



Irreguläre Migrant/innen in den Städten Europas: wirtschaftliche, ethische und politische Implikationen

Franck Düvell

Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Universität Oxford

Zürcher Migrationskonferenz 2007
Zürich, 21. September 2007



© Franck Düvell 2007

Kontakt:

Dr Franck Düvell
Senior Researcher
Centre on Migration, Policy and Society
University of Oxford
58 Banbury Road
Oxford OX 2 6QS
UK

T: +44 (0)1865 284980

F: +44 (0)1865 274718

E: franck.duvell@compas.ox.ac.uk

Einleitung	3
Die Geschichte eines Konzeptes	3
Was und wer sind die irregulären Migranten?	4
Muster irregulärer Migration.....	6
Quantifizierung von irregulärer Migration	8
Erklärungen für irreguläre Migration.....	9
Zum Diskurs irregulärer Migration.....	11
Irreguläre Migration, Ökonomie und Stadt	13
Die Politik der Bekämpfung irregulärer Migration	14
Ethische Aspekte irregulärer Migration	16
Zur Realisierbarkeit herkömmlicher Politiken	17
Alternative Lösungsansätze.....	19
Literatur	21

Irreguläre Migrant/innen in den Städten Europas: wirtschaftliche, ethische und politische Implikationen

Franck Düvell, Centre on Migration, Policy and Society, Universität Oxford

Einleitung

Migration im allgemeinen und irreguläre Migration zählen zu den fünf drängendsten politischen Themen am Beginn des 21. Jahrhunderts¹. Illegale Migration und illegaler Aufenthalt, wie die umgangssprachliche Bezeichnung üblicherweise lautet, sind ebenso politisch aufgeheizte wie emotionale Konzepte².

Andererseits fallen irreguläre Migranten so gut wie nie in der Öffentlichkeit auf, sie machen sich unsichtbar, leben und arbeiten im Stillen und kaum einmal riskieren sie ihren Aufenthalt durch eine Straftat. Hunderttausende befinden sich unter uns, als Putzkräfte, Bauarbeiter, Imbisspersonal, Landarbeiter oder Prostituierte. Erst seit wenigen Jahren wird in Europa zu diesem sozialen Problem geforscht, beispielsweise in London, Rotterdam, Brüssel, Florenz, Berlin, München und Leipzig. Sichtbar wird dieses Phänomen vor allem, wenn „boat people“ vor den Küsten Südeuropas auftauchen, gelegentlich finden sich in der Zeitschrift auch Reportagen über Razzien und Festnahmen am Arbeitsplatz.

Solche Medienberichte spiegeln in der Regel ganz verschiedene Aspekte wieder: die Furcht vor einem Verlust der Kontrolle über das Migrationsgeschehen, Mitgefühl mit den Armen und den Opfern gefährlicher Wanderungspfade, mitunter aber auch ein gewisses Verständnis für unauffällige und an sich nützliche Arbeitskräfte. Da vermischen sich also verschiedene politische, humanitäre und utilitaristische Überlegungen. All dies soll in diesem Essay entwirrt werden.

Die Geschichte eines Konzeptes

Irreguläre Migration ist auf das engste verknüpft mit der Einführung von Passpapieren und Visa. Vor dem ersten Weltkrieg gab es kaum Migrationsbeschränkungen und deshalb auch kaum irreguläre Migration. Migration war frei und insbesondere Europäer machten sich dies zunutze und wanderten millionenfach in die damals noch „Neue Welt“ aus³. Der Begriff der ‚illegalen Migration‘ wurde erst in den 1930er Jahren von der britischen Kolonialverwaltung

¹ Üblicherweise werden Bürgerkriege, Terrorismus, organisierte Kriminalität (Drogen- und Waffenhandel) und Migration aufgelistet.

² Um eine normative Bewertung zu vermeiden und eine vernünftige Auseinandersetzung zu ermöglichen spricht die Wissenschaft im allgemeinen von irregulärer Migration.

³ Um sowohl die Auswirkungen von Migration, als auch die sich daraus ergebenden Gerechtigkeitsfragen diskutieren zu können, ist es relevant anzuerkennen, dass bislang insgesamt mehr Europäer in andere Kontinente ausgewandert sind, als Bewohner dieser Kontinente nach Europa eingewandert sind.

geprägt, um die unerwünschte jüdische Einwanderung nach Palästina zu denunzieren. In der Nachkriegszeit sprach man allerdings von spontaner Migration und meinte Migranten, die selbständig und außerhalb der offiziellen Anwerbeprogramme kamen und sich relativ problemlos regularisieren konnten. Erst in den 1970er Jahren tauchte der Begriff der „illegalen Migration“ zunächst gelegentlich auf um dann in den 1980 und 1990er Jahren an Bedeutung zu gewinnen. Irreguläre Migration ist also ein Phänomen der Neuzeit und insbesondere des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Es ist auf das engste verknüpft mit der Einführung von Zuwanderungsbeschränkungen⁴ und der Vervielfältigung und Verkomplizierung der juristischen Bestimmungen in dieser Frage. Erst Einschränkungen und Verbote machen Migration zu irregulärer Migration. Insofern ist irreguläre Migration ein politisches und juristisches Konstrukt.

Was und wer sind die irregulären Migranten?

Vier wesentliche Bedingungen definieren irreguläre Migration:

- eine Person übertritt heimlich und ohne Erlaubnis die Grenze eines Staates, hält sich dort unerlaubt auf und arbeitet oder auch nicht.
- eine Person reist regulär in einen Staat ein, reist aber am Ende des regulären Aufenthaltes nicht wieder aus, sondern verbleibt irregulär im Lande und arbeitet oder auch nicht.
- eine Person reist regulär in einen Staat ein, hält sich dort regulär auf, nimmt aber entgegen den Aufenthaltsbestimmungen eine Arbeit auf.
- ein Kind wird von irregulären Immigranten zur Welt gebracht und ist irregulär, obwohl es selber niemals eine Staatsgrenze überschritten hat.

In der Realität lässt sich die Mehrheit der irregulären Migranten allerdings nicht einer der simplen Kategorien legal-illegal zurechnen, sondern muss einer Skala zwischen diesen Kategorien zugeordnet werden. Aufgrund von teilweise komplexen gesetzlichen Regelungen kennen wir irreguläre Migranten, die sich bei den lokalen Behörden registrieren können und damit quasi legal werden, dies ist beispielsweise in Spanien der Fall. Und bis 1999 konnten in den Niederlanden Migranten ohne einen Aufenthaltsstatus dennoch ihre Arbeit registrieren und Steuern bezahlen, sie wurden als „weiße“ Illegale bezeichnet. Und in Großbritannien prägten Ruhs und Anderson den Begriff der „Teil-Befolgung“ von Gesetzen (semi-compliance), um zu beschreiben, dass Migranten zwar einige, aber nicht alle Einwanderungsbestimmungen einhalten. Das heißt, dass die simple Dichotomie legal-illegal häufig unpassend ist, um die in der Realität sehr viel komplexeren Fälle zu beschreiben.

⁴ Beispielsweise dem Anwerbestopp in allen ‚Gastarbeiter-‘Empfängerstaaten nach 1970.

Darüber hinaus wechseln Migranten häufig von einem Zustand zum anderen, beispielsweise reisen illegal ein sie und regularisieren ihren Aufenthalt, z.B. durch einen Asylantrag oder indem sie im Rahmen von Regularisierungsprogrammen eine nachträgliche Aufenthaltserlaubnis beantragen. Oder aber sie reisen legal ein, nehmen dann aber entgegen den Visaauflagen Arbeit auf und gefährden damit ihren legalen Status. Aber auch die Verschiebung politischer Grenzen, wie etwa der Beitritt von 10 Staaten zur Europäischen Union 2004 und 2007 führte dazu, dass zuvor irreguläre Migranten quasi über Nacht Aufenthalts- und schrittweise auch Arbeitsrechte zugestanden wurden. In Großbritannien waren dies 2004 circa 40,000 Personen. Dies illustriert, dass aufenthaltsrechtliche Status von recht wechselhafter Natur sind und zudem von den politischen Rahmenbedingungen abhängt.

Einige irreguläre Migranten wählen ihren Zustand bewusst, etwa weil sie ein nur kurzes Arbeitsverhältnis planen und sich den bürokratischen Aufwand ersparen. Andere versprechen sich dadurch Vorteile auf dem Arbeitsmarkt. Oft liegt es auch daran, dass schlichtweg kein legaler Pfad zur Verfügung steht. Und wieder anderen ist womöglich gar nicht bewusst, dass sie keine Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis haben. Für viele ist es schlicht unverständlich, dass man ihnen diese Rechte verwehrt, weil sie doch offenkundig auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Mit diesem Argument rechtfertigen sie dann auch häufig, dass sie die politischen Vorgaben ignorieren.

Wie schwerwiegend Verstöße gegen die Ausländer- und Einwanderungsgesetzgebung sind, variiert von Staat zu Staat, mal handelt es sich um eine strafbare Handlung, mal um einen verwaltungsrechtlichen Verstoß. Die Vergehen werden mit Haft, Geldstrafe oder auch nur einer Verwarnung geahndet. In der Praxis der Polizeiarbeit allerdings werden irreguläre Migranten häufig nicht festgenommen, sondern aufgefordert ihre Angelegenheiten in Ordnung zu bringen. Dies illustriert, dass Verstöße gegen das Ausländerrecht häufig weit unten auf der Liste der Prioritäten der Polizei stehen.

Abgesehen von der rechtlichen Situation können irreguläre Migranten männlich oder weiblich, jung oder alt und von nahezu jeder nur denkbaren Nationalität sein⁵. Irreguläre Migranten können Kinder sein oder die pflegebedürftigen Eltern einer legalen Ausländerfamilie. Irreguläre Migranten können jedem nur möglichen Beruf nachgehen und sowohl abhängig beschäftigt als auch selbständig sein, sie können als Tellerwäscher, aber

⁵ Es sei hinzugefügt, dass irreguläre Migration in nahezu jedem Staat der Erde beobachtet wird, in Hochlohn- ebenso wie in Niedriglohnstaaten, eine eindeutige Unterscheidung zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsstaaten ist demnach nicht möglich.

auch als Buchhalter und IT-Spezialisten tätig sein. Beispielsweise werden in der City of London, in Banken und Versicherungen, bis zu 40,000 irregulär tätige Australier und Neuseeländer vermutet. Die größte Berufsgruppe dürften allerdings Haushaltshilfen und Putzkräfte sein, die zweitgrößte Babysitter und Pflegekräfte. Sie ermöglichen, dass einheimische Frauen einer Berufstätigkeit nachgehen können und sie erlauben es auch weniger gut verdienenden Familien, die es sich sonst nicht leisten könnten, eine Pflegekraft einzustellen. Daneben werden irreguläre Arbeitskräfte in großer Zahl im Gaststätten- und Hotelgewerbe vermutet, aufgrund zunehmender Kontrollen dürfte dies allerdings rückläufig sein. Schließlich finden sie in großer Zahl in der Landwirtschaft Arbeit und ohne (irreguläre) Wanderarbeiter hätte die europäische Landwirtschaft Probleme, der Konkurrenz des Weltmarktes zu widerstehen⁶. Das Bild irregulärer Migranten ist vielseitig und Vorstellungen vom jungen, männlichen Bauarbeiter sind vereinfachend und irreführend.

Weitere Charakteristika sind, dass irreguläre Migranten ein vergleichsweise hohes Ausbildungsniveau aufweisen, wie die Forschung regelmäßig feststellt, und darüber hinaus eine hohe Motivation zum Lernen mitbringen. Zudem sind (irreguläre) Migranten mobil, flexibel und risikobereit, sie haben eine hohe Frustrationsgrenze und sind eher bereit Härten jedweder Art – unbequeme Wohnsituation, räumliche Trennung von der Familie, lange und unsoziale Arbeitszeiten, erschwerte Arbeitsbedingungen, Verzicht auf Freizeit, - zu tolerieren⁷. All dies unterscheidet sie von der Mehrheit der einheimischen Bevölkerung.

Muster irregulärer Migration

Die Forschung hat gezeigt, dass irreguläre Migranten überwiegend legal einreisen, dann die im Visum gesetzten Ausreisefristen übertreten und/oder unter Umgehung der Visumsbestimmungen eine Arbeit aufnehmen. Sie kommen als Touristen, Besucher, Studenten, au pairs oder Zeit-Arbeitskräfte. Wenn sie aus einem relativ nahe gelegenen Staat kommen, reisen sie häufig im Rahmen der im Visum gesetzten Fristen aus, um anschließend mit einem frischen Visum wieder einzureisen. So ist zumindest der Aufenthalt, wenn schon nicht die Arbeit quasi legal. In Fällen, in denen sie sich über die gesetzten Fristen hinaus im Lande aufhalten, war dies oft von Beginn an intendiert, oft ist er aber auch Resultat von sich erst während des legalen Aufenthaltes bietenden Gelegenheiten oder unvorhergesehenen Ereignissen im Leben der betreffenden Person. Ein Arbeitsangebot ist eine solche Gelegenheit, sich zu verlieben ein anderes unvorhersehbares Ereignis.

⁶ Mit dem Ende der Landwirtschaft wäre dann aber auch die Kulturlandschaft als solches bedroht.

⁷ Dies nicht zuletzt deshalb, weil sie sich allein zum Zweck der Arbeit im Lande aufhalten und diese Zeit optimal nutzen wollen.

Irreguläre Migranten nennen in der Regel eine Vielzahl von Gründen, nicht anders als andere Migranten auch. An erster Stelle stehen wirtschaftliche Gründe, gefolgt von den Motiven Lernen und Erfahrung zu sammeln. Ein weiterer Anlass besteht häufig darin, sich bereits legal im Lande lebenden Familienmitgliedern anschließen zu wollen. Aber auch Abenteuerlust, der Durst nach individueller Freiheit, die Flucht vor familiärer oder sozialer Kontrolle im Herkunftsland sowie die Verwirklichung eines spezifischen Lebensstils oder einer (Jugend-) Kultur werden als Gründe genannt.

Irreguläre Migranten reagieren oft auf spezifische Angebote, etwa wenn ihnen Bekannten, Freunden oder Angehörigen anbieten, sich ihnen anzuschließen, oder auch auf ganz konkrete Arbeitsplatzangebote. Oft fällt die Migrationsentscheidung auch im Zusammenhang mit einer Übergangsphase oder einem Bruch in ihrer Biographie. So migrieren junge Leute oft nach Abschluss der Schule und bevor sie ein Universitätsstudium aufnehmen, sie kümmern sich dann kaum um korrekte Dokumente. Ältere migrieren, weil sie entlassen worden sind, weil das eigene Geschäft bankrott gegangen ist oder aber im Anschluss an eine Ehescheidung. Migranten aus armen Ländern migrieren, weil sie ein Alter erreicht haben, wo sie verantwortlich für die Versorgung der Eltern und anderer Verwandten werden. Oder aber sie stehen vor Erreichen des familienfähigen Alters und benötigen die finanziellen Mittel, um ein eigenes Heim zu gründen.

Mitunter handelt es sich bei irregulären Migranten aber auch um Flüchtlinge. Einerseits ist Flüchtlingen die legale Einreise in einen sicheren Staat, in dem sie Zugang zu einem Asylverfahren zu bekommen, oft verbaut⁸. In solchen Fällen sind sie gezwungen, illegal einzureisen. Zudem schlagen sich insbesondere Frauen mitunter eher als *au pairs* oder Hausangestellte durch, statt Asyl zu beantragen. Umgekehrt nutzen Arbeitsmigranten allerdings auch das Asylverfahren, um ihren Status zu regularisieren. Oft erfolgt dies, weil andere Migrationskanäle schlicht nicht zur Verfügung stehen. Aus beiden Gründen werden irreguläre Migranten und Flüchtlinge regelmäßig miteinander verwechselt.

Irreguläre Migranten verfolgen oft nur kurzfristige Strategien, zum Beispiel eine bestimmte Summe zu sparen, um eine Wohnung, ein Haus oder bestimmte Güter zu kaufen, um Geld in eine Geschäftsidee zu investieren oder um eine Krise, wie etwa die Erkrankung eines Familienmitgliedes, zu lösen. Irreguläre Migration kann also eine einmalige Strategie sein. Sie kann aber auch wiederholt und regelmäßig erfolgen, etwa um ein niedriges Einkommen aufzubessern. Es ist plausibel anzunehmen, dass irreguläre Migranten, die aus benachbarten oder relativ nahe gelegenen Ländern oder aus Ländern mit einfacher und

⁸ In Staaten wie Marokko, Libyen, der Türkei oder der Ukraine kann bislang nicht von verlässlichen Asylverfahren und dem Schutz von Flüchtlingen vor Verfolgung gesprochen werden.

günstiger Verkehrsanbindung stammen, mobiler und flexibler sind, also öfter kommen aber kürzer bleiben. Im Gegensatz dazu bleiben Migranten aus entfernteren Ländern, wo die Reise lang, teuer und beschwerlich ist, länger; sie bleiben aber auch länger, wenn sie Verfolgung befürchten, wenn es an Perspektiven im Herkunftsland mangelt; und sie bleiben länger wenn die Einreise gefährlich und teuer ist, wenn sie also befürchten müssen, nach einer Ausreise nicht noch einmal kommen zu können. Das heißt, je länger und teurer die Reise und desto strenger die Einreisekontrollen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass irreguläre Migranten, einmal im Lande, so lange wie möglich bleiben. Dies kann dann zu einer kontinuierlich anwachsenden irregulären Migrantenpopulation führend, wie es in den USA beobachtet wird.

Schließlich lassen die regelmäßig hohen Zahlen der Anträge im Rahmen der Regularisierungsprogramme in Südeuropa den Schluss zu, dass die Mehrheit, etwa zwei Drittel bis drei Viertel aller irregulären Migranten einen regulären Aufenthaltsstatus bevorzugt. Sie sind also durchaus bereit, „aufzutauchen“ sowie Steuern und andere Abgaben zu bezahlen. Diese Bereitschaft scheint mit der Dauer des (irregulären) Aufenthaltes zuzunehmen. Eine Minderheit allerdings scheint dagegen entweder kurzfristig oder dauerhaft die Irregularität vorzuziehen.

Quantifizierung von irregulärer Migration

Im erweiterten Europa wird die Zahl der irregulären Migranten auf jährlich etwa 5 – 8 Millionen geschätzt. Dies macht etwa 1 bis 2 Prozent der europäischen Bevölkerung, beziehungsweise 10 – 15 Prozent der ausländischen Bevölkerung aus. Diese sind allerdings sehr ungleich verteilt und konzentrieren sich in Deutschland, Polen, Spanien, Italien, Frankreich, Belgien und Griechenland. Zudem handelt es sich um fluktuierende Zahlen und die Dauer eines irregulären Aufenthaltes schwankt zwischen wenigen Wochen und einem dauerhaften Aufenthalt. Es wäre also falsch, zu schließen, diese 5 – 8 Millionen Personen halten sich gleichzeitig in der Europa auf. Darüber hinaus werden an den Außengrenzen der Europäischen Union derzeit etwa 100,000 Personen bei dem Versuch der illegalen Einreise festgenommen^{9,10}. Dies macht etwa 0,004 Prozent des internationalen Reiseaufkommens (450 Millionen Ankünfte in 2005), beziehungsweise 5 Prozent der legalen Immigration (2 Millionen in 2000) aus. Setzt man irreguläre Migration in Relation zu jährlich mehreren

⁹ Wie viele unerkannt die Grenzkontrollen überwinden ist unbekannt und dem entsprechende Schätzungen mit großer Vorsicht zu genießen.

¹⁰ Die Zahl derer, die an den Außengrenzen Europas auf eine Überfahrt oder die illegale Einreise warten, wird in der Regel maßlos übertrieben. Insbesondere wird übersehen, dass die meisten unserer Nachbarstaaten, wie etwa Libyen, die Türkei und die Ukraine inzwischen selber Einwanderungsstaaten sind. Die dort lebenden Migranten können also keineswegs per se als potentielle Weiterwanderer oder Transitmigranten betrachtet werden.

Milliarden Grenzübertritten, mehrheitlich von Staatsbürgern, dann stellt sie einen nur verschwindend geringen Anteil des grenzüberschreitenden Personenverkehrs in der Größenordnung von vielleicht 0,0001 Prozent dar. Insgesamt werden in der EU jährlich etwa 350,000 irreguläre Migranten festgenommen, da rund 100,000 der Festnahmen an den Außengrenzen erfolgen, dürften etwa rund 250,000 Festnahmen auf dem Territorium eines Mitgliedsstaates stattfinden¹¹. Die überwiegende Mehrheit aller Reisenden und Migranten reist demnach ganz legal ein und bei der Einreisekontrolle lässt nur sich schwerlich feststellen, wer sich anschließend illegal im Lande niederzulassen oder eine Arbeit aufzunehmen gedenkt. Obgleich die Qualität all dieser Schätzungen unbefriedigend ist, lässt sich doch schließen, dass sich die absolute Mehrheit aller Reisenden und Migrierenden im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen bewegt, insofern besteht wenig Anlass zu großer Sorge. Das Problem besteht demnach auch weniger in der irregulären Einreise, als vielmehr in der Akkumulation derer, die entgegen den gesetzlichen Bestimmungen Arbeit aufnehmen und/oder nicht fristgemäß wieder ausreisen.

Erklärungen für irreguläre Migration

Als nächstes möchte ich mich der Frage zuwenden, wie irreguläre Migration zu erklären ist. Eine Theorie irregulärer Migration gibt es zwar noch nicht, aber Elemente einer solchen lassen sich doch bereits darstellen.

Die erste Frage gilt den Voraussetzungen irregulärer Migration. Die besteht erstens, wie bereits ausgeführt darin, dass Migration, beziehungsweise bestimmte Formen der Migration eingeschränkt oder verboten werden, denn gäbe es diese Einschränkungen nicht, so gäbe es auch keine irreguläre Migration. Die zweite Voraussetzung ist in der Nachfrage nach Arbeitskräften und in den Beschäftigungsmöglichkeiten in der - auch unabhängig von der Migration bereits existierenden - Schattenökonomie in Stadt und Land zu sehen.

Die zweite Frage gilt den Rahmenbedingungen und lautet, weshalb Migration erfolgt, beziehungsweise fortbesteht, obwohl sie doch verboten ist?

- ◆ Zum einen verläuft internationale Migration innerhalb von Migrationssystemen und Netzwerken, dies sind soziale Prozesse, die eigenen Dynamiken unterliegen und, einmal angelaufen, nur sehr schwer zu stoppen sind. Dies trifft insbesondere auf globale sowie europäische Städte zu, die in hohem Maße in internationale Systeme eingebunden sind.
- ◆ Zweitens wird irreguläre Migration angetrieben von einer Asymmetrie zwischen der Nachfrage nach Arbeit und dem legalen Angebot. Da aufgrund politischer Überlegungen die legale Arbeitsmigration eingeschränkt ist, wird die Nachfrage durch irreguläre Arbeitsmigration befriedigt.

¹¹ Die Qualität dieser Zahlen ist allerdings ungenügend.

◆ Drittens lässt sich eine Asymmetrie zwischen wirtschaftlichen Mechanismen, individuellen Aspirationen und institutionellen Zielen ausmachen, ich bezeichne dies als das Spannungsdreieck der Migration. Die Wirtschaft verlangt nach Arbeitskräften, Migranten wollen ihr Leben verbessern, doch die Politik sucht dies aufgrund verschiedener Überlegungen zu verhindern, so wird eine Spannung erzeugt, die irreguläre Migration hervorbringt.

◆ Viertens besteht eine Asymmetrie zwischen flexiblen Lebens- und Arbeitsrealitäten und unflexibler Migrationsgesetzgebung. Beispielsweise passen sich Menschen oft sehr flexibel den vorgefundenen oder sich verändernden Bedingungen an, sie bleiben, obwohl dies eigentlich nicht geplant war, zum Beispiel nach dem Studium, oder weil sie sich verlieben oder weil ihnen ein Job angeboten wird. Oft schließen die Gesetze allerdings die Verlängerung des Aufenthaltes oder den Wechsel von einem Ausländerstatus zu einem andern aus. Will die betreffende Person dennoch bleiben, so findet sie sich schnell in der Irregularität wieder.

◆ Fünftens lässt sich eine Asymmetrie der Politik der Globalisierung ausmachen. Einerseits wird der freie Fluss von Informationen, Kapital and Waren befürwortet und es entstehen globale Märkte für Information, Waren und Wissen. Darüber hinaus entstehen auch globale Märkte für Arbeitskräfte und Experten. Deren Bewegung unterliegt jedoch zahlreichen Einschränkungen. Nun stellt der Fluss von Informationen, Kapital and Waren allerdings eine systemische Beziehung zwischen Staaten her, die eine Brücke zwischen Angebot und Nachfrage schlägt, wird die Bewegung von Arbeitskräften untersagt, erfolgt sie häufig unter Umgehung der Gesetze.

◆ Und sechstens hat die geographische Mobilität unter den Bedingungen der informationstechnologischen Revolution, der verbesserten Transportsysteme und der Globalisierung enorm zugenommen. Beispielsweise hat sich die Zahl der Linienflugpassagiere seit den 1970er Jahren verzwanzigfacht und das weltweite internationale Tourismusaufkommen hat sich innerhalb von nur 15 Jahren verdoppelt. Inzwischen ist nahezu jeder Winkel der Welt mit jedem anderen Winkel der Welt vernetzt und Migranten, sei es mit oder ohne die notwendigen Papiere, bieten sich demnach vielfältige Möglichkeiten.

Es müssen aber auch eine Reihe praktischer Gründe genannt werden. An erster Stelle muss ein Mangel an legalen Migrationskanälen genannt werden, gefolgt von teils hohen bürokratischen Hürden, die den Zugang zu legalen Migrationskanälen erschweren. Darunter fallen auch die teils hohen Hürden des Zugang zu Visa. An zweiter Stelle ist die insgesamt niedrige Mobilität europäischer Arbeitnehmer zu nennen, die dort, wo die Nachfrage besteht, nicht zur Verfügung stehen. Dies ist zum Teil auf die Wirkung der europäischen

Sozialversicherungssysteme zurückzuführen¹², die es bedingt zulassen, unattraktive Arbeit abzulehnen und sich stattdessen aus Sozialeinkommen zu finanzieren. In der Folge wird eine Nachfrage nach Migrationsarbeitskraft geweckt. Insofern findet irreguläre Migration in Europa sozusagen im Schatten des Wohlfahrtsstaates statt¹³.

Zum Diskurs irregulärer Migration

Der Diskurs um irreguläre Migration wird von einer Reihe unzulässiger Verallgemeinerungen und teils unrichtiger Annahmen geprägt.

Mythos Nr 1: Irreguläre Migranten stellen eine unfaire Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt dar, die die Löhne drücken und einheimische Arbeitskräfte verdrängen.

Zwar ist diese Annahme plausibel, da sich irreguläre Arbeitskräfte unter Umgehung der Lohnnebenkosten zu niedrigeren Löhnen anbieten können. Allerdings hat die Forschung bislang kaum Belege für diese Hypothese gefunden (siehe Schönwälder u.a.). Einzig ungelernte und niedrigentlohnte legale ausländische Arbeitskräfte in einigen wenigen Sektoren scheinen diese Konkurrenz zu spüren zu bekommen. Vielmehr stellt die Mehrheit der Arbeitgeber keine irregulären Migranten ein, es scheinen vor allem Arbeitgeber in Sektoren mit niedrigen Gewinnmargen zu sein, die keine anderen Arbeitnehmer finden und deshalb irreguläre Migranten einstellen. Irreguläre Migranten lassen sich überwiegend in sehr spezifischen Arbeitsmarktnischen finden, wo sie nicht mit einheimischen Arbeitskräften konkurrieren. Vielmehr wird diesen Migranten die formale Teilnahme am Arbeitsmarkt und damit die Bedingungen fairer Konkurrenz vorenthalten

Mythos Nr 2: Irreguläre Migranten unterminieren die gewerkschaftliche Organisation der Arbeit.

Auch dies erscheint zunächst plausibel, da irreguläre Migranten unerkannt bleiben müssen und deshalb jeglichen Kontakt mit den einheimischen Institutionen vermeiden. Andererseits verwehren europäische Gewerkschaften irregulären Migranten häufig die Mitgliedschaft und tragen damit selber zu diesem Problem bei. In einigen Staaten, etwa in Portugal, Spanien und den USA organisieren die Gewerkschaften deshalb inzwischen aktiv irreguläre Arbeiter. Dadurch kann der negative Effekt irregulärer Arbeit, ja sogar des Mitgliederschwundes neutralisiert, und teils sogar umgedreht werden.

Mythos Nr 3: Irreguläre Migranten sind eine Bürde für den Wohlfahrtsstaat.

¹² In Südeuropa spielen auch die teils noch funktionierenden solidarischen Familiennetzwerke eine Rolle.

¹³ Dieser ist allerdings keine Voraussetzung, was dadurch belegt wird, dass irreguläre Migration auch in Nicht-Wohlfahrtsstaaten beobachtet wird.

In allen europäischen Staaten haben irreguläre Migranten kaum oder nur einen stark eingeschränkten Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen. Vielmehr ist es so, dass sie indirekte Steuern und nicht selten sogar Sozialabgaben bezahlen, beispielsweise, wenn sie mit geliehenen oder gekauften Sozialversicherungs- und Steuernummern arbeiten. Andererseits haben sie aber kaum Zugang zu den sich daraus ergebenden Rechten. Insofern ist es nicht unwahrscheinlich, dass irreguläre Migranten einen positiven Beitrag zu den fiskalischen und sozialen Sicherungssystemen leisten.

Mythos Nr 4: Irreguläre Migranten sind in kriminelle Aktivitäten verstrickt.

Abgesehen davon, dass irreguläre Migranten die Einwanderungsbeschränkungen verletzen und unter Umständen mit geliehenen oder gefälschten Dokumenten arbeiten, vermeiden sie in der Regel Verhaltensweisen, die die Aufmerksamkeit der Behörden erregen würden. Werden sie kriminell, so handelt es sich laut Engbersen häufig um Überlebenskriminalität. Demnach ist es umso wahrscheinlicher, dass irreguläre Migranten in kriminelle Aktivitäten verwickelt werden, je strikter die internen Kontrollen sind und je stärker der Zugang zu konventionellen Einkommensquellen eingeschränkt ist.

Mythos Nr 5: Irreguläre Migranten sind arme, ungebildete und verzweifelte Personen.

Die Forschung stellt regelmäßig fest, dass irreguläre Migranten selten aus den unteren Bevölkerungsschichten stammen, sondern vielmehr entweder ein vergleichsweise hohes Ausbildungsniveau und/oder beträchtliche Arbeitserfahrung haben. Vielmehr ist es eine Verschwendung von Humankapital, beispielsweise einen Ingenieur als Näher oder eine Lehrerin als Putzkraft arbeiten zu lassen.

Mythos Nr 6: Irreguläre Migranten werden ausgebeutet.

Zwar ist dies plausibel und sicherlich auch häufig der Fall, andererseits stößt die Forschung ebenso häufig auf gut bezahlte irreguläre Migranten, mitunter liegt die Entlohnung sogar auf dem selben Niveau, wie dem der einheimischen Bevölkerung, wie Lutz und Schwalgin im Fall von Putzkräften in Deutschland herausgefunden haben. Bemerkenswert ist auch, dass sich irreguläre Migranten selber nur selten über Ausbeutung beschweren.

Mythos Nr 7: Irreguläre Migranten leben in Parallelgesellschaften

Tatsächlich sind auch irreguläre Migranten zumindest teilweise in die sie umgebende Gesellschaft integriert (Rath). In der Regel haben sie Arbeit, sind also in den Arbeitsmarkt integriert, dies gilt auch für den Wohnungsmarkt. Eine gewisse soziale Integration ist also gegeben. Allerdings bleibt ihnen die Integration in die meisten sozialen Systeme verwehrt. Andererseits halten sie sich aber auch oft abseits von anderen Landsleuten, etwa weil sie

Denunziation befürchten und bewegen sich entweder in eher kleinen sozialen Gruppen oder verfolgen gänzlich individualistische Strategien.

Irreguläre Migration, Ökonomie und Stadt

Ökonomen äußern sich im großen und ganzen positiv sowohl zu Migration an sich, als auch zum Phänomen irregulärer Migration, und zwar aus einer Reihe von Gründen:

- irreguläre Migranten stellen ihre Arbeitskraft im Allgemeinen in Regionen, Industrien und Jobs zur Verfügung für die sich einheimische Arbeitskräfte nicht zur Verfügung stellen. Das bedeutet, dass sie eine Arbeitsbereitschaft und Flexibilität an den Tag legen, die den einheimischen Arbeitskräften mangelt.
- Sie stellen ihre Arbeitskraft allerdings auch zu Bedingungen zur Verfügung, die von den einheimischen Arbeitskräften entweder nicht akzeptiert wird oder die sogar gegen die gesetzlichen oder tariflichen Regelungen verstößt.
- Irreguläre Migranten verbessern die allgemeine Produktivität, beispielsweise indem sie zu einer weiteren Arbeitsteilung beitragen. Das gilt insbesondere für Handlanger im Handwerk, die es den Facharbeitern erlauben sich auf die eigentlich qualifizierten Tätigkeiten zu beschränken.
- Auch setzen sie ansonsten in der Hausarbeit gebundene einheimische Arbeitskräfte frei, die eine Pflegekraft beschäftigen, um selber arbeiten gehen zu können, d.h. irreguläre Migration führt zu einer Zunahme der Arbeitsmarktpartizipation insbesondere von Frauen.
- Sie tragen maßgeblich zum Überleben von ansonsten unwirtschaftlichen Betrieben und Industriesektoren bei. Die europäische Landwirtschaft, die Nahrungsmittelverarbeitung, die Überreste der Textilindustrie, Wohnungsbau und Sanierung, aber auch das Handwerk, die Tourismusbranche und viele Dienstleistungsbereiche wären ohne ausländische und irreguläre Arbeitskräfte kaum überlebensfähig.
- Sie ermöglichen das Angebot von Waren und Dienstleistungen zu Preisen, die es auch den unteren Einkommensgruppen ermöglichen diese zu kaufen, beziehungsweise in Anspruch zu nehmen. Bestünde diese Möglichkeit nicht, müssten deren Einkommen entweder angehoben werden, oder aber die Lebensqualität der unteren und mittleren Einkommensgruppen würde dementsprechend sinken.
- Sie erlauben eine schnellere Anpassung des Personals eines Unternehmens an die sich kontinuierlich ändernden und kurzlebigen wirtschaftlichen Konjunkturen und modischen Trends.
- Sie reagieren auf Asymmetrien zwischen inländisch zur Verfügung stehenden legalen Arbeitskräften und der tatsächlichen Nachfrage, dort wo die Nachfrage über das Angebot hinaus geht, stellen sie sich als Arbeitskräfte zur Verfügung.

- Eine Freigabe der Migration, so eine Reihe von Ökonomen (u.a. Krugman und Obstfeld), würde einen enormen Wachstumsschub schaffen. Bei gleichmäßiger globaler Umverteilung würde dies zu einer radikalen Verminderung der Weltarmut beitragen. Insofern verbirgt sich hinter der Forderung nach dem Abbau aller Handels- und Migrationsbarrieren auch ein Gerechtigkeitsversprechen.

Städte sind sowohl Wachstumspole und Arbeitsmärkte, als auch Bildungszentren und Kulturmetropolen sowie Verheißung und Mythos. Sie versprechen Arbeit, persönliche Entwicklung und Freiheit und sind deshalb von großer Attraktivität. Änderungen in der Beschäftigungsstruktur und insbesondere der Bedeutungszuwachs des Dienstleistungssektors erzeugen einerseits eine Nachfrage nach Arbeitskraft und bringen andererseits neue Formen der Schattenwirtschaft hervor. Die ohnehin bereits ansässigen städtischen Minderheiten- und Ausländergemeinden erzeugen einen Netzwerkeffekt und ziehen weitere Migranten an, die dann Arbeit in diesen Sektoren finden. Sassen hat aufgezeigt, dass ein Heer (irregulärer) Migranten, die als Gärtner, Hausmeister, Köche, Putzkräfte, Babysitter, Altenpfleger, Fahrer, Packer und Handlanger an der Basis der städtischen Ökonomie maßgeblich zum Funktionieren der Stadt beiträgt. Ein irregulärer Migrationsstatus scheint allerdings nicht die alleinige und vielleicht noch nicht einmal die wichtigste Voraussetzung für dieses Phänomen zu sein. Die besteht vielmehr in der Flexibilität migrantischer Arbeitskräfte, also der Tatsache, dass sie dort und dann zur Verfügung stehen, wo und wann sie gebraucht werden. Schließlich handelt es sich keineswegs um eine separate Sphäre, eine ökonomische Parallelwelt oder den Untergrund, vielmehr sind reguläre und irreguläre Aktivitäten auf das Engste miteinander verzahnt.

Die Politik der Bekämpfung irregulärer Migration

Auf der Ebene der Nationalstaaten wie auch auf der Ebene der Europäischen Union stehen vor allem Kontroll- und Repressionsmaßnahmen im Vordergrund. Diese finden sowohl im Vorfeld, also in den Herkunfts- und Transitstaaten, als auch an den Außengrenzen der EU und schließlich im Inland Anwendung. Zunehmend wird die Verantwortung für unerwünschte Migration allerdings auf die Herkunfts- und Transitstaaten geschoben, die sich im Gegenzug, wie etwa die Ukraine oder Marokko, beklagen, Pufferzone und Abladeplatz für in der EU unerwünschte Migranten zu werden. Leider liegen kaum Untersuchungen vor, die die Effizienz solcher Maßnahmen verifizieren. Auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen aufbrachten Investitionen und deren Wirkung bleibt im Dunkeln. Es wird angenommen, dass Kontrollen abschrecken, zwar erscheint dies plausibel aber tatsächlich fehlen bislang Belege dafür. Aus den USA weiß man vielmehr, dass sich trotz Verdoppelung der Ausgaben für Migrationskontrolle die Größe der irregulären Migrantenpopulation im selben Zeitraum

sogar mehr als verdoppelt hat. Dies stellt die Effizienz solcher Maßnahmen nachhaltig in Frage. Als Grund ist anzunehmen, dass angesichts verstärkter Grenz- und Arbeitsmarktkontrollen jene, die die Grenzkontrollen erfolgreich überwinden, dazu neigen möglichst lange im Lande zu bleiben, da sie bei der Wiederausreise nur unter großen Schwierigkeiten wieder einreisen können. Auch steigen mit intensivierten Kontrollen die Kosten der irregulären Migration, etwa in Form höherer Gebühren für Schmuggler oder gefälschte Papiere, und um diese zu amortisieren wird ein entsprechend längerer Aufenthalt nötig. Zudem nimmt mit der Dauer des Aufenthalts die Wahrscheinlichkeit der Rückkehr ab. Verstärkte Kontrollen reduzieren also die Mobilität der Migranten und fördern deren Sesshaftmachung. Demnach haben verstärkte Kontrollen einen unerwünschten Effekt, der darin besteht, dass die Zahl der Gesamtpopulation von irregulären Migranten kontinuierlich zunimmt.

Weil die Einreise von schließlich irregulären Migranten kaum zu verhindern ist, wurden die Kontrollen an den Außengrenzen inzwischen um Kontrollen im Inland ergänzt. Neben der Kontrolle des Zugangs zum Territorium hat also die Kontrolle des Zugangs zu den sozialen Systemen an Bedeutung gewonnen. Dies sind die Kontrolle des Zugangs zu den Sozialversicherungssystemen, zum Gesundheitssystem, zum Bildungssystem und zu legal angemietetem Wohnraum. Selbst an Polizei und Gerichte, etwa um eine Straftat anzuzeigen oder um ihr Recht einzuklagen, können sich irreguläre Migranten häufig nur um den Preis der Aufdeckung wenden. Eine solche Politik scheint darauf zu setzen, dass irregulären Migranten, wenn schon nicht der Zugang zum Territorium, dann doch zumindest der Aufenthalt so schwer wie nur möglich gemacht wird, um darüber den Ausreisedruck zu erhöhen. Bislang fehlen allerdings die Belege dafür, dass dieses Kalkül aufgeht, ein Abschreckungseffekt mag plausibel sein, ist aber bislang noch nicht gemessen worden. Vielmehr scheint die Erschwerung der Umstände eines irregulären Aufenthaltes nicht zu einem Rückgang der irregulären Migrantenpopulation zu führen, stattdessen scheint deren Zahl sogar zuzunehmen. Es leben also trotz dieser Maßnahmen nicht weniger irregulärer Migranten in unserer Gesellschaft, wohl aber mehr Menschen, die von den sozialen und rechtsstaatlichen Instrumenten ausgeschlossen werden.

Die Kontrolle und Abschottung der Arbeitsmärkte funktioniert ohnehin nicht im gleichen Maße. Zwar werden sie weitgehend erfolgreich von den regulären Arbeitsmärkten und Beschäftigungsverhältnissen ferngehalten, andererseits führen komplexere Zugangsvoraussetzungen und verstärkte Arbeitsmarktkontrollen dazu, dass irreguläre Migranten statt dessen tiefer in die Schattenökonomie, in schwerer zu kontrollierende Unternehmen (klein- und mittelständische Unternehmen und Subunternehmer) und Sektoren

(häusliche Arbeit) sowie schwerer zu kontrollierende Region außerhalb der großen Städte abtauchen, wo sie dann kaum noch aufzuspüren sind.

Ethische Aspekte irregulärer Migration

Der Umgang mit Migranten im Allgemeinen und mit irregulären Migranten im Besonderen wirft eine Reihe ethischer Überlegungen und Kontroversen auf (Barry und Goodin, Carens, Schwartz).

Im Allgemeinen geht die politische Philosophie und insbesondere der politische Liberalismus von einer moralischen Gleichheit aller Menschen aus (Dworkin). Daraus leiten sich Prinzipien wie Chancengleichheit, gleiche Rechte und der Anspruch auf Gleichbehandlung ab.

Diskriminierung und Ausgrenzung, etwa auf Grundlage des Zufalls des Ortes der Geburt stehen im Widerspruch zu diesem Prinzip moralischer Gleichheit. Auch politische Grenzen zum Zweck der Fernhaltung von Personen sind demnach nicht vereinbar mit liberalen Prinzipien (u.a. Cole). Vielmehr ist die freie Wahl des Aufenthaltsortes eine der prinzipiellen Freiheiten des Liberalismus (Rawls), wenn dies auch bislang überwiegend nur innerhalb von liberalen Nationalstaaten Anwendung findet. Darüber hinaus weist Bauman auf eine „Hierarchie der Mobilität“ hin, die es zwar einigen bevorzugten Nationalitäten, Bevölkerungsgruppen und Einkommenschichten erlaubt, sich frei zu bewegen, während anderen Gruppen dieses Recht verweigert wird. Insofern weisen die derzeit vorherrschenden Praktiken, Standards und Gerechtigkeitstheorien auf ein moralisches Defizit hin¹⁴.

Die Ausgrenzung irregulärer Migranten von den sozialen Sicherungssystemen – Gesundheit, Schule, soziale Dienste -, aber auch vom Arbeits- und Mieterrecht, resultiert in einer Reihe konkreter ethischer Konflikte. Einerseits hat die Staatengemeinschaft diverse international akzeptierte Menschenrechtsstandards entwickelt, die ausdrücklich ausführen, dass sie universell und uneingeschränkt anzuwenden sind (siehe Cholewinski). Tatsächlich haben irreguläre Migranten entgegen landläufigen Annahmen durchaus Menschen- und soziale Rechte (PICUM). Auf der anderen Seite jedoch und aufgrund oft gegensätzlich lautender nationaler Gesetze oder Anwendungsbestimmungen werden diese jedoch eingeschränkt oder nicht durchgesetzt und gelten faktisch entweder nicht für Menschen ohne die nötige Aufenthaltserlaubnis oder können nur um den Preis der Aufdeckung und Abschiebung eingelöst werden. Streng genommen könnte es sich um massenhafte Verstöße gegen diese internationalen Konventionen handeln.

¹⁴ Ein Beispiel sind die Universelle Erklärung der Menschenrechte, die zwar das Recht auf das Verlassen eines Staates sowie das Recht auf Rückkehr in den Heimatstaat festschreibt, nicht aber ein Recht auf Einreise in einen anderen Staat vorsieht.

Daneben basieren zahlreiche Teil-Ethiken, wie etwa die Berufsethik von Ärzten, von Sozialarbeitern, von Lehrern und anderen Berufsgruppen auf hohen und universellen Selbstverpflichtungen. Die Ausgrenzung von Personen aufgrund eines mangelnden Aufenthaltsstatus verstößt in der Regel gegen diese Berufsethiken. Daraus resultiert ein schwerwiegendes Dilemma: wenn die Vertreter dieser Berufe von irregulären Klienten um ihre Dienste gebeten werden, müssen sie entweder gegen die Gesetze oder gegen ihre Berufsethik verstoßen. Häufig besteht der einzige zu rechtfertigende Ausweg darin, den mangelnden Aufenthaltsstatus offiziell nicht zur Kenntnis zu nehmen.

Weil irreguläre Migranten effektiv von den Schutzmechanismen unserer Gesellschaft ausgeschlossen sind, sehen sie sich Bedingungen ausgesetzt, in denen andere, brutalere Gesetze - etwa das Recht des Stärkeren - gelten und wo Kriminelle oder Mafioso das Sagen haben. Darüber hinaus können sich unter solchen Bedingungen Krankheiten, wie etwa Tuberkulose, verbreiten weil sie unbehandelt bleiben. Schließlich werden auch Kinder nachhaltig ihrer Zukunftschancen beraubt. Diese Konsequenzen bleiben nicht allein auf die irreguläre Migrantenpopulation beschränkt. Vielmehr müssen wir uns vor Augen halten, dass die Kriminellen, die dort am Werke sind, sich auch anderen Zielgruppen, also allen zuwenden können. Ansteckende Krankheiten können ebenfalls weitere Bevölkerungsgruppen bedrohen. Die langfristigen Effekte unserer Zuwanderungsgesetze und Ausgrenzungspraktiken haben also eine Reihe weiterer unerwünschter und problematischer Nebeneffekte. Sie schaffen genau genommen erst die Voraussetzungen dafür, dass außergesetzliche Nischen entstehen können. Wir müssen uns aber fragen: wollen wir das, wollen wir solche Nischen in unserer Gesellschaft akzeptieren?

Bleibt die Frage, wer eigentlich die Opfer irregulärer Migration sind? Einerseits wird im Diskurs der Eindruck erweckt, die Mehrheitsgesellschaft ist das Opfer und deren Sicherheit und Ordnung ist bedroht, etwa weil irreguläre Migranten einheimischen Arbeitskräften die Arbeit wegnehmen oder weil sie keine Steuern bezahlen. Andererseits wird ausgeführt, dass auch irreguläre Migranten Opfer sind, weil sie Ausbeutung, Mietwucher und anderen Verbrechen ausgesetzt sind. Doch wie oben ausgeführt, sind beide Argumente nicht vollumfänglich zutreffend. Zwar lassen sich beide Konstellationen durchaus beobachten, ebenso lässt sich aber auch beobachten, dass es sich bei der irregulären Migration um Taten ohne Opfer (victimless crime) handelt.

Zur Realisierbarkeit herkömmlicher Politiken

Um die politischen Implikationen zu diskutieren, soll zunächst eine Reihe von Fragen gestellt werden:

- Ist es politisch, praktisch und ethisch möglich, 5-8 Millionen irreguläre Migranten aus Europa abzuschieben?
- Ist es möglich, irreguläre Migration und irregulären Aufenthalt vollständig zu kontrollieren und beenden?
- Ist es möglich, Unternehmen derart umfassend zu kontrollieren, so dass irreguläre Beschäftigung unmöglich gemacht wird?
- Ist es möglich, Privathaushalte gleichermaßen umfassen zu überwachen, so dass irreguläre Beschäftigung unmöglich gemacht wird?
- Ist es möglich, die Ausländer- und Minderheitenbevölkerung derart umfassen zu Überwachen, dass es unmöglich wird, irreguläre Migranten unterzubringen?

Diese Fragen sollen auf die bislang vorliegenden Forschungsergebnisse sowie auf einige politisch-philosophische Gedanken bezogen werden.

In den USA wurde herausgefunden, dass die Erhöhung des Migrationskontrollbudgets mit einem Zuwachs der irregulären Migrantenpopulation korrespondiert. Aus Deutschland, welches nach den skandinavischen Staaten das vermutlich effizienteste System interner Kontrollen aufweist, ist bekannt, dass es dennoch eine der größten irregulären Migrantenpopulationen in Europa beheimatet. Darüber hinaus hat die Forschung herausgefunden, dass mehr Kontrollen dazu führen, dass irreguläre Migranten immer einfallreichere irreguläre Migrationsstrategien entwickeln sowie zunehmend tiefer in irreguläre Aktivitäten eintauchen. Schließlich wird eine Spirale in Gang gesetzt, die die Kosten auf beiden Seiten - von enormen Grenzkontrollbudgets und steigenden Preisen für Schmugglerdienste bis hin zum Verlust von jährlich Tausenden von Menschenleben – enorm in die Höhe treibt. Daraus drängt sich der Schluss auf, dass Repression allein eine ebenso kostenintensive, mühsame und ineffektive wie ethisch zweifelhafte Maßnahme ist, um irreguläre Migration zu verhüten.

Zudem widersprechen umfassende, ja totalitäre Kontroll- und Repressionspraktiken den bürgerlichen Grundrechten und –freiheiten. Deshalb werden allzu weitgehenden Maßnahmen in liberalen Demokratien gewisse Grenzen gesetzt, und zwar sowohl durch den Rechtsstaat, die (liberalen) Medien wie durch die Zivilgesellschaft. Insofern sehen sich liberale Demokratien einem Dilemma gegenüber: weder können sie irreguläre Migration, unregistrierte Populationen oder die Nicht-Entrichtung von Steuern tolerieren, noch können sie dies effizient verhindern. Zusammen genommen kann also geschlossen werden, dass konventionelle Migrationkontrolle kostenintensiv, zeit- und verwaltungsaufwendig sowie ethisch problematisch ist. Obwohl also der populäre Reflex vermutlich nach mehr Repression und mehr Kontrolle verlangt, lautet die Antwort auf all die oben genannten Fragen vermutlich

„nein“. Wie könnte unter den gegebenen Umständen dann aber ein gangbarer Weg aussehen?

Alternative Lösungsansätze¹⁵

Einige Autoren scheinen nahe zulegen, dass irreguläre Migration ein unvermeidlicher Effekt von internationaler Migration, der zunehmenden geographischen Mobilität von Menschen und nicht zuletzt der Globalisierung ist. Andere gehen soweit, vorzuschlagen, dass ein gewisses Maß an irregulärer Migration durchaus positiv sei für die Wirtschaft. Beide Positionen implizieren, dass sich die moderne Gesellschaft in ihrer derzeitigen Verfasstheit mit diesem Phänomen abfinden muss.

Demgegenüber lässt sich vor allem in nordeuropäischen Staaten beobachten, dass die Zentralregierungen sowohl aus prinzipiellen, als auch aus wahltaktischen Gründen eher eine harte Linie einnehmen und beispielsweise eine Lockerung der Zuwanderungsrestriktionen oder eine Amnesty irregulärer Migranten ablehnen¹⁶. Dies hat nun allerdings keinen grundsätzlichen Einfluss auf das Migrationsgeschehen, vielmehr werden Teile des Migrationsgeschehens in Ermangelung eines effizienten Migrationsmanagements der Irregularität überlassen. In letzter Konsequenz nimmt deshalb der Umfang irregulärer Migrantenpopulationen in allen europäischen Staaten zu.

Die moderne Gesellschaft wird sich allerdings aus ordnungspolitischen, wie auch aus ethischen Gründen kaum mit diesen Vorschlägen und Haltungen abfinden können. Vor allem Städte und Gemeinden müssen auf die de-facto Migration, sei sie nun regulär oder auch irregulär, Antworten finden. Politiker wollen wissen, wen sie vertreten; Stadtplaner, Sozialpolitiker und Sozialarbeiter wollen wissen wer und wie viele Personen sich in ihren Kommunen aufhalten, etwa um den sozial- und stadtplanerischen Bedarf korrekt ermitteln zu können; Gesundheitspolitiker und Ärzte können potentiellen Krankheitsherde nicht akzeptieren; Bildungspolitiker und Lehrer werden nicht wollen, dass Kindern die einmalige Chance auf eine Ausbildung versäumen und NGOs werden die dauerhafte Ausgrenzung von Teilen der Migrantenpopulation nicht hinnehmen wollen.

Für Kommunalpolitiker und Praktiker scheint die „was-nicht-sein-darf-kann-auch-nicht-sein“ Haltung vieler Zentralregierungen zunehmend weniger hinnehmbar zu sein. Dies zumindest implizieren zahlreiche gegenläufige politische Initiativen in verschiedenen europäischen Städten. Um der Anwesenheit von ansonsten irregulären Bevölkerungsgruppen Rechnung

¹⁵ Siehe auch Jandle 2007

¹⁶ Die südeuropäischen Staaten verfolgen demgegenüber häufig eine pragmatischere Linie und regularisieren nachträglich, was sie nicht verhindern konnten und können.

zu tragen, öffnen die städtischen Verwaltungen unter anderem in Brüssel, Rotterdam, München, Freiburg, Madrid und Florenz entweder gewisse öffentliche Dienste für irreguläre Migranten oder aber sie bieten gesonderte Dienstleistungen an¹⁷. Dies reicht von der kommunalen Registrierung und dem Zugang zu allen kommunalen Diensten, wie etwa in Spanien, über die Zulassung zu Schule und Gesundheitsdiensten in Großbritannien, Belgien und den Niederlanden bis hin zu gesonderten Gesundheitsanlaufstellen in einigen deutschen Städten, wie etwa in München.

Darüber hinaus werden eine Reihe von Diskussionen geführt, die sich mit grundsätzlichen und nachhaltigen Lösungsmöglichkeiten befassen. So wurden in Hong Kong, aber auch in Lausanne Runde Tische eingerichtet, an denen alle Akteure einschließlich der Vertreter der Sans Papiers beteiligt sind, und die einvernehmliche Lösungen anstreben. In der Lombardei, Italien haben einige Kommunen Kontakte mit den Bürgermeistern der bedeutendsten Herkunftsorte irregulärer Migranten im Senegal Gespräche aufgenommen, um über eine einvernehmliche Migrationssteuerung zu verhandeln. Inzwischen wird bereits darüber nachgedacht, ob und in welchem Maße Städten Handlungsspielräume für eine eigene Migrationspolitik haben könnten, die sowohl den Wanderungsrealitäten, als auch den wirtschaftlichen Notwendigkeiten Rechnung trägt. Einzelne Staaten, allen voran Großbritannien, gefolgt von Portugal und Spanien setzen auf die Einrichtung von legalen Migrationskanälen, die ansonsten irreguläre Migration in reguläre Bahnen lenken soll. In diesem Zusammenhang wurde auch bereits über Arbeitssuchendenvisa und Mehrfachvisa nachgedacht. Schließlich wird auch auf europäischer und internationaler Ebene derzeit intensiv über Modelle der Steuerung von Migration diskutiert, und zwar insbesondere in Form von zirkulärer, also befristeter Migration vor allem aus Osteuropa und Westafrika. Diese Diskussion erkennt einerseits an, dass Migration zwar nützlich ist, akzeptiert andererseits aber, dass dauerhafte Einwanderung in vielen Staaten derzeit kaum Zustimmung zu finden scheint. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben sich dagegen untereinander bereits auf ein Modell geeinigt, das sehr viel weiter geht und vollständige Freizügigkeit in den Grundrechtekatalog aufnimmt und garantiert. Ob dieses Modell auf andere Regionen oder gar die ganze Welt übertragbar wäre, wie dies jüngst eine Initiative der Unesco unter der Überschrift „migration without borders scenario“ untersuchte, soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden. In jedem Fall aber wären liberale und einvernehmliche Regelungen am ehesten dazu geeignet, das Konfliktpotential zu vermindern und nachhaltige Lösungen hervorzubringen.

¹⁷ Den kommunalen Initiativen voraus gegangen waren allerdings häufig Angebote von Kirchen und NGOs, die einen wichtigen Beitrag zur Bereitschaft von Kommunen und Stadtverwaltung leisten, die Probleme (a) anzuerkennen und (b) dementsprechende Initiativen zu entwickeln.

Literatur

- Anderson, Philip. 'Das sie uns nicht vergessen...': Menschen in der Illegalität in München. München: Landeshauptstadt München, Sozialreferat, 2003.
- Barry, Brian und Goodin Robert E. (Hrsg.), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheafm 1992.
- Bauman, Zygmund, *Globalization: the human consequences*, Cambridge, Polity, 2001.
- Carens, Joseph, Aliens and citizens – the case for open borders, *Review of Politics*, 1987, IL, S. 251-73.
- Cholewinski, Ryszard, *Irregular migrants: access to minimum social rights*, Strasbourg: Council of Europe, 2005.
- Cole, Phillip, *Philosophies of exclusion. Liberal political theory and immigration*, Edinburgh, 2000.
- Cyrus, Norbert, Düvell, Franck und Dita Vogel, Illegale Zuwanderung in Deutschland und Grossbritannien: Ein Vergleich. *IMIS-Beiträge*, 24, 2004, S. 45-74.
- Düvell, Franck, *Illegal immigration in Europe. Beyond control*, Houndmills, Palgrave/MacMillan, 2006.
- Düvell, Franck, Zugang zur Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers: Ein europäischer Vergleich. In Rotes Kreuz Schweiz (Hrsg.), *Sans papiers in der Schweiz. Unsichtbar – Unverzichtbar*, Zürich, Seismo, 2006, S. 136-156.
- Düvell, Franck, Migration und Gerechtigkeit: Gerechtigkeitsvorstellungen und –gefühle von Migranten, in Ian Kaplow und Christoph Lienkamp (Hrsg.). *Sinn für Ungerechtigkeit. Ethische Argumentationen im globalen Kontext*. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat 38. Baden Baden: Nomos, 2005, S. 178-198.
- Düvell, Franck, Illegale Migration: Soziales Konstrukt der Neuzeit, Charakteristikum von Ungerechtigkeit und Ausdruck politischen Versagens, in Klaus Jünschke und Bettina Paul (Hrsg.), *Wer bestimmt denn unser Leben. Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus*. Karlsruhe: van Loeper, 2005, S. 41-57.
- Düvell, Franck, 'Who else if not us?' Ethics in immigration and social work with (undocumented) immigrants, in PICUM (Hrsg.), *Assisting Undocumented Migrants in Germany, The Netherlands, Belgium and the United Kingdom*, Brüssel: PICUM, 2002, S. 85 – 96.
- Düvell, Franck, Social and economic aspects of living conditions of undocumented immigrants: United Kingdom, in PICUM (Hrsg.), *Assisting Undocumented Migrants in Germany, The Netherlands, Belgium and the United Kingdom*, Brüssel: PICUM, 2002, S. 28–36.
- Dworkin, Ronald, "What is equality? Part II: Equality of resources", *Philosophy and Public Affairs* 10, 1981, S. 283-345
- Engbersen, Godfried, Joanne van der Leun und Arjen Leerkes, *The Dutch Migration Regime and the Rise in Crime among Illegal Immigrants*, 2004.
- Flynn, Don und Franck Düvell, *Undocumented migrants. Symptom, not the problem*, PICUM policy brief, Brüssel, PICUM, April 2007.
- Jandl, Michael, *Innovative Concepts for Alternative Migration Policies*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007.
- Jordan, Bill und Franck Düvell, *Migration: Boundaries of Equality and Justice*, Cambridge, Polity, 2003.
- Jordan, Bill und Franck Düvell, *Irregular Migration: The dilemmas of transnational mobility*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.
- Krugman, P.R. and Obstfeld, M., *International Economics. Theory and policy*, Reading, Mass., 1997.
- Lutz, Helma und Susanne Schwalgin, *Living in the twilight zone. Illegalised migrant domestic workers in Germany*. Paper presented at workshop "Domestic service, a factor of social revival in Europe, 8-12 Mai 2003, Essex
- PICUM, *Undocumented Migrants Have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework*, Brüssel, Picum.

- Rath, Jan, The informal economy as bastard sphere of social integration, in Eberhard Eichenhofer (Hrsg.), Migration und Illegalität. *IMIS-Schriften*, 7, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 1999, S. 117-136.
- Rawls, John, *Political Liberalism*, New York, 1993.
- Ruhs, Martin und Bridget Anderson, *Semi-compliance in the migrant labour market*, Working Paper, Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, 2007.
- Sassen, Saskia, *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton, 2001.
- Schönwälder, Karen; Sciortino, Giuseppe und Dita Vogel, *Migration und Illegalität in Deutschland*. AKI-Forschungsbilanz 1, Berlin, Wissenschaftszentrum, 2005.
- Schwartz, Warren F. (Hrsg.), *Justice in immigration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.