIS)) Einweisung in eine Erstaufnahmeeinrichtung (Massenquartier) für mindestens drei Monate.

Erst daraufhin folgt dann eine Anhörung zur inhaltlichen Überprüfung der Asylgründe durch einen einzelnen Beamten des Bundesamtes zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Zugleich wird überprüft, ob Abschiebungshindernisse vorliegen, die keine Anerkennung nach dem Grundrecht auf Asyl oder der Genfer Flüchtlingskonvention rechtfertigen. Ablehnende Entscheidungen können durch Klage vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden, jedoch verhindern Klagen nur dann eine Abschiebung, wenn Abschiebungshindernisse anerkannt werden oder aufschiebende Wirkung bei Gericht beantragt und anerkannt wurde.

Wenn Abschiebungshindernisse anerkannt werden, stellt die Ausländerbehörde eine in der Regel auf 3 Monate befristete Duldung aus, die diese immer wieder verlängern kann. Vor der Verlängerung wird beim Bundesamt angefragt, ob die Abschiebungshindernisse weiter vorliegen, wenn diese im Herkunftsland liegen. Die Ausländerbehörde kann aber auch Duldungen ausstellen, wenn nie ein Asylantrag gestellt wurde, sei es, weil die Ausländer ohne Aufenthaltsstatus keine Erfolgsaussichten gesehen haben, sei es, daß sie der Erfassung und Umverteilung entgehen wollten oder daß ihnen von der Ausländerbehörde oder anderen Organisationen dazu geraten wurde. Bei Duldungen bleibt der Ausländer ausreisepflichtig und hat keinerlei Anspruch auf Verstetigung oder

¹⁶ Ausführlichere Beschreibungen des Asylverfahrens s. Griesbeck (1997), Wecker (1995).

Verbesserung des Aufenthaltstitels. Sobald die Duldungsgründe wegfallen, kann er abgeschoben werden. Duldungen sind ein Status in der Grauzone: Die Ausländer sind zwar legal, aber haben keinen regulären Aufenthaltstitel (vgl. Böcker/ Vogel 1997:insb. 8ff).

Abgelehnte Asylsuchende können einen Folgeantrag stellen, wenn sie neue Gründe für eine Verfolgung geltend machen können. Folgeanträge machen bundesweit beinahe ein Drittel aller Asylanträge aus mit steigender Tendenz.¹⁷ Sie werden ähnlich wie Erstanträge in der Regel als Intitiativanträge gestellt, sei es daß der Ausländer nach einer Ablehnung ausgereist und nun erneut eingereist ist, sei es daß er oder sie sich zwischenzeitlich illegal im Inland aufgehalten hat. Seltener, aber mit zunehmender Tendenz werden Folgeanträge reaktiv aus der Haft heraus gestellt, wenn also ein illegaler Aufenthalt bereits von Behörden aufgedeckt wurde. Bei Folgeanträgen wurde das Verfahren erschwert (persönliches Erscheinen mit schriftlichem Antrag).

Ein reaktiver Asylantrag erfolgt auch, wenn ein Ausländer ohne Aufenthaltsstatus wegen einer Straftat in Haft sitzt. Dann findet die Anhörung in der Haftanstalt statt. Dies gilt seit November 1997 auch für Ausländer ohne Aufenthaltsstatus, deren Aufenthalt bei irgendeiner Kontrolle entdeckt wurde. Sie müssen innerhalb eines Monats in der Abschiebehäft angehört werden, wenn sie einen Asylantrag stellen.

Die Aufenthaltsbedingungen von Asylsuchenden und Geduldeten sind so ausgestaltet, daß der Aufenthalt möglichst unattraktiv ist und eine Integration erschwert wird. Asylsuchende unterliegen in den ersten drei Monaten einem Arbeitsverbot. Danach haben Asylsuchende und Geduldete durch ein streng gehandhabtes Inländerprimat (vgl. 3.1) nur geringe Chancen, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit zu verdienen.

Seit den 80er Jahren wurden auch ihre Grundsicherungsansprüche sukzessive gegenüber dem deutschen Sozialhilfeniveau abgesenkt und schließlich in ein eigenständiges Leistungsgesetz, das Asylbewerberleistungsgesetz, ausgegliedert mit dem erklärten Ziel, Zuwanderungsanreize zu senken und Rückreiseanreize zu stärken (vgl. Sieveking 1996:114). Für bis zu drei Jahre besteht danach nur ein Anspruch auf abgesenkte Grundsicherungsleistungen in Form von Sachleistungen und ein Taschengeld. Zum 1.1.99 tritt eine weitere Absenkung von Leistungen auf das 'unabweisbar Gebotene' für diejenigen ausreisepflichtigen Ausländer in Kraft, die eine Abschiebung z.B. durch Vernichtung ihrer Papiere oder falsche Angaben zur Staatsangehörigkeit verhindern wollen. Was dies konkret bedeutet, ist noch nicht ganz klar (Röseler 1998, Migration und Bevölkerung Nr. 6/1998:2).

Außerdem ist die Bewegungsfreiheit der Antragsteller räumlich auf den Bezirk einer Ausländerbehörde beschränkt. Alle Fahrten/ Reisen in andere Bezirke müssen bei der Ausländerbehörde beantragt werden.

Nur bei wenigen Asylantragstellern und Geduldeten wird schließlich ein Flüchtlingsstatus anerkannt, der einen längeren Aufenthalt ermöglicht. Ein Blick auf die Zahlen des Ausländerzentralregisters zeigt, daß die Zahl derjenigen, die in einem Zwischenstatus

¹⁷ Interview mit der Leiterin der Bremer Außenstelle des Bundesamtes zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Dez. 1997.

leben, keinesfalls vernachlässigbar ist. Bei einer Auswertung von rund 5,5 Millionen Drittstaatenausländern in Deutschland ist 12 Prozent ein offizieller Zwischenstatus (Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber oder Duldung) zugeordnet, und für mehr als 15 Prozent ist überhaupt kein Status aufgeführt.¹⁸ Die starke Variation nach der Staatsangehörigkeit legt nahe, daß dies nicht nur auf eine schlecht geführte Statistik zurückzuführen ist, sondern daß hier auch Ausländer ohne jeden Aufenthaltsstatus statistisch erfaßt sind.

Eine Eheschließung mit einem Deutschen oder dazu berechtigten Ausländer kann kaum zur Legalisierung des Aufenthalts eingesetzt werden, weil eine Heirat für Ausländer ohne Status nicht ohne Aufdeckung möglich ist, wohl aber dazu, aus dem unsicheren und beschränkenden Aufenthaltsstatus eines Asylsuchenden, Geduldeten oder auch Touristen in einen besseren Status zu gelangen. Daher ist auch die Anerkennung einer Ehe ein Zugang zur (längerfristigen) Legalität. Die Unterscheidung zwischen 'echten' und 'vorgetäuschten' Ehen wird dann zum Bestandteil der Migrationskontrolle.

Der Standesbeamte muß keine Scheinehen schließen und die Ausländerbehörden bei Scheinehen keine Aufenthaltserlaubnis erteilen oder verlängern. Scheinehen liegen dann vor, wenn die Ehe nur dem Zweck dient, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Standesbeamte müßten also die Ehe verweigern, wenn jemand diesen Zweck offen zugibt. Wenn eine Ehe verweigert wird, können die Heiratswilligen gerichtlich dagegen angehen. Kretschmer (1993:105ff) berichtet, daß ein sehr großer Altersunterschied und eine fehlende sprachliche Verständigungsmöglichkeit zwischen den Heiratswilligen als Indiz für eine Scheinehe gewertet wurden.

Wenn jemand nach einer Heirat seinen Aufenthaltsstatus bei den Ausländerbehörden umwandeln will, können diese Fragen stellen, um Anhaltspunkte dafür zu erhalten, ob die Verheirateten auch eine Lebensgemeinschaft miteinander führen wollen, bevor sie eine Aufenthaltserlaubnis erteilen oder um im Nachhinein den Verdacht einer Scheinehe zu überprüfen. Ab Juli 1998 gilt, daß Ehegatten zur ehelichen Lebensgemeinschaft verpflichtet sind. Auch vorher schon wurde überprüft, ob Ehegatten zusammenleben, wenn der Verdacht einer Scheinehe bestand. So protokolliert z.B. bei Eidmann (1997:15ff) ein Gespräch in der Bremer Ausländerbehörde, in dem es um den Besuch eines Polizisten bei einer Ghanaerin geht, die verdächtigt wird, nur eine Scheinehe eingegangen zu sein.

Nachdem nun die Prüfverfahren vor einem Zugang zu einer temporären und dauerhaften Legalität beschrieben worden sind, geht es nun darum, wie der Zugang zu regulärer, versteuerter Arbeit und zu öffentlichen Leistungen überprüft wird.

Wenn jemand erstmals eine abhängige Beschäftigung antritt, beantragt der Arbeitgeber den Sozialversicherungsausweis und eine Sozialversicherungsnummer. Vor Ausstellung des Sozialversicherungsausweises wird nicht kontrolliert, ob jemand eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis hat, so daß es durchaus möglich ist, daß ein Ausländer ohne Aufenthaltsstatus über einen regulär von der Rentenversicherung ausgestellten Sozialversicherungsausweis verfügt.

¹⁸ Eigene Berechnung auf der Basis von Ausländerbeauftragte (1998:10). Ausführlicher dazu s. Vogel (1998).

Arbeitgeber müssen für alle Beschäftigungsverhältnisse - auch für kurzfristige und geringfügige - Beschäftigungsmeldungen ausfüllen und an die Krankenkassen weiterleiten. Dort findet eine computergestützte Plausibilitätsprüfung statt. Diese beruht darauf, daß die Sozialversicherungsnummern aus personenbezogenen Angaben und zwei Prüfwerten gebildet werden, die sich aus den übrigen Werten errechnen. Verschreiber oder ausgedachte Zahlen fallen so auf und führen zu einer Rückfrage der Krankenkasse. Danach wird die Beschäftigungsmeldung an die Rentenversicherungsträger weitergereicht, die eine zentrale Beschäftigungsdatei in Würzburg führen.

Diese Datei wird in ca. vierteljährlichen Abständen mit der Arbeitserlaubnisdatei der Bundesanstalt für Arbeit abgeglichen.¹⁹ Dieser sogenannte Kontospiegel enthält Beschäftigungsmeldungen, bei denen der Verdacht besteht, daß Ausländer ohne Arbeitserlaubnis arbeiten. Die regionalen Arbeitsämter versuchen nun durch Nachfrage beim Arbeitgeber zu klären, ob sich dieser Verdacht bestätigt. Mit einer gewissen Zeitverzögerung fällt es also regelmäßig auf, wenn ein Ausländer ohne Aufenthaltsstatus eine reguläre Beschäftigung angetreten hat.

Ausländer ohne Aufenthaltsstatus haben auf die meisten öffentlichen Leistungen keinen Anspruch (vgl. McHardy 1994). Wichtiger als der fehlende Rechtsanspruch ist jedoch die Pflicht öffentlicher Bediensteter, den Ausländerbehörden einen fehlenden Aufenthaltsstatus mitzuteilen, wenn sie davon bei ihrer Diensttätigkeit Kenntnis erhalten. Dadurch müssen Ausländer ohne Aufenthaltsstatus immer dann mit einer Aufdeckung rechnen, wenn sie sich zur Inanspruchnahme irgendeiner Leistung ausweisen müssen. Daher bleiben ihnen alle regelmäßigen Sozialleistungen verschlossen, und auch der reguläre Schulbesuch ist nicht möglich (vgl. auch Röseler/ Vogel 1993).

3.6 Feld F: Überwachungsverfahren während des Aufenthalts

In diesem Abschnitt geht es darum, welche Kontrollverfahren im Landesinneren ein Leben ohne Aufenthaltsstatus erschweren (Feld F).

Die Ausländerbehörden sind die Behörden, die für die Feststellung illegalen Aufenthalts und die Durchsetzung der Rückkehr zuständig sind. Allerdings werden Mitarbeiter der Ausländerbehörden nicht initiativ, indem sie eigenständig nach Ausländern ohne Aufenthaltsstatus suchen oder Ausländer ohne Aufenthaltsstatus festnehmen. Es gibt in Deutschland keine Behörden, die gezielt und ausschließlich nach Ausländern ohne Aufenthaltsstatus suchen, aber mehrere, die dies als eine Aufgabe in einem Aufgabenspektrum wahrnehmen und die Ausländerbehörden informieren. Dies gilt vor allem für die Polizeibehörden (Landespolizei, Bundesgrenzschutz im Landesinneren) und die Außenprüfungsgruppen der Arbeitsämter und der Hauptzollämter, die zur Arbeitsmarktkontrolle eingesetzt werden.

Die Polizei kontrolliert in der Regel dann die Identitätsdokumente einer Person, wenn ein Straftatverdacht besteht. Dazu kann es aus den verschiedensten Gründen kommen. Z.B. kann jemand der Polizei übergeben werden, weil er schwarz fährt und nicht unmittelbar das dann drohende 'erhöhte Beförderungsentgelt' zahlt, weil ein anonymer Anru-

¹⁹ Schriftliche Auskunft des Referats IIa3 der Bundesanstalt für Arbeit, Stand März 1997.

fer der Ausländerbehörde den Verdacht meldet und begründet, daß in der Nachbarwohnung ein Ausländer ohne Aufenthaltsstatus lebt, daß jemand von einem Ladendetektiv beim Ladendiebstahl beobachtet wird, oder auch direkt der Polizei beim Drogenhandel auffällt. In diesen Fällen führt ein Delikt dazu, daß die Identität geklärt wird und ein anderes Delikt, nämlich der fehlende Aufenthaltsstatus, auffällt. Ein Ausländer ohne Aufenthaltsstatus kann die Wahrscheinlichkeit einer solchen Kontrolle reduzieren, indem er sich - abgesehen vom fehlenden Aufenthaltsstatus - gesetzentreu verhält. Bei Interviews mit Brasilianern in Berlin, die zumindest zeitweise illegal waren, wurde z.B. als eine wichtige Regel für das Leben in der Illegalität genannt, daß man nicht schwarzfahren solle.²⁰

Die Möglichkeiten der Polizeibehörden zu verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen sind in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet worden. Die Polizeigesetze mehrerer Bundesländer wurden dazu geändert, und im Sommer 1998 hat der Bundesgrenzschutz das Recht erhalten, auf Flughäfen und Bahnhöfen ohne Begründung zu kontrollieren. Zuvor war es nur im Rahmen allgemeiner Verkehrskontrollen üblich, daß eine größere Anzahl von Personen ohne nähere Begründung nach den Identitätspapieren gefragt werden konnte.

Im Arbeitsmarkt haben die Außenprüfungseinheiten der Arbeitsämter und Hauptzollämter²¹ das Recht, ohne konkreten Anlaß Betriebe und Baustellen zu überprüfen und dabei alle Anwesenden nach ihren Papieren zu fragen. Eine Vielzahl anderer Behörden geht ebenfalls zu spezifischen Kontrollzwecken in Betriebe, wobei aber nur selten ein fehlender Aufenthaltsstatus aufgedeckt und gemeldet wird.²²

Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis ist dabei nur ein Ziel dieser Außenprüfungen. Andere Ziele bestehen darin, Leistungsmissbrauch (nicht angegebene Nebeneinkommen von arbeitslosen Leistungsempfängern) und die Hinterziehung von Steuern und Sozialabgaben nachzuweisen. Die Zuständigkeit ist im einzelnen branchenspezifisch und regional definiert, wobei alle Einheiten aufgrund politischer Vorgaben Schwerpunkte im Baubereich setzen.²³

Im folgenden wird dargestellt, wie ein illegaler Aufenthalt im Rahmen der Personenkontrollen dieser Behörden aufgedeckt werden kann (siehe auch Übersicht 3).

Kontrollen sind zwar ohne Anlaß rechtlich möglich. Nach Auskunft der Bremer Behörden wird aber überwiegend auf Hinweise reagiert und geprüft.

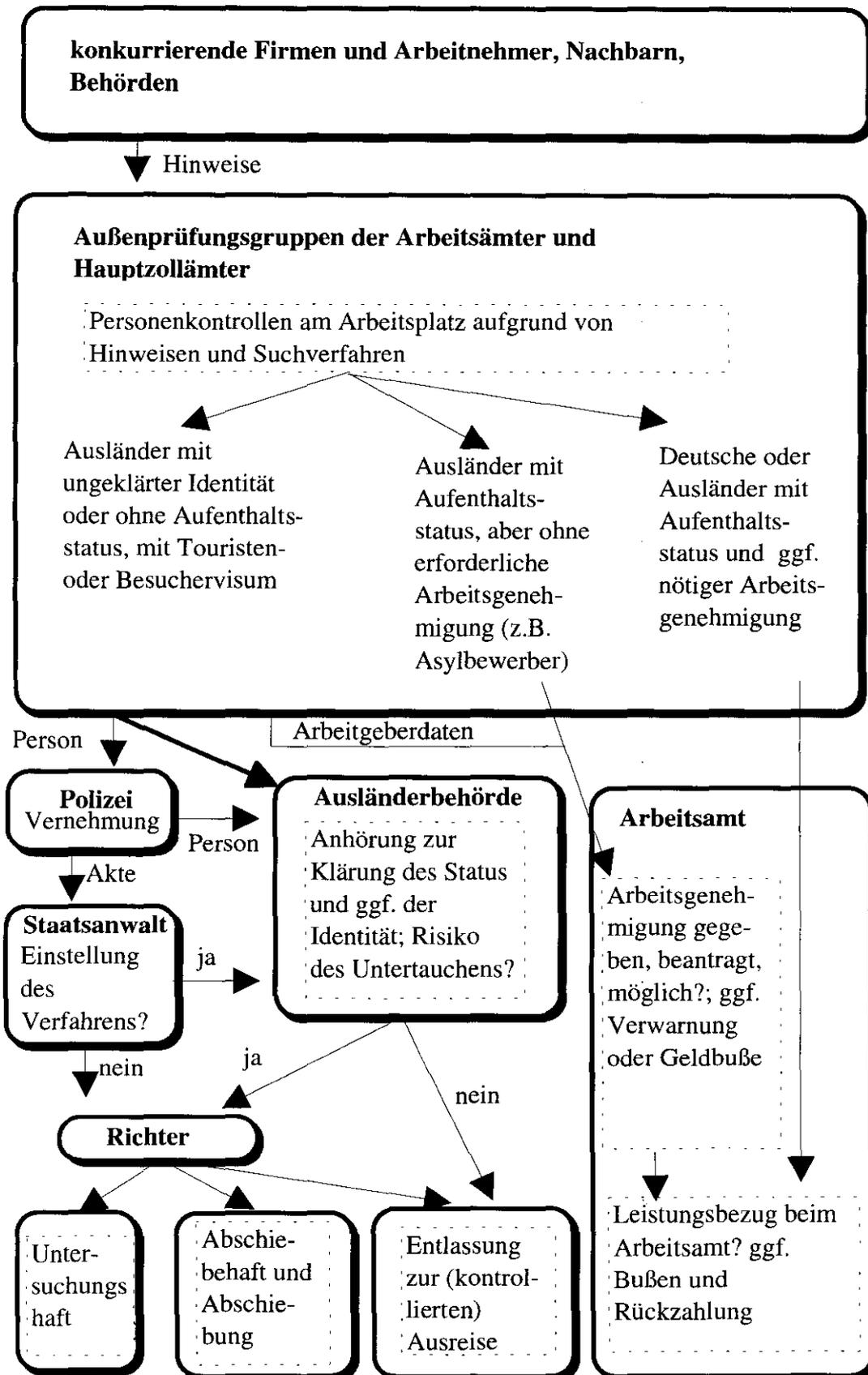
²⁰ Zu dieser Studie, an der die Autorin mitgearbeitet hat, vgl. Estrella u.a. (1997).

²¹ Die Hauptzollämter führen erst seit 1991 derartige Prüfungen durch. Dies hat historische Gründe: Zu diesem Zeitpunkt wurden die Aufgaben der Hauptzollämter durch die Aufhebung von Binnengrenzkontrollen in der Europäischen Union reduziert. Zugleich sollten die Kontrollen gegen illegale Ausländerbeschäftigung und Leistungsmissbrauch ausgebaut werden. Die Hauptzollämter ermitteln auch bei Verstößen gegen das Arbeitnehmerentsendegesetz, das verhindern soll, das Firmen aus anderen EU-Ländern in Deutschland Bauaufträge ausführen, bei denen ein Mindestlohn nicht eingehalten wird.

²² Zur Zusammenarbeit verschiedener Behörden bei der Arbeitsmarktkontrolle vgl. Bundesregierung (1996:554ff).

²³ Innerhalb der Arbeitsämter gibt es spezialisierte Einheiten zur Überwachung von Werkverträgen und für illegale Leiharbeit sowie in Teilen des Bundesgebietes mit besonderem Problemdruck befristet eingerichtete Einsatzgruppen, die nur Baustellen kontrollieren.

Übersicht 3: Aufdeckung von illegalem Aufenthalt im Rahmen von Personenkontrollen am Arbeitsplatz



Alle an der Arbeitsstelle Angetroffenen müssen ihre Sozialversicherungsausweise und - bei berechtigtem Zweifel - auch ihre Ausweise vorlegen. Ausländer müssen außerdem auch ihre Arbeitserlaubnis vorlegen, wenn sie eine benötigen. Die Prüfer können aber auch die Angaben des Betroffenen oder anderer Arbeitnehmer verwenden, wenn sie ihnen glaubhaft und plausibel erscheinen.

Bei ausländischen Arbeitnehmern sind sie in Bremen zunehmend dazu übergegangen, auf dem Paß zu bestehen, da in der Vergangenheit häufig geliehene oder verfälschte Sozialversicherungsausweise vorgezeigt wurden. Hier haben die Behörden einen relativ weiten Ermessensspielraum. Sie entscheiden daher auch nach dem Äußeren und den Sprachkenntnissen, wie intensiv die Identitätskontrolle durchgeführt wird, eine aus der Sicht der Kontrollbehörden unproblematische Praxis, die aber zu Diskriminierung fremd wirkender Personen führt. Danach lassen sich unter dem Gesichtspunkt der Migrationskontrolle drei Fallgruppen bilden. Die Daten von Deutschen und Ausländern, die arbeiten dürfen, werden nur weitergeleitet, damit überprüft werden kann, ob sie gleichzeitig Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen. Bei Ausländern, die zwar legal im Land sind - z.B. als Asylbewerber - aber keine Arbeitserlaubnis haben, wird zusätzlich ein Verfahren eingeleitet, in dem geprüft wird, ob sie eine Verwarnung oder Geldbuße bekommen. Die dritte Gruppe umfaßt Ausländer, deren Identität nicht geklärt werden kann, die gar keinen Aufenthaltsstatus nachweisen können, obwohl sie eine Aufenthaltsgenehmigung brauchen würden, oder die zwar als Besucher oder Touristen legal im Land sind, aber durch die unerlaubte Arbeit ihr Aufenthaltsrecht verlieren.

Diese Gruppe soll dann entweder durch die Mitarbeiter der Hauptzollämter, die seit Januar 1998 Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft sind, oder durch die Polizei festgenommen und zur Ausländerbehörde gebracht werden. In einem Bericht der Bundesregierung zu diesem Thema heißt es, daß die Ausländerbehörden z.T. nicht in der Lage sind, die „von den Arbeits- und Hauptzollämtern festgestellten illegalen Arbeitnehmer zu übernehmen“ (Bundesregierung 1996:55). Kompetenzbeschränkungen bei den Arbeitsämtern, Kompetenzüberschneidungen zwischen Hauptzollämtern und Polizei sowie Personalengpässe bei Polizei und Ausländerbehörden machen es durchaus wahrscheinlich, daß nicht alle entdeckten Ausländer ohne Aufenthaltsstatus letztlich bei den Ausländerbehörden landen, zumal bei der Vielzahl der beteiligten Behörden Koordinationschwierigkeiten auftreten können.

Für das Arbeitsamt und das Hauptzollamt ist der Fall - soweit der Arbeitnehmer betroffen ist - für die dritte Gruppe erledigt. Illegaler Aufenthalt ist strafbar, während Arbeiten ohne die nötige Arbeitserlaubnis nur eine Ordnungswidrigkeit sind, der nicht weiter nachgegangen wird, weil andere Behörden den schwereren Vorwurf überprüfen. Das Verfahren gegen den Arbeitgeber wird weiterverfolgt oder in schweren Fällen an die Staatsanwaltschaft weitergegeben.

Die Polizei soll die Person vernehmen und in ihren Fahndungsdateien überprüfen, ob sie wegen anderer Taten gesucht wird.²⁴ Die Person wird zur Ausländerbehörde gebracht,

²⁴ In einem Bericht der Bundesregierung heißt es: 'Werden illegale Ausländer unvermutet angetroffen, kann es im Einzelfall zu einer für die Prüfer und die Überprüften langen und belastenden Prüfdauer kommen, weil es der angeforderten Polizei manchmal nicht möglich ist, im Wege der Amtshilfe so-

die nun erst einmal näher klären muß, ob der Festgenommene tatsächlich illegal im Land ist, während das Verfahren an die Staatsanwaltschaft weitergegeben wird, die es z.B. einstellen kann oder eine Sicherheitsleistung für die zu erwartende Strafe festsetzen kann, bevor der Ausländer ausgewiesen und ggf. abgeschoben wird.

3.7 *Feld G: Prüfverfahren bei der Ausreise*

Angenommen, ein Ausländer hat eine Weile illegal im Inland gelebt, ist bei keiner Kontrolle aufgefallen und möchte jetzt ausreisen. Wenn sein illegaler Aufenthalt auffällt, kann er dafür belangt werden und eventuell eine Wiedereinreisesperre erhalten. Generell werden nicht nur bei der Einreise, sondern auch bei der Ausreise in Nicht-EU-Staaten die Pässe kontrolliert, so daß ein fehlender Aufenthaltsstatus auch bei der Ausreise auffallen kann, aber nicht notwendigerweise auffallen muß. Es kann auch sein, daß die Beamten nur das Lichtbild vergleichen und die Person ausreisen lassen.

Stellen die Grenzpolizisten aber einen fehlenden Status fest, so informieren sie die Staatsanwaltschaft, die eine Sicherheitsleistung für die zu erwartende Strafe festlegt. Dabei muß berücksichtigt werden, daß den Betroffenen genug Geld für die Rückreise bleibt. Danach können sie ausreisen.

3.8 *Feld H: Überwachungsverfahren bei der Ausreise*

Wenn aber ein Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in eine Kontrolle geraten ist, kommt er oder sie nach mehr oder weniger langem Ermittlungs- und Prüfungsweg zur Ausländerbehörde.²⁵

Wenn bei der Anhörung durch die Ausländerbehörde feststeht, daß der Ausländer ausreisen muß, liegt es im Ermessen der Ausländerbehörde zu entscheiden, ob es zu einer kontrollierten Ausreise oder zu einer Abschiebung kommt. Wenn die Ausländerbehörde die Gefahr sieht, daß jemand nicht ausreist - also untertaucht -, beantragt sie Abschiebehaft bei einem Richter. Ansonsten kann sie auch eine kontrollierte Ausreise zulassen. Das heißt nach Auskunft der Bremer Ausländerbehörde, daß der Ausländer eine Grenzübertrittsbescheinigung erhält und z.B. bei Verwandten übernachten und am nächsten Tag zurückfliegen kann. Seinen Paß erhält er am Flughafen vom Bundesgrenzschutz, wenn er die Grenzübertrittsbescheinigung abgibt. Grenzübertrittsbescheinigungen können aber auch für längere Zeiträume ausgestellt werden. Reist derjenige nicht aus oder gibt seine Grenzübertrittsbescheinigung nicht ab, weil er oder sie z.B. mit seinem Paß über Binnengrenzen ausreist, so wird er oder sie zur Fahndung ausgeschrieben. Es ist plausibel, daß die Entscheidung über eine kontrollierte Ausreise oder Abschiebehaft

fort Unterstützung zu leisten' und weiter unten: 'Soweit Ausländerbehörden beteiligt sind, ist teilweise problematisch, daß illegale Arbeitnehmer ausgewiesen oder abgeschoben werden, ohne daß zuvor eine richterliche Vernehmung zum Tatvorwurf stattgefunden hat.' (Bundesregierung 1996:55).

²⁵ Wenn er oder sie nicht wegen einer schwereren Straftat in Haft bleibt. Nach einer Strafhaft wird ein Ausländer ohne Aufenthaltsstatus nicht entlassen, sondern der Ausländerbehörde übergeben und dann in der Regel unmittelbar abgeschoben.

auch von der Verfügbarkeit von Abschiebehaftplätzen abhängt, die in den Bundesländern unterschiedlich ist.

Anders sieht dies aus für Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge oder andere Ausländer, die aus humanitären oder praktischen Gründen über längere Zeit geduldet wurden, deren Aufenthaltsstatus aber abläuft oder zurückgenommen wird. Sie leben häufig von öffentlichen Mitteln in öffentlich finanzierten Wohnheimen oder Wohnungen, so daß ihr Aufenthaltsort bekannt ist. Die Ausländerbehörden versuchen, die Ausländer zu einer Ausreise zu bewegen, um eine Abschiebung zu vermeiden. Dabei können sie auch positive Anreize einsetzen: Wer freiwillig ausreist, verhindert eine Ausweisung und kann zumindest zu einem Besuch wiederkommen. Außerdem wird dann die Rückkehr z.B. im Fall der Bosnier von der Internationalen Organisation für Migration finanziert. Die Bosnier sind gegenwärtig die größte Gruppe, die zur Zeit unter dem Druck stehen, entweder in eine ungewisse Zukunft auszureisen, unterzutauchen oder abgeschoben zu werden. In Bremen wird ihr Fall so gehandhabt, daß keiner abgeschoben wird, solange irgendein Rechtsbehelfsverfahren läuft.²⁶ Außerdem wird jede Abschiebung von Bosniern mit der Behörde des Innensensors, dem in anderen Bundesländern das Innenministerium entspricht, abgestimmt. Auf diese Weise können nicht nur rein rechtliche, sondern auch politische Hindernisse vor einer Abschiebung berücksichtigt werden.

Politische Hindernisse entstehen immer dann, wenn eine Abschiebung angedroht wird und sich (wahlberechtigte) Mitglieder der Aufnahmegesellschaft für einzelne oder bestimmte Gruppen stark machen. Einige Beispiele für die Unterstützung von ausreisepflichtigen Ausländern: Kirchengemeinden gewähren Kirchenasyl, weil sie die Gefährdung einzelner Ausländer anders einschätzen als die zuständigen Behörden. Schüler setzen sich für ihre Mitschüler ein, weil sie nicht verstehen, daß diejenigen, die jahrelang als Mitschüler weitgehend gleich behandelt worden sind, nun plötzlich das Land verlassen müssen. Frauengruppen helfen Ausländerinnen, die nach einer Trennung von einem deutschen Ehepartner, der gewalttätig war, keinen Anspruch auf ein eigenständiges Aufenthaltsrecht haben.

In diesen Fällen werden Mitglieder der Aufnahmegesellschaft zu wichtigen Akteuren im Migrationskontrollregime, da es die Kontrollbehörden nicht mehr nur mit Ausländern ohne Aufenthaltsstatus als Gegenspielern zu tun haben, sondern auch mit Bürgern des eigenen Landes. Dies kann natürlich auch der Fall sein, wenn jemand von vorneherein illegal in Deutschland gelebt hat, aber die Wahrscheinlichkeit, daß Beziehungen zu Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft entstanden sind, ist bei Ausländern mit ehemals legalem Status größer. Betrachtet man die in Bremen öffentlich gewordenen Fälle²⁷, in denen Akteure der Aufnahmegesellschaft gegen eine Abschiebung protestiert haben, so handelt es sich fast ausnahmslos um Ausländer ohne Aufenthaltsstatus, die vorher legal in Deutschland waren, die regulär gearbeitet haben oder deren Kinder regulär zur Schule gegangen sind. Oft wurden zumindest Kompromisse mit den Behörden erzielt, die ohne eine Unterstützung durch die einheimische Bevölkerung nicht möglich gewesen wären.

²⁶ Stand Januar 1998, Interview mit dem Sachgebietsleiter für ausländer- und asylrechtliche Angelegenheiten.

²⁷ Für diese Aussagen wurden die auf CD verfügbaren Artikel des Brementeils der tageszeitung genutzt.

Wenn Asylbewerber zu einem Wohnort zugeteilt werden, in abgelegenen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden und durch Sach- statt Geldleistungen unterstützt werden, so hat dies auch den Effekt der Isolierung von der Aufnahmegesellschaft und mindert daher die Wahrscheinlichkeit, daß bei Ablehnung des Asylantrages Mitglieder der Aufnahmegesellschaft zur Unterstützung gewonnen werden können. Insofern können derartige Regelungen auch als Kontrollregelungen verstanden werden, die der leichteren Durchsetzung einer späteren Abschiebung dienen.

3.9 Fazit

Die Kontrollpolitik weist eine deutliche Parallele zur Aufnahmepolitik auf. Deutschland ist offiziell kein Einwanderungsland, begreift Zuwanderungspolitik nicht als eigenständigen Politikbereich und hat keine zentralen Institutionen geschaffen, die die Aufnahme von Zuwanderern regeln. Dennoch findet Zuwanderung in erheblichem Umfang statt, die jedoch als Ausfluß jeweils unterschiedlicher Politikbereiche (wie Kriegsfolgenbereinigung, Schutz der Familie, Schutz politisch Verfolgter) begriffen und entsprechend unkoordiniert in unterschiedlichen Institutionen bearbeitet wird. Diese Fragmentierung, die die Aufnahmepolitik prägt, kennzeichnet auch die Kontrollpolitik. Migrationskontrolle ist eine Teilaufgabe einer Vielzahl von Behörden, die sich hauptsächlich oder daneben auch mit anderen Aufgaben befassen. Besonders deutlich wird dies bei der internen Kontrolle, bei der dieselben Behörden, die auch gegen Sozialabgabenhinterziehung und Leistungsmißbrauch kontrollieren, primär für die Entdeckung von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus am Arbeitsplatz zuständig sind, so daß den Ausländerbehörden als migrationspezifischen Behörden durch diese Institutionen faktisch zugearbeitet wird. Es kann also von einer weitgehenden *Fragmentierung der Migrationskontrolle* gesprochen werden.

Es wurde deutlich, daß Kompetenzen nicht nur funktional, sondern auch regional stark differenziert sind. Zwar wird die externe Kontrolle und die Bearbeitung von Asylanträgen von zentralstaatlichen Institutionen geleistet. Es gibt aber eine Fülle von Rückkoppelungen mit den lokalen Ausländerbehörden, die in Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Diese Behörden wurden zwar im historischen Rückblick zunehmend in ihren Entscheidungsspielräumen durch Bundesgesetze und bundes- und landesweite Erlasse und Weisungen eingeengt. Dennoch wird die Funktionsweise der Migrationskontrolle stark durch Entscheidungen auf regionaler Ebene bestimmt, weil die Ressourcenausstattung und die Intensität der Kooperation zwischen den vielen beteiligten Behörden nicht einheitlich festgelegt ist. Es ist deshalb durchaus wahrscheinlich, daß Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in unterschiedlichen Teilen des Bundesgebietes einem deutlich unterschiedlichen Entdeckungs-, Festnahme- und Abschiebungsrisiko ausgesetzt sind. Daher kann auch von einer weitgehenden *Dezentralisierung der Migrationskontrolle* gesprochen werden.

Die politische Bedeutung der Migrationskontrolle ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, zum einen in Reaktion auf eine ausländerfeindliche Stimmung in Teilen der Bevölkerung, zum anderen wurde eine verstärkte Kontrolle nach außen als Ausgleich für eine größere Öffnung innerhalb der Europäischen Union zwischen den EU-Staaten

vereinbart. Dies hat in Deutschland dazu geführt, daß mehr Behörden mit mehr Ressourcen an Migrationskontrolltätigkeiten beteiligt wurden, so daß eine Erhöhung der Kontrollintensität zugleich mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit von Reibungsverlusten und Kompetenzstreitigkeiten erreicht wurde.

Bestes Beispiel für diese allgemeine Tendenz ist der Einsatz von zwei organisatorisch vollkommen getrennten Behörden für eine im wesentlichen identische Aufgabe: der Einsatz von Hauptzollämtern und Arbeitsämtern bei Außenprüfungen von Arbeitsstellen. Zwar wird die Abstimmung zwischen diesen Behörden in der Regel nicht als Problem beschrieben, allein die Tatsache, daß durch diese Organisationsform Abstimmungsbedarf entsteht, macht allerdings die Regelung inkonsistent. Der Eindruck der Inkonsistenz wird dadurch verstärkt, daß zusätzlich die Mitarbeiter beider Behörden mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet sind. Da beide Behörden in ihren Außenprüfungen eine im wesentlichen gleiche Aufgabe erfüllen, muß notwendigerweise eine von beiden Behörden mit einer ineffizienten Kompetenzausstattung bedacht sein.

Es läßt sich also allein durch die hier vorgenommene Beschreibung der Kompetenzen und Prozeduren eine *Inkonsistenz der Migrationskontrolle* nachweisen, die den Verdacht nahelegt, daß eine nähere Analyse, die auch die aufgewendeten Ressourcen und alternative Regelungsmöglichkeiten einschließt, eine Ineffizienz der Migrationskontrolle zeigen würde.

4 Schlußbemerkungen: Sozialpolitik, Integration und Migrationskontrolle

Wie die Beschreibung des Migrationskontrollregimes in Deutschland gezeigt hat, ist dieses in Deutschland in hohem Maße durch Informations- und Kooperationsstrukturen geprägt. Im Rahmen dieser Strukturen nehmen sozialpolitische Akteure eine zentrale Stellung ein, indem sie den Arbeitsmarktausschluß unerwünschter Zuwanderer kontrollieren und abfedern.

Wie gezeigt wurde, ist der Einzug von Sozialabgaben so ausgestaltet, daß es für einen Ausländer ohne Aufenthaltsstatus zumindest längerfristig nicht möglich ist, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Außerdem sind die Arbeitsämter primär für die Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung zuständig. Die Arbeitsämter (und Hauptzollämter) sind es, die in Betriebe gehen, und dabei auch überprüfen, ob Ausländer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt werden.

Diese Aufgabenzuschreibung impliziert eine bestimmte Prioritätensetzung in der Politik, nämlich daß der Migrationskontrolle Vorrang vor der Finanzierung des Sozialabgabeneinzugs eingeräumt wird. Denkbar wäre ja auch eine andere Aufgabenzuschreibung der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit, die für den Einzug der Sozialabgaben zuständig sind, nach der ihre Pflicht allein darin besteht, zu verhindern, daß keine Sozialabgaben abgeführt werden - eine Prioritätensetzung, wie sie in den USA gegeben ist oder auch für die deutschen Finanzämter im wesentlichen gilt. Ein Arbeitnehmer, für den ordnungsgemäß Steuern und Sozialabgaben abgeführt werden, hätte danach von diesen sozialpolitischen Akteuren nichts zu befürchten. Dies hätte für Deutschland den Effekt, daß ein Teil der Beschäftigungsverhältnisse mit Ausländern

ohne Aufenthaltsstatus in die Regularität übergehen würde. Dadurch würden die Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis besser abgesichert und die Sozialversicherungen besser finanziert. Für einen großen Teil der Arbeitsverhältnisse würde sich aber nichts ändern, da viele Arbeitgeber nur deshalb Ausländer ohne Aufenthaltsstatus einstellen, um Abgaben zu sparen. Zugleich würde so eine Bevölkerungsgruppe entstehen, die bisher in Deutschland allenfalls in ganz geringem Umfang existiert: Ausländer ohne Aufenthaltsrecht, die aber ihren Beitrag zur Finanzierung des sozialen Sicherungssystems geleistet haben und auch Ansprüche darin erworben haben. Solche Gruppen von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus waren es, die in anderen Ländern primär durch Legalisierungskampagnen begünstigt wurden.

Auch die Behandlung von Asylbewerbern, Geduldeten und anderen Ausländern, die die externen Migrationskontrollen überwunden haben, zeigt die Bedeutung der Arbeitsmarktexklusion. Während im allgemeinen Sozialhilferecht die Integration in den Arbeitsmarkt Vorrang vor der Leistungsvergabe hat, ist es bei den Ausländern, die zwar legal, aber unerwünscht sind, umgekehrt: Sie erhalten hauptsächlich deshalb Sozialleistungen, weil der Ausschluß aus dem regulären Arbeitsmarkt sonst mit dem Grundgesetz konfliktieren könnte. Schon bestimmte Regelungen der letzten Absenkung von Leistungen für nicht kooperative Ausländer ohne Aufenthaltsstatus werden angegriffen, weil ihre Grundrechtskonformität bezweifelt wird (Röseler 1998). Zugleich würde ein gleichzeitiger Arbeitsmarkt- und Leistungsausschluß von nicht abschiebbaren Ausländern mit der von vielen Menschen in Deutschland geteilten Norm konfliktieren, daß der Staat dafür zu sorgen hat, daß in diesem reichen Land niemand verhungern muß. Grundsicherungsleistungen an unerwünschte, aber nicht abschiebbare Ausländer dienen der Legitimation des Ausschlusses und nicht der Integration der Ausländer. Dies ist in zunehmendem Maße der Fall, wie die Ausgliederung der Leistungen in ein eigenständiges System, ihre sukzessive immer weitergehende Absenkung und die zunehmende Vergabe als Sachleistung zeigt. Wie gezeigt wurde, ist es ein keineswegs vernachlässigbarer Anteil von Ausländern, die von dieser Form der sozialpolitisch abgedeckten Disintegration betroffen ist.

Vor diesem Hintergrund soll nun das offizielle Verständnis des Zusammenhangs zwischen Integration und Kontrolle betrachtet werden. „Integration ist nur möglich, wenn der weitere Zuzug aus den Staaten außerhalb der EG konsequent begrenzt wird“, so die These in den Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland (Bundesministerium des Innern 1993:6). Unter einer konsequenten Begrenzung des Zuzugs wird die Beibehaltung des Anwerbestopps für ausländische Arbeitnehmer, Gegenmaßnahmen gegen die „von vorneherein ungerechtfertigte Berufung auf politische Verfolgung“ und „Anstrengungen zur wirksamen Bekämpfung illegaler Praktiken bei Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung auf nationaler und internationaler Ebene“ verstanden. Migrationskontrollpolitik wird als Beitrag zum sozialen Frieden verstanden, „dessen Sicherung unverzichtbar mit der Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Ausländerintegration zusammenhängt“ (Kanter 1996:14).

Diese Ausführungen legen die Vorstellung zumindest nahe, daß es eine Dichotomie gibt: Zum einen Ausländer, deren Zuzug verhindert wird, zum anderen Ausländer, die integriert werden sollen. Tatsächlich gibt es aber eine große Gruppe von Ausländern,

deren Zugang nicht verhindert wurde, und die vielleicht sogar schon einige Jahre im Inland leben, deren Integration aber verhindert wird in der Hoffnung, sie irgendwann einmal zur Ausreise zu bewegen oder abschieben zu können. Dies geschieht vor allem durch einen Ausschluß vom Arbeitsmarkt, der durch sozialpolitische Akteure kontrolliert und abgefedert wird. Was aber geschieht, wenn die Betroffenen nicht ausreisen oder zur Ausreise gezwungen werden können, wenn sie längere Zeit ohne regulären Aufenthaltsstatus leben oder wenn nach langer Zeit erst ein regulärer Aufenthaltsstatus anerkannt wird? In diesem Fall gibt es einen wachsenden Bevölkerungsanteil in Deutschland, der mit einer nachhaltigen Disintegrationspolitik konfrontiert war. Es ist offenkundig, daß dies Probleme nach sich zieht, und zwar auf mehreren Ebenen. Soziale Probleme sind zu erwarten, wenn jemand längere Zeit mit einer Politik der Ausgrenzung und erzwungener Untätigkeit konfrontiert ist. Aus ökonomischer Sicht ist damit zu rechnen, daß die Arbeitsmarktintegration sowohl für die erste als auch für die zweite Generation schwierig wird. Aus politischer Sicht ist damit zu rechnen, daß es für diese Bevölkerungsgruppe noch schwieriger wird als für die aus der sogenannten Gastarbeiterzuwanderung resultierenden Einwanderungsgruppe, ein positives Verhältnis zu Deutschland und der deutschen Gesellschaft zu entwickeln. Nicht nur aus der Sicht der Zuwanderer, sondern auch aus der Sicht der Aufnahmegesellschaft ist es deshalb erstrebenswert, daß zumindest nach einer klar bemessenen Zeit das Primat der Kontrolle dem Primat der Integration weicht. Nach drei bis fünf Jahren - die Fristen für verschiedene Status müßten im Ausländergesetz koordiniert werden - sollte für alle Ausländer die Integration gefördert werden.²⁸

Diese Politik ist mit dem Risiko verbunden, daß jemand Deutschkenntnisse erwirbt, Arbeit findet und Beziehungen aufbaut, der später dennoch in sein Herkunftsland zurückkehrt. Die umgekehrte Politik ist dagegen mit dem Risiko verbunden, daß jemand weder deutsch lernt noch Zugang zum Arbeitsmarkt findet noch eine positive Beziehung zu dieser Gesellschaft entwickelt, der viele Jahre lang in Deutschland lebt und möglicherweise irgendwann dennoch ein Bleiberecht erreichen kann.

²⁸ vgl. Vogel (1994) zu einem phasenpolitischen Konzept der Zuwanderung.

5 Literatur

Alscher, Stefan, 1998: „Streit um kurdische Flüchtlinge und das Schengener Abkommen, Box zum Schengener Abkommen“, in: *Migration und Bevölkerung*, Nr.2, Februar 1998, 1,2 und 6

Ausländerbeauftragte 1998: „Daten und Fakten zur Ausländersituation“; *Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen*. Bonn: März 1998

Böcker, Anita; Vogel, Dita, 1997: *Duldung des Aufenthalts von Ausländern - Hypothesengenerierung am Beispiel Deutschlands und der Niederlande*, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr. 13/97

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) 1994: Ref. Iib 5-21070/5, Stand 10.2.94, *Bericht des BMA über erste Erfahrungen mit der Durchführung des Gesetzes zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze*

Bundesministerium des Innern (Hg.), 1993: *Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn

Bundesregierung, 1992: *Siebter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung*, Bonn, Bundestagsdrucksache 12/3180

Bundesregierung, 1996: *Achter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung*, Bundestagsdrucksache 13/5498

Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L., Hollifield, James F. 1994: „Introduction: an Ambivalent Quest for Immigration Control“, in: Wayne A. Cornelius; Philip L. Martin; James F. Hollifield (ed.) *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, 3-43

Cremer, Hans-Joachim, 1998: „Internal Controls and Actual Removal of Deportable Aliens: The Current Legal Situation in the Federal Republic of Germany“, in: Hailbronner a.o 1998, 45-116

Griesbeck, Michael, 1997: „Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung des Asylrechtsmißbrauchs“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B46/97, 7.11.97, 3-10

Hailbronner, Kay, 1994: *Reform des Asylrechts. Steuerung und Kontrolle des Zuzugs von Ausländern*, Konstanz: Universitätsverlag

Hailbronner, Kay; Martin, David; Motomura, Hiroshi (ed.) 1998: *Immigration Controls. The Search for Workable Policies in Germany and the United States*. Providence/ Oxford: Berghahn

Hailbronner, Kay, 1998: „New Techniques for Rendering Asylum Manageable“, in: Hailbronner a.o., 159-202

- Huber, Bertold, Loseblatt: *Handbuch des Ausländer- und Asylrechts*, München: Beck
- Kanther, Manfred, 1996: „Deutschland ist kein Einwanderungsland. Für eine realistische Migrationspolitik“, in: *Civis*. Vierteljahresschrift für eine offene und solidarische Gesellschaft Nr.1, 12-16
- Kretschmer, Jörg, 1993: *Scheinehen. Mißbrauch des Instituts der Ehe (und der Adoption) zu aufenthaltsrechtlichen Zwecken in der Bundesrepublik Deutschland und den USA*, Frankfurt a.M.: Verlag für das Standesamtswesen
- Martin, David A., 1998: „The Obstacles to Effective Internal Enforcement of the Immigration Laws in the United States“, in: Hailbronner a.o. 1998, 1-44
- McHardy, Neil, 1994: „Das Recht der Illegalen“, in: *Recht der Arbeit* Nr.2, 93-104
- Monar, Jörg, 1998: „Comprehensive Migration Policy: The Main Elements and Options“, in: Kay Hailbronner; David Martin; Hiroshi Motomura (ed.) *Immigration Admissions. The Search for Workable Policies in Germany and the United States*. Providence/Oxford: Berghahn, 51-78
- OECD 1998: Sopemi. *Trends in International Migration*. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development
- Ohliger, Rainer, 1998: „Deutschland: Rückgang des Zuzugs von Aussiedlern“, in: *Migration und Bevölkerung*, Nr. 3, März/ April 1998
- Röseler, Sibylle, 1998: „Deutschland: Geplante Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes“, in: *Migration und Bevölkerung*, Nr. 4, Mai 1998, 1-2
- Röseler, Sibylle, Vogel, Dita 1993: „*Illegale Zuwanderer - ein Problem für die Sozialpolitik?*“ Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr.1/93
- Rotte, Ralph, 1998: „*Sorties from the Fortress: The Current System of Anti-Immigration Policies in Germany*“. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. IZA DP No. 13 June 1998
- Santel, Bernhard, 1996: „European Union and Asylum Seekers. The Harmonization of Asylum and Visa Policies“, in: Dietrich Thränhardt (Hg.) *Europe - A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective*. Münster: Lit, 117-133
- Severin, Klaus, 1997: „Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität. Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B46/97, 7.11.97, 11-19
- Sievekling, Klaus, 1996: „Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes - weitere Strukturveränderung des Sozialhilferechts“, in: *Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilferecht*, Jg. 14, Nr.3, 110-115
- Steineck, Alexander, 1994: *Ökonomische Anforderungen an eine europäische Zuwanderungspolitik*. Baden-Baden: Nomos
- Streit, Christian, 1996: „Entwicklung, Bedeutung und Rechtsgrundlagen des Ausländerzentralregisters“, in: *Bewährungshilfe* Nr.3, 229-239
- Wecker, Gabriele, 1995: „Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Aufgaben und Entwicklung im Spiegel der Asylgesetzgebung“, in: Bundeamt für die

Anerkennung ausländischer Flüchtlinge/ Informationszentrum Sozialwissenschaften (Hg.) *Einwanderung und Asyl*. Eine Dokumentation sozial- und rechtswissenschaftlicher Literatur und Forschung. Bonn: Eigendruck, 41-60

United Nations, 1998: *International Migration Policies*, New York: United Nations

Vogel, Dita, 1998: Illegaler Aufenthalt in Deutschland - methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung; unveröffentl. Manuskript, vorbereitet für die Längsschnitt-Werkstatt Berlin-Brandenburg Juni 1998

Vogel, Dita, 1994: „Sozialpolitische Integration als zuwanderungspolitisches Steuerungsinstrument“, in: Jürgen Wahl (Hg.) *Sozialpolitik in der ökonomischen Diskussion*. Marburg: Metropolis, 132-155

Widgren, Jonas, 1994: „Shaping a multilateral response to future migrations“; in: Kimberley A. Hamilton (ed.) *Migration and the New Europe*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 37-49