

Holk Stobbe

Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten

Interne Migrationskontrollen und die
Handlungsspielräume von Sans Papiers



Universitätsverlag Göttingen

Holk Stobbe
Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten

erschienen im
Universitätsverlag Göttingen 2004

Holk Stobbe

Undokumentierte Migration
in Deutschland und
den Vereinigten Staaten

Interne Migrationskontrollen und die
Handlungsspielräume von Sans Papiers



Universitätsverlag Göttingen
2004

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

© Alle Rechte vorbehalten, Universitätsverlag Göttingen 2004

Satz und Layout: Universitätsverlag Göttingen

Umschlagabbildung: Juli 2000, Los Angeles. Aufnahme Holk Stobbe

Gefördert mit Mitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG)

ISBN 3-930457-69-5

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	VIII
Verzeichnis der Abkürzungen	X
1. Einleitung	1
2. Theoretischer Hintergrund und konzeptionelle Anlage der Untersuchung	7
2.1 Theoretische Ansätze in der Migrationsforschung	13
2.2 Interne Kontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers	35
2.3 Fazit	53
3. Methode	55
3.1 Auswahl der Vergleichsländer	55
3.2 Vergleichende Politikfeldanalyse.....	62
3.3 Qualitativer Zugang zum Untersuchungsgegenstand.....	64
3.4 Sampleauswahl	72
3.5 Das Interview	77
3.6 Auswertung.....	83
4. Bundesrepublik Deutschland: Interne Migrationskontrollen und Handlungsspielräume von Sans Papiers	86
4.1 Polizeiliche Kontrollen	91
4.2 Zugang zum Arbeitsmarkt	97
4.3 Gesundheitsversorgung.....	116
4.4 Meldeauflagen und Unterkunft	126
4.5 Schule und Kinderbetreuung.....	133

5. Vereinigte Staaten: Interne Migrationskontrollen und Handlungsspielräume von Sans Papiers	137
5.1 Polizeiliche Kontrollen	142
5.2 Zugang zum Arbeitsmarkt	148
5.3 Gesundheitsversorgung	168
5.4 Meldeauflagen und Unterkunft	177
5.5 Schule und Kinderbetreuung	184
6. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers im Ländervergleich.....	189
6.1 Die Einbettung interner Kontrollen.....	190
6.2 Policy-Output und Outcomes im Ländervergleich.....	199
7. Schlussbemerkungen	213
Anhang I: Tabellen	220
Anhang II: Interviewleitfaden	226
Literaturverzeichnis	229



Wie in diesem Café südlich der US-mexikanischen Grenze bieten viele Sozialeinrichtungen und private Initiativen auf beiden Seiten der Grenze den von der langen Reise und der Anspannung erschöpften GrenzgängerInnen kostenlos Essen, Kleidung, Informationen und Unterkunft an.

Danksagung

Das vorliegende Buch ist zwischen 1999 und 2003 als Dissertation am Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien der Universität Göttingen und am Zentrum für vergleichende Einwanderungsforschung (CCIS) der Universität von Kalifornien in San Diego entstanden. Ohne die Unterstützung einer Vielzahl von Menschen wäre diese Arbeit nicht zustande gekommen – ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

An erster Stelle gilt mein besonderer Dank den MigrantInnen, die sich trotz ihrer oft schwierigen Situation bereit gefunden haben, Interviewgespräche mit mir zu führen. Ich wünsche ihnen allen, dass sie ein Leben nach ihre Vorstellungen an den Orten ihrer Wahl und ohne Benachteiligungen durch ihren Aufenthaltsstatus führen können. Des weiteren möchte ich den MitarbeiterInnen in Unterstützungsorganisationen und allen denjenigen, die sich für die Belange von MigrantInnen und Flüchtlingen ohne Ansehen des Aufenthaltsstatus einsetzen, dafür danken, dass sie mir wertvolle Hinweise gegeben, Interviewkontakte vermittelt und bei Übersetzungen geholfen haben.

Herzlich danken möchte ich auch meinem Betreuer Peter Lösche und meiner Betreuerin Ursula Birsl, die ich zu jeder Zeit ansprechen konnten und die mich mit Fragen, Kritik und Anregungen befähigt haben, meine Arbeit weiterzuentwickeln. Zudem möchte ich Steffen Kühnel und Martin Kronauer für die intensiven Beratungsgespräche danken. Ebenso hat Wayne Cornelius durch seine Anregungen und die Unterstützung meiner empirischen Arbeit in den Vereinigten Staaten zum Gelingen dieses Buches beigetragen.

Ein großer Dank geht an Christian Banse, der in unzähligen intensiven Diskussionen mir geholfen hat, meine Gedanken zu sortieren. Unerlässlich war seine Hilfe auch bei der Durchsicht des Manuskripts für die vorliegende Veröffentlichung. Gleichmaßen danke ich Joachim Tornau, dessen gründliche Lektoratsarbeit dafür gesorgt hat, dass orthographische und grammatikalische Fehler in diesem Buch nur auf meine nachträglichen Änderungen zurückzuführen sind.

Auch bei meinen Eltern Uwe und Renate Stobbe möchte ich mich herzlich bedanken. Sie haben mich während meines Studiums nicht nur in finanzieller Hinsicht unterstützt und mich darin bestärkt, meinen wissenschaftlichen Interessen nachzugehen.

Schließlich möchte ich darauf hinweisen, dass diese Arbeit ohne Stipendien und die Unterstützung durch das DFG-Graduiertenkolleg „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“ in Göttingen, das Zentrum für vergleichende Einwanderungsforschung in San Diego sowie das Education-Abroad-Programm der Universität von Kalifornien und der Universität Göttingen nicht zustande gekommen wäre – dafür meinen herzlichen Dank.

Verzeichnis der Abkürzungen

AFDC	Aid to Families with Dependent Children (Familienbeihilfe)
AFL-CIO	American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations (Gewerkschaftsdachverband)
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Berlin
AsylBLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AuslDÜV	Ausländerdatenübermittlungsverordnung
AuslG	Ausländergesetz
BCBP	Bureau of Customs and Border Protection (Behörde für Zoll und Grenzpolizei)
BDA	Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BerlSchulG	Schulgesetz des Bundeslandes Berlin
BGS	Bundesgrenzschutz
BCBP	Bureau of Customs and Border Protection (Behörde für die Kontrolle der Außengrenzen)
BICE	Bureau of Immigration and Customs Enforcement (Behörde für interne Migrations- und Zollkontrollen)
BICS	Bureau of Citizenship and Immigration Services (Einwanderungsbehörde)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DHS	Department of Homeland Security (Ministerium für Heimatschutz)
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DMV	Department of Motor Vehicles (Fahrzeugbehörde)
DOL	Department of Labor (Arbeitsministerium)
DREAM	Development, Relief, and Education for Alien Minors Act (Oktober 2003)
d.V.	Der Verfasser
EURODAC	Europäisches daktylokopisches Fingerabdrucksystem (EU-Datenbank für den Vergleich von Fingerabdrücken von AsylbewerberInnen und Sans Papiers)
FSIR	Fair and Secure Immigration Reform (Von der Bush-Administration vorgeschlagene Reform der Einwanderungsgesetzgebung)
GAO	US General Accounting Office (Prüfungsausschuss des US-Kongresses)
GATS	General Agreement on Trade in Services (intern. Dienstleistungsabkommen seit 1995)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (intern. Zoll- und Handelsabkommen seit 1947)

HHS	Department of Health and Human Services (Gesundheitsministerium)
HUD	Department for Housing and Urban Development (Ministerium für Stadtentwicklung)
IIRAIRA	Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act 1996
INA	Immigration and Nationality Act
INS	Immigration and Naturalization Service (US-Einwanderungsbehörde bis 2003)
IRCA	Immigration Reform and Control Act 1986
LA	Los Angeles
MSPA	Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act
NGO	Non Governmental Organisation (Nicht-Regierungsorganisation)
NSEERS	National Security Entry-Exit Registration System (Registrierungssystem für temporäre MigrantInnen)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OSH Act	Occupational Safety and Health Act 1970
OSHA	Occupational Safety and Health Administration (US-Arbeitsschutzbehörde)
RAW	Replacement Agricultural Worker Program (Legalisierungsprogramm in IRCA)
SAW	Special Agricultural Worker Program (Legalisierungsprogramm in IRCA)
SAVE	Systematic Alien Verification for Entitlements
SEIU	Service Employees Industrial Union (Dienstleistungsgewerkschaft)
SGB III	Sozialgesetzbuch III: Arbeitsförderungsgesetz
SGB V	Sozialgesetzbuch V: gesetzliche Krankenversicherung
SGB VII	Sozialgesetzbuch VII: gesetzliche Unfallversicherung
SIS	Schengen Informationssystem (zentrale EU-Ausländerdatenbank)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TPS	Temporary Protected Stay (Befristete Aufenthaltsgenehmigung für Flüchtlinge)
US-VISIT	U.S. Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (seit Jan. 2004)
ZAPO	Zentrale integrierte Anlaufstelle für PendlerInnen aus Osteuropa
ZDH	Zentralverband des deutschen Handwerks
ZENS	Zentrum für Europa- und Nordamerikastudien
ZuWG	Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)

„They imported slaves, although they did not call them slaves: Chinese, Japanese, Mexicans, Filipinos. They live on rice and beans, the businessmen said. They wouldn't know what to do with good wages. Why, look how they live. Why, look what they eat. And if they get funny – deport them...”
– John Steinbeck, *The Grapes of Wrath*

1. Einleitung

Undokumentierte Migration ist eine notwendige Begleiterscheinung restriktiver Migrationspolitik. Wenn reguläre Wege der Einwanderung blockiert werden, die Migrationsursachen aber fortbestehen, ist undokumentierte Migration unausweichlich. Zwar wird durch Einwanderungsbeschränkungen einem großen Teil potentieller MigrantInnen die Einreise in die Aufnahmeländer unmöglich gemacht; einigen gelingt es aber, als „Sans Papiers“ im Land zu leben. Sans Papiers ist die Selbstbezeichnung von MigrantInnen ohne regulären Aufenthaltsstatus in Frankreich (Abdallah 1999: 17; Cissé 1999; Jurado Guerrero 2000) und wird in der Migrationsforschung als Synonym für undokumentierte oder „illegale“ MigrantInnen verwendet (Eichenhofer 1999a: 11; Bade 2002: 27; Vogel 2003: 164). Viele Anzeichen sprechen dafür, dass in den fortgeschrittenen Industriestaaten immer mehr Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus leben (OECD 2000: 29-44; Angenendt; Kruse 2002: 13). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Einwanderungspolitik in diesen Ländern immer selektiver und damit für viele Migrantengruppen immer restriktiver wird. Gezielt sollen bestimmte MigrantInnen wie junge und gut qualifizierte Arbeitskräfte angeworben werden, während anderen wie Armutsflüchtlingen, nachreisenden Familienmitgliedern und Asylsuchenden der Aufenthalt erschwert wird. Diese Steuerung der Einwanderung nach ökonomischen Interessen wird in klassischen Einwanderungsländern ebenso angestrebt wie in Staaten, die bisher als Einwanderungsländer wider Willen galten. In den Vereinigten Staaten, Kanada oder Australien werden die bisher bestehenden Einwanderungsmöglichkeiten beschränkt; Deutschland, Japan oder

die skandinavischen Länder öffnen sich zunehmend für Fachkräfte und temporäre Arbeitsmigration und bauen gleichzeitig die bereits bestehenden Einwanderungsrestriktionen für andere Migrantengruppen aus.

Zur Durchsetzung der Einwanderungsbeschränkungen setzen die fortgeschrittenen Industriestaaten nicht nur auf Kontrollen an den Außengrenzen, sondern auch auf interne Kontrollen. Damit sind Kontrollen gemeint, die innerhalb der territorialen Grenzen der Aufnahmeländer durchgeführt werden und bei denen der Aufenthaltsstatus von MigrantInnen überprüft wird. Interne Migrationskontrollen werden nicht nur von der Polizei und den Ausländer- bzw. Einwanderungsbehörden durchgeführt, sondern umfassen alle Kontrollen, die bei einem Kontakt von MigrantInnen mit staatlichen Institutionen vorgenommen werden. Hierzu gehören Kontrollen u.a. am Arbeitsmarkt, bei Meldebehörden und Sozialämtern, im öffentlichen Gesundheitswesen und in Kindergärten, Schulen und Universitäten (Brochmann 1999b: 12).

In den vergangenen Jahren ist in vielen OECD-Staaten ein massiver Ausbau der internen Kontrollen zu beobachten. Dies liegt zum einen daran, dass externe Kontrollen nicht jeden undokumentierten Grenzübergang verhindern können (selbst die Hochsicherheitsgrenze der DDR wurde immer wieder unerlaubt überwunden). Seit dem Ende der 1980er Jahre sind die nationalen Grenzen vielerorts durchlässiger geworden: So haben etwa die politischen Umbrüche in den Staaten Ost- und Südosteuropas zu einer Öffnung der Grenzen geführt, und sukzessive sind die Grenzkontrollen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten abgebaut worden. Zum anderen hat weltweit der grenzüberschreitende Verkehr z.B. von TouristInnen, Geschäftsreisenden oder temporären ArbeitsmigrantInnen deutlich zugenommen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass internationale Abkommen sowie technische und ökonomische Entwicklungen immer mehr Menschen ermöglichen, zumindest zeitweilig ihr Herkunftsland zu verlassen. Dabei nutzen einige MigrantInnen befristete Aufenthaltsgenehmigungen, um regulär in ein Land einzureisen und nach Ablauf des Visums als so genannte Overstayer undokumentiert zu bleiben. Die verschärften internen Kontrollen sollen verhindern, dass die Einwanderungsrichtlinien unterlaufen werden und undokumentierte Migration weiter zunimmt. *„Control strategies imposed by the authorities of receiving countries have given rise to counter-strategies or strategies of circumvention by actual or potential migrants. Immigrants are actors who will react to restrictive policies by utilizing whatever channels are available. Thus, effectivization of control gives rise to another tendency, namely clandestinization”* (Brochmann 1999a: 330; Hervorhebungen im Original; vgl. auch Castles; Miller 1998: 288ff.). Damit stehen Kontrollpolitik und undokumentierte Migration in einem reziproken Verhältnis: Einerseits ist *„Illegal migration [...], by definition, a product of the laws made to control migration“* (Castles; Miller 1998: 96), andererseits reagieren die fortgeschrittenen Industriestaaten auf undokumentierte Migration mit immer neuen Einwanderungskontrollen.

Die Anschläge auf das Pentagon und das World Trade Center vom 11. September 2001 wurden zum Anlass genommen, neue Kontrollen

einzuführen, die sich überwiegend gegen MigrantInnen richten. Obwohl Präsident George W. Bush die Einsicht äußerte: „*They were terrorists, not immigrants*“, sind MigrantInnen unter den Generalverdacht des Terrorismus geraten. Tausende Menschen arabischer Herkunft oder muslimischen Glaubens mussten sich bei der US-Einwanderungsbehörde melden, Hunderte wurden ohne Anklage mehrere Monate festgehalten oder abgeschoben (Migration und Bevölkerung 2003). Das Kontrollsystem NSEERS wurde mit dem Überwachungsprogramm „US-VISIT“ so weit ausgebaut, dass seit Januar 2004 von allen Personen, die mit Visum in die USA einreisen, Fingerabdrücke und ein digitalisiertes Foto gespeichert werden (Migration News 2003b). Die Verschärfung der Migrationskontrollen wird auch mit dem Umbau der US-Einwanderungsbehörde INS beabsichtigt. Mit dem *Homeland Security Act* wurde der INS im März 2003 aus dem Justizressort ausgegliedert und in drei Behörden aufgeteilt, die dem neuen Ministerium für Heimatschutz (DHS) unterstellt sind. Das *Bureau of Customs and Border Protection* (BCBP) und das *Bureau of Immigration and Customs Enforcement* (BICE), die den Großteil des INS-Budgets erhielten, wurden in den Dienst der Terrorabwehr gestellt und sind nunmehr ausschließlich für externe bzw. interne Migrationskontrollen zuständig (Niessen; Schibel 2003: 14).

Neben internen Kontrollen gibt es jedoch auch noch andere Reaktionen auf das Wachsen der undokumentierten Bevölkerung. Zu Beginn des US-Präsidentschaftswahlkampfes kündigte George W. Bush an, mit der *Fair and Secure Immigration Reform* (FSIR) ein Legalisierungsgesetz auf den Weg zu bringen: Allen Sans Papiers, die einen Arbeitsplatz in den USA nachweisen können, soll ein temporärer Aufenthaltsstatus gewährt werden (Migration und Bevölkerung 2004; Migration News 2004). Die Wahl des Zeitpunkts, eine solche Legalisierungsmaßnahme zu versprechen, hatte sicherlich wahltaktische Gründe. Das Programm an sich ist jedoch keine neue Idee der Bush-Administration. Bereits zu Beginn ihrer Amtszeit verhandelte sie mit dem mexikanischen Präsidenten Vincente Fox über eine Amnestie für mexikanische Arbeitskräfte, die ohne Aufenthaltsstatus in den USA arbeiten.

Zwischen den verschärften Kontrollen und einem Legalisierungsprogramm besteht indes nur scheinbar ein Widerspruch. Denn mit der geplanten Legalisierung würde die US-Administration zusätzliche Möglichkeiten erhalten, personenbezogene Daten etwa über Aufenthaltsort und den Arbeitsplatz von Sans Papiers zu sammeln. Und diese Informationen, so hofft die Regierung, könnten dafür verwendet werden, MigrantInnen nach Ablauf der temporären Aufenthaltsgenehmigung leichter auszuweisen – zumal die strikteren internen Migrationskontrollen einen undokumentierten Aufenthalt erschweren (Migration und Bevölkerung 2004).

Erfahrungen in den USA legen jedoch nahe, dass dieses Ziel nicht erreicht werden wird. Bereits 1986 hat es mit dem *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) den Versuch gegeben, mit Legalisierungsprogrammen einerseits und einer Verschärfung der Migrationskontrollen andererseits undokumentierte Migration

zu bekämpfen. Obwohl damals 3,1 Millionen MigrantInnen Papiere erhielten und sowohl die internen als auch die externen Kontrollen in den 1990er Jahren erheblich ausgebaut wurden (Bean et al. 1990), stieg die Zahl der Sans Papiers schon Mitte der 1990er Jahre über das Niveau von 1986 (Baker 1997; Gimpel; Edwards 1999, Hayes 2001).

In Deutschland wurde anders als in den USA und in vielen anderen EU-Staaten bisher noch nicht öffentlich über ein Legalisierungsprogramm diskutiert (De Bruycker 2000). Obwohl undokumentierte Migration in der Bundesrepublik kein Randphänomen ist, wird bislang nur auf die Verschärfung von Kontrollen, insbesondere von internen Migrationskontrollen, gesetzt (Alt 2003: 457ff.). So dient auch in Deutschland die Anti-Terror-Debatte als Anlass, um die Rechte von MigrantInnen zu beschneiden, Visa mit maschinenlesbaren Fingerabdrücken und Fotos einzuführen sowie MigrantInnenvereine und islamische Glaubensgemeinschaften stärker zu überwachen. Aber nicht nur im Zuge der Terrorabwehr werden interne Migrationskontrollen verschärft. Zuletzt wurde beschlossen, ab Juli 2004 die Zuständigkeit für Arbeitsmarktkontrollen (und damit die Zuständigkeit für die Bekämpfung von „illegaler Ausländerbeschäftigung“) von den Arbeitsämtern auf die Zollbehörden zu verlagern und deren Personal erheblich aufzustocken (Frankfurter Rundschau vom 4.12.2003).

Diese aktuellen Beispiele illustrieren, dass das Anwachsen undokumentierter Migration mit einem Ausbau von Einwanderungsrestriktionen, vor allem von internen Kontrollen einher geht. „Obwohl es klar ist, daß undokumentierte Migration trotz zunehmender Restriktionen weltweit im Ansteigen begriffen ist [...], hat man die Wirksamkeit einer derartigen [restriktiven] Politik außerhalb Nordamerikas bisher wissenschaftlich kaum überprüft. Die Wirksamkeit von Beschränkungen dürfte sich jedoch von Land zu Land erheblich unterscheiden“ (Massey 2000: 64).

Wie aber lassen sich die Auswirkungen einer Politik im Allgemeinen und die Folgen interner Migrationskontrollen für Sans Papiers im Besonderen untersuchen? Denn letztlich lässt sich von den politischen Entscheidungsinhalten nicht bruchlos auf ihre Wirkung und ihre langfristigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen schließen (Schmidt 1997: 217). Eine Untersuchung, die sich auf den Policy-Output von Einwanderungsrestriktionen, also auf die in den Leitlinien¹ der internen Migrationskontrollen formulierten Ziele und die gesetzlichen Maßnahmen konzentriert, wird nur sehr bedingt Aussagen über ihre Wirkungen machen können. Dazu müssten die Implementation der Maßnahmen und die konkreten Auswirkungen bei den MigrantInnen selbst, also die Policy-Outcomes, untersucht werden.² Denn da die undokumentierte

¹ Unter Leitlinien werden hier die nach einem definierten, transparent gemachten Vorgehen erzielte Übereinkunft entscheidungsnaher politischer und staatlicher Akteure (z.B. Parteien, Interessensgruppen, Verbände, Parlamente, Behörden etc.) über Ziele und angemessene Vorgehensweisen in einem Politikfeld verstanden.

² Die Begriffe Output und Outcomes werden in der politikwissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich verwendet. Hier sollen unter Policy-Output die Leitlinien und gesetzlichen

Bevölkerung trotz einer immer restriktiveren Kontrollpolitik in den fortgeschrittenen Industriestaaten eher wächst als abnimmt, könnte ohne eine empirische Untersuchung der Auswirkungen auch angenommen werden, dass die internen Kontrollen kaum einen Einfluss auf Sans Papiers ausüben. Daher soll in der vorliegenden Arbeit empirisch der Frage nachgegangen werden, welche Folgen die internen Kontrollen für Sans Papiers haben.

Dazu sollen in einem Ländervergleich die Implementation interner Kontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers analysiert werden. Als Vergleichsländer wurden die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik Deutschland ausgewählt. Im Gegensatz zu anderen Untersuchungen in der Migrationsforschung liegt dieser Länderauswahl die Annahme zugrunde, dass Unterschiede in den Handlungsspielräumen von Sans Papiers weniger auf Differenzen in den nationalen Leitlinien und gesetzlichen Maßnahmen zur internen Kontrolle selbst basieren, denn der Policy-Output hat sich in den beiden Auswahlländern angeglichen. Ausschlaggebend ist auch nicht, dass es sich bei den Vergleichsländern um ein klassisches Einwanderungsland (USA) einerseits und ein „Einwanderungsland wider Willen“ (Deutschland) andererseits handelt. Unterschiede in den Handlungsspielräumen von Sans Papiers werden hingegen aus dem Grund erwartet, dass die internen Kontrollen in Maßnahmen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und der Politik der inneren Ordnung³ eingebettet sind, die in den USA einen eher liberalen, in Deutschland einen eher etatistischen Charakter haben (Dittgen 2000: 81).

Dem Begriff des „Handlungsspielraums“ wird in dieser Arbeit Giddens' (Giddens 1988) soziologische Handlungstheorie der Strukturierung zu Grunde gelegt. Danach wird individuelles Handeln durch Strukturen wie soziale Normen, Gesetze, staatliche Maßnahmen etc. einerseits eingeschränkt, andererseits aber auch erst ermöglicht. Handeln und Struktur stehen in einem reflexiven Verhältnis, da durch individuelle Handlungen Strukturen – und damit Handlungsspielräume – nicht nur reproduziert, sondern auch verändert werden (Giddens 1988: 51ff.). In Bezug auf interne Migrationskontrollen soll von Handlungsspielräumen

Maßnahmen in einem Politikfeld verstanden werden und unter Policy-Outcomes zum einen die Implementation dieser Maßnahmen (unter Berücksichtigung der beteiligten staatlichen Institutionen und konkurrierender Policy-Leitlinien anderer Politikbereiche) und zum anderen die Auswirkungen dieser Maßnahmen (oft auch aus Policy-Impact bezeichnet). Als Auswirkungen interner Kontrollmaßnahmen werden hier speziell nur die Handlungsspielräume von Sans Papiers betrachtet (vgl. Prittwitz 1994: 59ff.).

³ Mit dem Begriff „Politik der inneren Ordnung“ ist in dieser Arbeit nicht Ordnungspolitik im Sinne von „ordnender“ staatlicher Wirtschaftspolitik gemeint, sondern die Politik des Ordnungsrechts, die im englischen Sprachgebrauch als „*politics of policing and surveillance*“ bezeichnet wird. Eine wörtliche Übersetzung mit „Polizei- und Überwachungs politik“ ist jedoch missverständlich, da polizeiliche Maßnahmen nur ein Teil von „policing and surveillance“ sind. Mit dem Begriff soll das Verhältnis Individuum – Staat zum Ausdruck kommen, d.h. die Eingriffsrechte des Staats in die Persönlichkeits- und Datenschutzrechte. Hierzu gehören Maßnahmen wie die Pflicht zur Registrierung bei Meldeämtern, die Ausweisungspflicht, die Kontrollbefugnisse von staatlichen Behörden (z.B. der Sozial- oder Arbeitsämter) etc..

gesprochen werden, um den Raum zu beschreiben, der durch staatliche Kontrollmaßnahmen entsteht. Dieser Raum strukturiert die Handlungsoptionen von Sans Papiers am Arbeitsmarkt, in der Öffentlichkeit, bei der Wohnungssuche etc. und wird gleichzeitig mit dem Handeln der Sans Papiers neu strukturiert (Brochmann 1999b: 22).

Um diese Handlungsspielräume zu erforschen, wurden zwischen Ende 1999 und 2001 in jedem Vergleichsland zwanzig undokumentierte MigrantInnen systematisch nach den Kriterien Alter, Dauer des Aufenthalts, Geschlecht, Herkunft und Qualifikation ausgewählt und zu ihren Erfahrungen mit internen Kontrollen befragt. Diese leitfadengestützten qualitativen Interviews wurden computergestützt mit Hilfe der Mayring'schen qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Die Berichte dieser vierzig MigrantInnen bilden neben Experteninterviews⁴ die empirische Grundlage der Länderstudien und des Ländervergleichs.

In Kapitel 2 wird zunächst auf die Relevanz der Untersuchung interner Kontrollen und der Handlungsspielräume von Sans Papiers für aktuelle Debatten in der Migrationsforschung eingegangen und die theoretischen Überlegungen zur empirischen Untersuchung dargelegt. Anschließend werden im Kapitel 3, dem Methodenteil, die Länderauswahl, die Zusammenstellung der Interviewsamples und die Auswertungsmethode diskutiert. In Kapitel 4 und 5 werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung in Länderstudien präsentiert, die nach fünf zentralen Bereichen interner Migrationskontrollen gegliedert sind. Abschließend werden in Kapitel 6 die Befunde der Länderstudien in einem analytischen Vergleich gegenübergestellt und die Unterschiede in den Handlungsspielräumen von Sans Papiers für jeden der fünf Kontrollbereiche hervorgehoben.

⁴ Mit dem Begriff ExpertInnen soll nicht unterstellt werden, dass Sans Papiers keine ExpertInnen in Fragen der undokumentierten Migration und der internen Migrationskontrollen sind (anders bei: Müller-Schneider 2000: 92f.); mit dem Begriff sind hier Fachleute gemeint, die entweder selbst Kontrollen durchführen oder sich professionell mit den Auswirkungen der Kontrollen beschäftigen und auf Grund ihrer Position Informationen weitergeben können, die ansonsten nicht zugänglich sind (Gilchrist 1999: 357f.).

2. Theoretischer Hintergrund und konzeptionelle Anlage der Untersuchung

Undokumentierte Migration gewinnt nicht nur als empirisches Forschungsfeld, sondern auch in der migrationstheoretischen Debatte an Gewicht. Ein erheblicher Teil der international vergleichenden Migrationsforschung beschäftigt sich mit der Frage, wie Einwanderung in den einzelnen Ländern gesteuert wird, und damit auch mit der Frage, wie versucht wird, undokumentierte Migration zu verhindern.

Bevor näher auf diese Fragen einzugehen ist, sollen einige zentrale Begriffe dieser Arbeit erläutert werden. In der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte sind unterschiedliche Definitionen des Begriffs „Sans Papiers“ anzutreffen. U.a. in den Statistiken der US-Einwanderungsbehörde werden sie als „*deportable aliens*“ bezeichnet, d.h. als MigrantInnen, die im Falle einer Kontrolle mit ihrer Ausweisung rechnen müssen (U.S. Department of Homeland Security 2003: 213). Da in den meisten Ländern eine Arbeitsgenehmigung an den Aufenthaltsstatus geknüpft ist, werden in der Definition Sans Papiers = „*deportable aliens*“ auch MigrantInnen mit einbezogen, die zwar über einen regulären Aufenthaltsstatus verfügen, jedoch nicht zur Arbeitsaufnahme berechtigt sind und – sollten sie bei einer Arbeitsmarktkontrolle aufgegriffen werden – gleichermaßen wie MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus ausreisen müssen. Hierzu zählen beispielsweise TouristInnen, die ohne Erlaubnis auf einer Baustelle arbeiten, oder SaisonarbeiterInnen, die andere als die genehmigten Tätigkeiten ausüben (vgl. Definitionen bei Çinar et al. 2000: 12f.; Lederer 1999b: 54ff.; Vogel 2003: 162f.; Hjarnø 2003: 3; Alt 2003: 20f.). Vereinzelt werden zu den Sans Papiers auch

MigrantInnen mit einem prekären Aufenthaltsstatus gezählt, die – wie die InhaberInnen einer so genannten Duldung⁵ in Deutschland – grundsätzlich ausreisepflichtig sind, deren Abschiebung jedoch sachliche oder rechtliche Hindernisse entgegenstehen (Lederer 1999b: 58f.; Elwert 2002: 10f.; Vogel 2003: 164). Die unterschiedlichen Auslegungen des Begriffs Sans Papiers in der Literatur machen deutlich: „*Illegal immigrants' are not a homogenous group and people move in time between statuses of legality and illegality. The terms and definitions used can sometimes be as fluid as the phenomena under study*“ (Singleton 2003: 2). In dieser Arbeit sollen unter Sans Papiers jedoch nur diejenigen MigrantInnen verstanden werden, die weder über eine gültige Aufenthalts- noch eine Arbeitsgenehmigung verfügen. Dabei ist es unerheblich, ob sie undokumentiert eingereist sind (beispielsweise mit Hilfe von SchlepperInnen oder über nicht kontrollierte Teile der Grenzen) oder ob sie so genannte *Overstayer* sind – also MigrantInnen, die mit regulären Aufenthaltspapieren, z.B. mit Touristenvisa, eingereist und nach Ablauf des Visums undokumentiert im Land geblieben sind (Brochmann 1999a: 315).

Unter undokumentierter Migration wird in dieser Arbeit basierend auf der ILO Konvention Nr. 143 (1975) die internationale Migration von Sans Papiers verstanden, d.h. „*movements where migrants find themselves during their journey, on arrival or during their period of residence and employment in conditions contravening relevant international multilateral or bilateral instruments or agreements, or national laws or regulations*“ (OECD 1999: 229). Mit „Migration“ ist eine spezifische Form räumlicher Mobilität gemeint, bei der geografische oder politische Grenzen überschritten werden. Internationale Migration heißt, dass Herkunft und Ziel der MigrantInnen in verschiedenen Ländern liegen. Dabei gelten nur jene Personen als MigrantInnen, die ihren Lebensmittelpunkt für eine bestimmte Mindestdauer oder für unbestimmte Zeit – eventuell dauerhaft – in ein anderes Land verlegen (Treibel 1999: 21). Ein einmaliger und zeitlich befristeter Aufenthalt zu touristischen oder geschäftlichen Zwecken zählt daher nicht zu den Formen internationaler Migration (Müller-Schneider 2000: 15; Nuscheler 1995: 27). Der Begriff „undokumentierte Migration“ wird anderen, in der Literatur synonym verwendeten Begriffen wie „illegale“, „irreguläre“, „*unauthorized*“, „unkontrollierte“ oder „klandestine“ Migration (Vogel 2003: 164) vorgezogen, da er pejorative Konnotationen vermeidet (Çinar et al. 2000: 11; Nuscheler 1995: 30) und zum Ausdruck bringt, dass nicht nur den MigrantInnen ein Aufenthaltsdokument fehlt, sondern auch Staat, Gesellschaft und Wissenschaft dieses Phänomen bisher kaum zur Kenntnis genommen und dokumentiert haben (Eichenhofer 1999a: 12f.; Brochmann 1999a: 325).

Internationale Migration wird durch die Vergabe von Aufenthaltsvisa, durch Abkommen mit den Herkunfts- und Transitländern und durch externe und interne Kontrollen gesteuert (Çinar et al. 2000: 22). Mit den Aufenthaltsvisa können zeitliche Befristungen, die Einschränkung der Arbeitserlaubnis,

⁵ Die Duldung ist nach § 56 AuslG ein Dokument, das die Aussetzung der Ausreiseaufforderung bestätigt, jedoch keinen regulären Aufenthaltsstatus begründet.

Anforderungen an die Qualifikation oder das Vermögen der MigrantInnen verbunden sein, oder sie werden nur erteilt, wenn die MigrantInnen eine Einladung, einen Arbeitsvertrag oder Verwandte im Aufnahmeland vorweisen können. Internationale Abkommen umfassen u.a. bi- und multilaterale Verträge über visumsfreien Reiseverkehr, die Rücknahme von (Transit-) MigrantInnen, gemeinsame Grenzkontrollen (Brochmann 1999a: 306) und im weiteren Sinne auch wirtschaftliche Kooperation, da diese die ökonomischen Anreize zur Migration verringern sollen (Nuscheler 1995: 99ff.). Externe Kontrollen sind in erster Linie Grenzkontrollen und Kontrollen an See- und Flughäfen, sie können aber auch im Einsatz von Grenzbeamten im Ausland sowie in Sanktionen gegen Transport- und Reiseunternehmen bestehen, die unerlaubt MigrantInnen über die Grenze befördern (Brochmann 1999b: 12, 23).

In der Migrationsforschung ist weitgehend Konsens, dass sich seit dem Ende der 1980er Jahre die Migrationspolitik der fortgeschrittenen Industriestaaten in zentralen Bereichen angeglichen hat (Martin 2003: 79; Santel 1998: 14). Noch in den 1980er Jahren unterschieden sich klassische Einwanderungsländer von anderen OECD-Ländern: *„being traditional immigration countries (US, Canada and Australia), [they, d.V.] have emphasized external control, and made relatively little use of internal controls“* (Brochmann 1999b: 12). Angesichts der Konvergenz wird von einem Teil der Forschenden die These vertreten, dass sie im Bereich der Migrationspolitik im Wesentlichen eine Reaktion auf globale, exogene Faktoren ist und somit ein Ausdruck für den Verlust der Fähigkeit der Nationalstaaten, eigenständige nationale Leitlinien für eine Migrationspolitik zu formulieren und Migration auf nationaler Ebene zu steuern.

Hinter dieser These, die im Folgenden kurz „Kontrollverlustthese“ genannt werden soll, steht die Annahme, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten die technischen, ökonomischen, sozialen und politischen Voraussetzungen für internationale Migration grundlegend gewandelt haben. Immer mehr Menschen sind mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet, nationale Grenzen zu überschreiten, und immer mehr Menschen wollen ihre Herkunftsregion verlassen, weil Krieg, Verfolgung und Diskriminierung sie bedrohen oder weil ihre ökonomische Existenzgrundlage durch die Liberalisierung nationaler Märkte und durch die marktbeherrschende Position multinationaler Unternehmen in der Agrar- und Industrieproduktion erodiert (Castles; Miller 1998: 283ff.; Stalker 2000: 7; Dreher 2003: 12ff.).

Zudem öffnen die fortgeschrittenen Industriestaaten seit den 1990er Jahren ihre Märkte nicht nur für immer mehr Waren und Dienstleistungen, sondern auch für Arbeitskräfte (Hunger; Santel 2003: 9). Der so genannte Anwerbestopp, der im Zuge der wirtschaftlichen Rezession der frühen 1970er Jahre in vielen westeuropäischen Ländern erlassen wurde, um den Zuzug von ArbeitsmigrantInnen und deren Familienangehörigen zu beenden, wird derzeit formell oder zumindest *de facto* selbst in „Einwanderungsländern wider Willen“ aufgehoben. In Deutschland ist zwar das Vorhaben, ein Zuwanderungsgesetz zu

schaffen, in der parteipolitischen Auseinandersetzung umstritten. Mit der so genannten Greencardverordnung von 1999 (Bundesbeauftragte für Migration 2003: 63) und der ausgeweiteten Möglichkeit, Visa für Saisonarbeit und für Werkverträge zu erteilen, werden aber schon seit den 1980er Jahren wieder Arbeitskräfte angeworben (Bundesbeauftragte für Migration 2003: 54ff.; Sieveking et al. 1997: 39ff.). Auch in außereuropäischen Ländern ist eine Kehrtwende in der Migrationspolitik zu beobachten. In Japan war in den 1970er Jahren das Verhängen eines Anwerbstopps überflüssig, da zu den Zeiten des Arbeitskräftemangels in den 1960er Jahren nicht auf Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen, sondern auf Rationalisierungsmaßnahmen und den Export von arbeitsintensiver Produktion in den südostasiatischen Raum gesetzt wurde. Jegliche Form von Zuwanderung galt lange Zeit als politisch unerwünscht. Derzeit wird zwar noch kein konkreter Entwurf für ein japanisches Einwanderungsgesetz diskutiert, die Anwerbung von *Trainees* aus Südostasien (Yamanaka 2000) und von *Nikkeijin* (den Nachkommen japanischer AuswandererInnen) aus Südamerika sind jedoch Beispiele für eine neue, gelockerte Migrationspolitik der japanischen Regierung (Sassen 1999b: 13; Thränhardt 1999a: 203ff.; Sellek 2001).

Die Öffnung für Migration ist der Ausdruck eines „Paradigmenwechsels“ (Butterwegge; Hentges 2003a: 7f.), zumindest aber eine Perspektivwechsels in der Migrationspolitik, der in allen fortgeschrittenen Industriestaaten zu verzeichnen ist. Während Migration in vielen Ländern bis Anfang der 1990er Jahre als ein „Problem“, mitunter sogar als eine „Bedrohung“ gesehen wurde und daher so weit als möglich unterbunden werden sollte (Seifert 2000: 166 ff.), wird seit Mitte der 1990er Jahre die Öffnung für bestimmte Formen von Migration wenn schon nicht begrüßt, so doch zumindest als notwendig erachtet. Beispiele für diesen Paradigmenwechsel sind die Debatten über den internationalen Wettbewerb um „die besten Köpfe“ (Butterwegge 2003: 67), die zur Einführung der so genannten Greencard in Deutschland (Bade; Münz 2000: 12, 18f.; Cyrus; Vogel 2003: 14) und zu einer Anhebung der US-Einwanderungsquoten für Hochqualifizierte (H-1B-Visa) führte (Cornelius; Espenshade 2001) oder die Diskussion um die mit dem tendenziellen Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung verbundenen Probleme, welche in Deutschland in den Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz mündete (Oberndörfer 2000: 213f.; Butterwegge 2003: 58f.).

Charakteristisch für den Paradigmenwechsel ist jedoch, dass nicht alle Migrantengruppen gleichermaßen in den OECD-Ländern willkommen sind – Armutsflüchtlinge, AsylbewerberInnen oder Familienangehörige, die nicht zur „Kernfamilie“ gehören, sollen nur eingeschränkt oder gar nicht die Möglichkeit erhalten, dauerhaft einzuwandern. Entsprechend sind die Migrationskontrollen, die in den 1970er Jahren – vor allem nach dem in vielen westeuropäischen Ländern beschlossenen Anwerbstopp – entwickelt wurden, durch den Paradigmenwechsel nicht obsolet geworden. Sie werden weiterentwickelt und ausgebaut, um Auflagen für reguläre MigrantInnen (Befristungen der

Aufenthaltsgenehmigungen, Arbeitsverbote etc.) durchzusetzen und um undokumentierte Migration zu verhindern.

Cornelius et al. gehen davon aus, dass die Konvergenz der Migrationspolitik in den fortgeschrittenen Industriestaaten angesichts der veränderten Rahmenbedingungen internationaler Migration und der neuen Präferenzen in der Migrationspolitik (selektive Öffnung für qualifizierte bzw. „erwünschte“ Arbeitskräfte) vor allem eine Konvergenz der Politik der Migrationskontrollen ist: *„there is a growing similarity among industrialized, labor-importing countries in terms of [...] the policy instruments chosen for controlling immigration, especially unauthorized migration“* (Cornelius et al. 1994a: 3f.; vgl. Brochmann 1999a: 298). Die Konvergenzthese macht sich insbesondere an der Beobachtung fest, dass externe Migrationskontrollen, d.h. vor allem Kontrollen an den nationalen Grenzen, durch Freihandelsabkommen, Freizügigkeit innerhalb von Wirtschaftsräumen wie der EU, zunehmenden Reiseverkehr etc. für die Steuerung von Migration an Bedeutung verlieren und statt dessen vermehrt interne Kontrollen eingesetzt werden. Diese Konvergenz der Migrationspolitik geht einher mit einer Kluft zwischen Policy-Output (Entscheidungsinhalte der Politik, d.h. Leitlinien und Maßnahmen interner Migrationskontrollen) und Policy-Outcomes (Implementation der Maßnahmen und Handlungsspielräume von Sans Papiers) bei der Steuerung und Kontrolle von Migration, die Cornelius et al. in der *„gap hypothesis“* beschreiben (vgl. Brochmann 1999a: 314). Demnach erreicht die nationale Migrationspolitik die mit den Leitlinien formulierten Ziele nur unvollständig: *„the gap between the goals of national immigration policy (laws, regulations, executive actions, etc.) and the actual results of policies in this area (policy outcomes) is wide and growing wider in all major industrialized democracies“* (Cornelius et al. 1994a: 3f.; Hervorhebungen im Original; vgl. auch Martin 2003: 5).

Sowohl die Konvergenz der Migrationspolitik als auch das Auseinanderklaffen von Policy-Output und Policy-Outcomes in den OECD-Staaten wird in der Migrationstheorie unterschiedlich gedeutet. Eine Reihe von AutorInnen vertreten die Kontrollverlustthese und gehen davon aus, dass überwiegend „exogene“ Faktoren ursächlich für die Konvergenz der Migrationspolitik sind und dass sowohl die Konvergenz als auch das Auseinanderklaffen ein Beleg für einen zunehmenden Kontrollverlust der fortgeschrittenen Industriestaaten sind. Andere AutorInnen halten dieser These entgegen, dass es vornehmlich endogene Kräfte, vor allem aber nationale politische Interessen sind, die eine Konvergenz begünstigt haben und dass daher allenfalls von einer politisch in Kauf genommenen Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten, nicht aber von einem Kontrollverlust gesprochen werden kann: *„Für nicht intendierte Effekte in der Immigrationspolitik lassen sich viele Beispiele finden, allerdings ist dies nicht gleichbedeutend mit einem Kontrollverlust“* (Seifert 2000: 42).

Die Kontroverse um die Ursachen der Konvergenztendenzen in der Migrationspolitik macht sich u.a. auch an der Einschätzung des Phänomens undokumentierte Migration fest. In allen fortgeschrittenen Industriestaaten –

einschließlich der „Einwanderungsländer wider Willen“ – stellt die undokumentierte Bevölkerung mehr als eine unbedeutende Minderheit (OECD 2000: 29 – 44; Angenendt; Kruse 2002: 13), und es wird angenommen, dass sie weiterhin wächst (Lederer 1999b: 53). VertreterInnen der Kontrollverlustthese sehen ihre Annahmen durch den weltweiten Anstieg undokumentierter Migration bestätigt, da die OECD-Staaten trotz wachsender Bedeutung von internen Kontrollen augenscheinlich immer weniger in der Lage sind festzulegen, wer sich auf dem nationalen Territorium aufhalten darf und wer nicht: „PolitikerInnen sind mit wachsendem öffentlichem Druck in Richtung Einwanderungskontrolle konfrontiert, die tieferen, weltwirtschaftlich bedingten Ursachen der internationalen Migration liegen aber zum größten Teil außerhalb ihres Einflßbereichs, und formale Restriktionen stoßen auf wachsende moralische und gerichtliche Widerstände. In vielen entwickelten Ländern greifen daher die PolitikerInnen zu *symbolischen* politischen Mitteln, um den *Anschein* von Kontrolle zu erwecken“ (Massey 2000: 64, Hervorhebungen im Original). Entsprechend ist nach Müller-Schneider undokumentierte Migration ein Ausdruck dieses Kontrollverlusts: „Noch deutlicher als bei der legalen zeigt sich die Krise der Eintrittskontrolle bei der illegalen Zuwanderung. Diese Art der Migration stellt bereits per definitionem eine Einschränkung der staatlichen Eintrittskontrolle dar, da sie gegen staatlich festgelegte Zuwanderungsregelungen verstößt“ (Müller-Schneider 2000: 37).

Dieser Deutung des Phänomens undokumentierte Migration wird seitens der KritikerInnen der Kontrollverlustthese entgegengehalten, dass die Fähigkeit der Nationalstaaten, Migration zu steuern, eher zu- als abnimmt. Die Reduzierung der regulären Einwanderungsmöglichkeiten, die Exklusion⁶ vieler MigrantInnen von gesellschaftlichen Partizipationsrechten bei einer gleichzeitigen Öffnung für bevorzugte Migrantengruppen war in der Vergangenheit nicht möglich. Es bestanden weder die administrativen noch die technischen Voraussetzungen, um zwischen regulärer und undokumentierter Migration zu unterscheiden. Undokumentierte Migration ist nach dieser Lesart nicht der Ausdruck eines Kontrollverlustes, sondern umgekehrt der eines gestiegenen Einflusses (Joppke 1999: 271 ff.).

Für die Untersuchung der Auswirkungen von internen Migrationskontrollen auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers ist diese Debatte von entscheidender Bedeutung. Sollte die Konvergenz der Migrationspolitik und das Auseinanderklaffen von Policy-Output und Policy-Outcomes im Wesentlichen durch externe Faktoren ausgelöst sein und einen Kontrollverlust widerspiegeln, dann ist zu erwarten, dass länderübergreifend die Handlungsspielräume von Sans

⁶ Mit dem Begriff der Exklusion sind in dieser Arbeit nicht Formen der graduellen sozialen Ausgrenzung von gesellschaftlicher Teilhabe gemeint, er stellt also z.B. kein Synonym für den Begriff der Armut dar. Vielmehr soll unter Exklusion der trennscharfe, da vollständige Ausschluss von der Teilhabe an staatlichen Leistungen verstanden werden, d.h. die Unmöglichkeit der Mitgliedschaft in gesetzlichen Sozialversicherungen oder der Inanspruchnahme von staatlichen Transferleistungen. Vgl. hierzu: Kronauer 2002: 9ff.

Papiers weitgehend übereinstimmen. Ist die Kluft jedoch vornehmlich durch interne Faktoren und spezifische innerstaatliche Interessen begründet, dann ist zu erwarten, dass es trotz einer gewissen Annäherung der Migrationspolitik deutliche nationale Unterschiede in den Handlungsspielräumen gibt. Die Differenz zwischen Policy-Output und -Outcomes wäre in diesem Fall kein Ausdruck für einen „Kontrollverlust“, sondern das Ergebnis nationaler politischer und ökonomischer Präferenzen.

Im Folgenden sollen die prominentesten Positionen der Debatte um die Kontrollverlust-These aufgegriffen und ihr Bezug zu undokumentierter Migration erörtert werden. Dazu werden drei Ansätze diskutiert, die aus unterschiedlichen Perspektiven die Kontrollverlustthese vertreten: Der erste konstatiert einen Kontrollverlust auf Grund einer zunehmenden globalen Integration von Märkten, der zweite betont die Zunahme der Bedeutung von transnationalen sozialen Prozessen und der dritte geht von einer zunehmenden Entkoppelung von bürgerlichen Rechten und Staatsangehörigkeit aus. Diesen Ansätzen werden Einwände gegenüber gestellt, die die Rolle „hausgemachter“ nationaler Probleme und politischer Präferenzen bei der Herausbildung dieser „globalen“ Phänomene betonen. Ausgehend von der Auseinandersetzung mit diesen Ansätzen wird anschließend beschrieben, welche Bedeutung der nationalen oder Makro-Ebene im Verhältnis zur Meso- und zur Mikro-Ebene bei der vorliegenden Untersuchung der Handlungsspielräume von Sans Papiers zukommt.

2.1 Theoretische Ansätze in der Migrationsforschung

Ökonomische Globalisierung und internationale Abkommen

Eine Variante der „Kontrollverlustthese“ stellt einen engen Zusammenhang zwischen der mit dem Schlagwort „Globalisierung“⁷ beschriebenen Intensivierung des internationalen Austausches von Waren, (Finanz-) Dienstleistungen und Informationen einerseits und der Integration globaler Arbeitsmärkte durch Migration andererseits her (Castles; Miller 1998: 290). In der Tradition von Wallersteins Weltsystemtheorie (Wallerstein 1974; 1991; 2000) hebt Sassen in Arbeiten wie „Losing Control?“ (Sassen 1996a; 1998; 1999a) hervor, dass mit der Durchsetzung der kapitalistischen Weltwirtschaftsordnung und der Zunahme internationaler Arbeitsteilung MigrantInnen zunehmend den Kapital- und

⁷ Im Zusammenhang mit migrationstheoretischen Überlegungen definiert Stalker den Begriff Globalisierung wie folgt: „Globalization goes beyond internationalization. It implies a higher plane of organization – one at which discrete national entities are themselves dissolving so that all major political and economic decisions will ultimately be transmitted globally. This new world sees the „death of geography“ and in particular the demise of the nation-state.“ Stalker 2000: 2. Für eine ausführliche Diskussion des facettenreichen Begriffs Globalisierung und seine Implikationen für die Migrationswissenschaft vgl. u.a. Sassen 1996a; Bös 1997; Beck 1998; Held et al. 1999; Butterwegge; Hentges 2003b.

Warenströmen in die kapitalistischen Zentren⁸ folgen, vor allem in die fortgeschrittenen Industriestaaten. Zudem haben sich die ökonomischen und sozialen Bedingungen für Migration grundlegend geändert. Der Verlust der Fähigkeit, Migration auf nationaler Ebene zu steuern, entsteht demnach im Wesentlichen durch ökonomische Prozesse, die sich als externe Faktoren dem nationalstaatlichen Einfluss entziehen. Durch ihre globale Ausprägung stellen sie die fortgeschrittenen Industriestaaten vor mehr oder weniger die gleichen Herausforderungen und lassen nur einen kleinen Gestaltungsspielraum für die nationale Migrationspolitik (Sassen 1996a: 59ff.; Sassen 1999b: 15ff.; Sassen 2000; Stalker 2000).

Erstens sind dank der Innovationen in der Transport- und Kommunikationstechnologie Mobilitätsbarrieren für potenzielle MigrantInnen verringert worden. Am Ende des 19. Jahrhunderts war internationale Migration überwiegend von der Auswanderung aus den europäischen Nationalstaaten in die (ehemaligen) Kolonien geprägt (International Organization for Migration 2000: 35). Heutzutage sind wesentlich mehr Menschen mit den Ressourcen und – dank der globalen Reichweite von Massenmedien – mit dem Wissen ausgestattet, ihre Herkunftsregionen verlassen zu können (Bös 1997; Müller-Schneider 2000: 111). Nicht nur die klassischen Einwanderungsländern des späten 20. Jahrhunderts, sondern die große Mehrheit der fortgeschrittenen Industriestaaten weist eine positive Einwanderungsbilanz auf. Angesichts dieser zunehmenden und sich ständig diversifizierenden globalen Migration wird laut Held et al. (Held et al. 1999: 321ff.) die Kontrollfähigkeit der Nationalstaaten schon aus fiskalischen Gründen immer stärker eingeschränkt. Die Entwicklung der weltweiten Migration erfordert, dass die nationalen Kontrollmaßnahmen kontinuierlich angepasst und die Verwaltungen, das Personal und die technischen Hilfsmittel ausgeweitet werden. Die damit verbundenen Kosten können nur schwer aufgebracht werden. Daher kommt es – so Held et al. – zunehmend zum Kontrollverlust.

Zweitens entzieht die kapitalistische Durchdringung der Herkunftsregionen und die Vorherrschaft multinationaler Konzerne auf den Weltmärkten mehr und mehr Menschen ihre ökonomische Existenzgrundlage, so dass ein Teil der Menschen den globalen Kapitalströmen in die kapitalistischen Zentren folgt, ohne dass diese Migration von den Aufnahmeländern gewünscht ist (Gosh 1998: 51ff.).

Drittens wandelt sich seit Mitte der 1970er Jahre die Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur in den fortgeschrittenen Industriestaaten. Arbeitsintensive Produktionsbetriebe werden zunehmend in Länder mit niedrigen Lohn-, Sozial- und Umweltstandards (aus der Sicht der Migrationsforschung: Herkunfts- und Transitländer) verlagert. Statt durch eine produktionszentrierte Beschäftigungsstruktur sind die „neuen“ Ökonomien durch wissens- und dienstleistungsorientierte Erwerbsarbeit gekennzeichnet. Für sie ist – pointiert – nicht mehr die

⁸ Mit kapitalistischen Zentren sind nicht nur die fortgeschrittenen Industriestaaten, sondern auch die von Sassen beschriebenen *Global Cities*, zu denen auch die industriellen Zentren der Herkunftsländer gemeint (Sassen 1997).

Einkommensverteilung einer Industriegesellschaft der 1960er Jahre in Form einer Zwiebel (Bolte 1967) charakteristisch (eine breite Schicht mittlerer Einkommen), sondern die Verteilung in Form einer Sanduhr (viele hohe und niedrige, aber wenige mittlere Einkommen). Diese Veränderung der Beschäftigungsstruktur lässt einen Arbeitsmarkt für Beschäftigte in den gering qualifizierten, häufig personenbezogenen Dienstleistungen entstehen, der nicht ins Ausland verlagert werden kann (Reinigungspersonal, Kinderbetreuung, Gaststättengewerbe, Pflgetätigkeiten etc.). Diese Arbeitsplätze werden auf Grund der prekären Arbeitsverhältnisse (niedriges Lohnniveau, fehlende Arbeitsplatzsicherheit, geringe Aufstiegschancen, kaum Kündigungsschutz, keine gewerkschaftliche Vertretung, extrem flexible Arbeitszeiten etc.) von der Mehrzahl der einheimischen Erwerbstätigen gemieden (Seifert 2000: 153ff.). Daher entstehen im Dienstleistungssektor immer mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig- oder dequalifizierte⁹ MigrantInnen. Die Auslagerung von arbeitsintensiven Industriezweigen und die Umstrukturierung zu so genannten Dienstleistungsökonomien führt zu einer Öffnung der Grenzen der fortgeschrittenen Industriestaaten für bestimmte Formen von Migration, z.B. für Hochqualifizierte, aber auch für gering qualifizierte DienstleisterInnen.

Die zunehmende internationale Integration der Ökonomien drückt sich in der Aufhebung von Handelsbarrieren, Zöllen und Steuern, in Handelsabkommen wie GATT oder GATS sowie im Entstehen von Freihandelszonen und multinationalen Binnenmärkten aus. Diese Entwicklung hat einen erheblichen Einfluss auf die internationale Migration und auf die Fähigkeit von Nationalstaaten, Migration zu steuern (Haus 1999: 85ff.; Sassen 1999a: 21; Martin 2003: 12ff.). VertreterInnen der Kontrollverlustthese auf Grund der globalen Integration von Ökonomien gehen u.a. davon aus, dass die fortgeschrittenen Industriestaaten undokumentierte Migration immer weniger am klassischen Ort der Migrationskontrolle – den nationalen Außengrenzen – kontrollieren und die Einreise bzw. den Aufenthalt von Sans Papiers verhindern können (Castles; Miller 1998: 98ff.; Sassen 1999b: 15ff.; Stalker 2000: 9, 47ff.).

Nicht zuletzt durch das NAFTA-Abkommen wurde die Politik der Einwanderungskontrollen in Frage gestellt, die sich bis Anfang der 1980er Jahre auf Kontrollen an den Außengrenzen und den so genannten *ports of entry* (internationale Häfen und Flughäfen) konzentrierte. Bei den Verhandlungen der NAFTA-Mitgliedsländer (Kanada, Vereinigte Staaten und Mexiko) sind auf Drängen der USA Fragen der Migration und der Freizügigkeit von Arbeitskräften explizit ausgeklammert worden (Stobbe 2004: 280ff.).¹⁰ Trotzdem ist das

⁹ Hier wird von Dequalifizierung gesprochen, wenn MigrantInnen nicht ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt und entlohnt werden, z.B. wenn ÄrztInnen für häusliche Pflgetätigkeiten angestellt werden oder AgraringenieurInnen als VorarbeiterInnen eine Tomatenernte koordinieren.

¹⁰ Lediglich für Geschäftsreisende, InvestorInnen, Hochqualifizierte und MitarbeiterInnen internationaler Unternehmen wurden Visaquoten festgelegt. Die Quote für mexikanische Staats-

Migrationsaufkommen zwischen Mexiko und den USA durch die Intensivierung des grenzüberschreitenden Warenaustausches seit dem Inkrafttreten von NAFTA erheblich gestiegen (Martin 1999a: 138 ff.; Martin 1999b: 126ff.). Um den möglichst ungehinderten Fluss von Waren und Dienstleistungen zu gewährleisten, ist es spätestens seit 1994 nicht mehr möglich, alle GrenzgängerInnen umfassend zu kontrollieren: Eine lückenlose Kontrolle wäre nur mit einem enormen technischen und fiskalischen Aufwand zu erreichen.

Die Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten durch die zunehmende ökonomische Integration werden nach Auffassung der VertreterInnen der Kontrollverlustthese noch deutlicher am Beispiel des EU-Binnenmarktes. Mit dem Inkrafttreten des zweiten Schengener Abkommens 1995 fielen die Kontrollen an den Binnengrenzen der so genannten Schengenstaaten weg. Entsprechend der Vereinbarungen im Amsterdamer Vertrag von 1997 wurden bis März 2001 die Grenzkontrollen zwischen allen Staaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Großbritanniens) aufgehoben (Brochmann 1999a: 308ff.; Treibel 1999: 69ff.; Wihtol de Wenden 1999: 89ff.). Die Freizügigkeit von EU-ArbeitnehmerInnen und der relativ ungehinderte Reiseverkehr ermöglichen MigrantInnen, in ein Mitgliedsstaaten einzureisen und sich anschließend weitgehend frei und undokumentiert innerhalb des Binnenmarktes zu bewegen. Es wird daher argumentiert, dass die vornehmlich ökonomisch motivierte Bildung des EU-Binnenmarktes zu Lasten der Kontrollfähigkeiten der einzelnen Mitgliedsländer geht: „Das Projekt des Gemeinsamen Marktes hat ein Schlaglicht auf die essentielle Bedeutung der Bewegungsfreiheit für die Entstehung einer grenzenfreien Gemeinschaft geworfen. Die Institutionen der EG mußten sich mit den daraus entstehenden Problemen beschäftigen, auch wenn sie nicht die gesetzlichen Mittel zu ihrer Lösung hatten. Mit der Zeit wuchs das Engagement der EG in Fragen der Visumpolitik, Familienzusammenführung und Migrationspolitik, die früher ausschließlich in der Zuständigkeit des Nationalstaates lagen. Die Regierungen widersetzten sich zunächst diesen Eingriffen in ihre Domäne, aber die heutigen rechtlichen und praktischen Bedingungen haben dafür gesorgt, daß die Beteiligung der EG als unvermeidlich akzeptiert wird, trotz aller Bekundungen des Gegenteils“ (Sassen 1996b: 171).

Die ökonomisch begründete Kontrollverlustthese betont, dass nationale Migrationspolitik immer stärker zurücksteht hinter den Anforderungen des Weltmarktes, multinationaler Konzerne und der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts im internationalen Konkurrenzkampf um Ressourcen zu erhalten. Cornelius et al. kritisieren diese Position, die Nationalstaaten nur einen geringen Gestaltungsspielraum einräumt und globale ökonomische Einflüsse überbetont:

bürgerInnen liegt bei 5500 Visa jährlich – angesichts von täglich Zehntausenden von GrenzgängerInnen eine äußerst geringe Zahl. OECD 2002: S. 281.

„Powerful economic forces, in both sending and receiving countries, unquestionably underlie a large part of today’s global pattern of migratory movements. But we should not view these forces deterministically, as entirely motivating or thwarting the makers of immigration policy in industrialized democracies, nor as precluding all meaningful policy innovation“ (Cornelius et al. 1994b: 29).

Ein zwingender Zusammenhang zwischen den zunehmenden grenzüberschreitenden ökonomischen Aktivitäten und einem daraus entstehenden „externen“ Druck auf die Migrationspolitik existiert nach dieser Sicht nicht. Die OECD-Länder schließen internationale Handelsabkommen nur dann ab, wenn sie sich davon Vorteile erhoffen. Neue Freihandelszonen entstehen auf Initiative und im Interesse der fortgeschrittenen Industriestaaten und sind damit Ausdruck nationaler politischer und ökonomischer Präferenzen. Aus dem Abschluss von Handelsverträgen oder dem Beitritt zu multinationalen Freihandelszonen leitet sich für die Nationalstaaten kein Zwang ab, eine intensivere ökonomische Kooperation mit einer bestimmten Migrationspolitik zu verbinden oder die Einschränkung von Souveränitätsrechten hinzunehmen. Als Beispiele hierfür sind die von der US-Administration betriebene Ausklammerung der Themen Migration und Migrationskontrolle bei den NAFTA-Verhandlungen, die Sonderstellung Großbritanniens bei der Aufhebung von Grenzkontrollen im Amsterdamer Vertrag sowie die Verzögerungspolitik der deutschen Regierung bei der Harmonisierung der EU-Asylpolitik zu nennen (Cyrus 1999: 217ff.).

Soweit internationale Verträge mit der Einschränkung von Souveränitätsrechten – insbesondere im Bereich der Migrationssteuerung – verbunden sind, schließen sie Nationalstaaten nur dann ab, wenn der erwartete Nutzen größer ist als die Nachteile aus der Einschränkung der Kontrollen.

„Clearly there is a connection between certain changes in the international political economy and the increasing mobility of people [... But] endogenous factors are the key determinants. As much as Europe, North America, and Japan may wish to ignore or avoid dealing with these factors, they must eventually recognize that the ‘crisis of control’ which they are experiencing derives largely from political, economic, and social changes occurring within the major labor-importing countries.“ (Cornelius et al. 1994b: 7; Hervorhebung im Original).

Weitere Kritik an der Kontrollverlustthese setzt an der Prämisse an, dass die fortgeschrittenen Industriestaaten in den Jahrzehnten des Kalten Krieges deutlich weniger globalen ökonomischen Einflüssen ausgesetzt gewesen seien und dass sie daher eine nationale Migrationspolitik hätten formulieren können, die ohne Abstriche implementiert und durchgesetzt werden konnte. Joppke argumentiert, dass

„most limitations on state discretion to admit or exclude non-members are self-induced. Self-limited sovereignty, not externally diminished sovereignty, characterizes the state in an age of international migration. Externally diminished sovereignty is the diagnosis of globalists [...] The notorious problem of

this line of reasoning is a hyperbolic baseline of strong sovereignty that never was [...] There have always been some limitations on state discretion over entry and exit [...] and there has been no significant expansion of such limitations in the era of globalization. Moreover, an inquiry why states have to accept certain categories of unwanted immigrants: guestworkers as settlers, family immigrants, illegal immigrants, and asylum-seekers, will almost always identify domestic, rather than external, causes“ (Joppke 1999: 21; Hervorhebung im Original).

Die Vorstellung, dass Staaten in früheren Zeiten festlegen konnten, wer sich im Land aufhalten kann und wer nicht, ist unhistorisch. Bis Ende des 19. Jahrhunderts war das Instrumentarium der Nationalstaaten, Migration zu steuern, überwiegend auf Anwerbung und Grenzkontrollen beschränkt. Ein ausdifferenziertes Visasystem, die staatliche Kategorisierung verschiedener Migrantengruppen (Flüchtlinge, temporäre ArbeitsmigrantInnen, permanente EinwandererInnen etc.) und die technischen und administrativen Instrumente für Migrationskontrollen wurden erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelt. Aber auch diese erlaubten keine vollkommene Migrationssteuerung. Einschlägig sind die so genannten Gastarbeiterprogramme der 1950er und 60er Jahre in Westeuropa, die eine Aufenthaltsverfestigung der ArbeitsmigrantInnen durch so genannte Rotationsmigration (befristete Aufenthaltsgenehmigungen) und gezielte Exklusion (anfängliche Unterbringung in Lagern, Einschränkung des Familiennachzugs, kaum Sprachkurse und andere Integrationsangebote etc.) verhindern sollten. In keinem der Anwerbeländer konnte nach dem Anwerbestopp der 1970er verhindert werden, dass ein Großteil der MigrantInnen im Land sesshaft wurde und dass Familienangehörige nachkamen. Desgleichen arbeiteten MexikanerInnen, auch nachdem das so genannte Bracero-Programm in den USA 1964 beendet worden war, weiter auf US-amerikanischen Farmen. Da sie jedoch nicht mehr offiziell als Arbeitskräfte angeworben wurden, kamen sie als „wetbacks“¹¹, d.h. als Sans Papiers, und arbeiteten unter noch prekäreren Bedingungen als zuvor (Hayes 2001: 30f.).

Zweifellos ist das für Migrationskontrollen verfügbare Instrumentarium durch Handelsverträge, Freihandelszonen und multinationale Binnenmärkte reduziert worden. Diese Einschränkung nehmen die Regierungen der OECD-Länder jedoch bewusst in Kauf, da die ökonomischen Vorteile die Erschwernisse bei der Migrationskontrolle bei weitem überwiegen. Zudem trifft sie der Wegfall einzelner Maßnahmen, die in der Vergangenheit den Schwerpunkt der Migrationskontrollen ausgemacht haben (vor allem Kontrollen an den Außengrenzen und Visumspflicht), nicht unvorbereitet. Denn diese werden nach dem Abschluss von internationalen Wirtschaftsabkommen nicht einfach ersatzlos gestrichen, sondern durch neue Kontrollen substituiert (Brochmann 1999b: 17ff.). So regelt

¹¹ „Wetbacks“ ist eine pejorative Bezeichnung für MigrantInnen aus Mexiko und anderen lateinamerikanischen Staaten; sie bezieht sich auf MigrantInnen, die durch den Rio Grande schwimmen, um undokumentiert in die USA zu gelangen.

beispielsweise nur einer der 142 Artikel des Schengener Durchführungsabkommens (Juni 1990) die Öffnung der Binnengrenzen zwischen den Unterzeichnerstaaten, die restlichen 141 Artikel befassen sich mit der *Substitution* bzw. *Ausweitung* von Kontrollen (Stobbe 2004: 285f.). Zudem haben technische¹² und administrative¹³ Innovationen sowie die Beschneidung von zivilen Rechten¹⁴ dazu beigetragen, dass in vielen Bereichen die Fähigkeit der fortgeschrittenen Industriestaaten, Einwanderung zu steuern, eher wächst als dass sie beschnitten wird.

Freeman wendet sich gegen die Kontrollverlustthese, indem er die Rolle von nationalen Interessensgruppen bei der Formulierung der Migrationspolitik hervorhebt. Seinen Beobachtungen zu Folge gibt es keine bedeutsame Kluft zwischen den Policy-Maßnahmen und den Policy-Outcomes der Migrationspolitik, wohl aber stimmen die existierenden Policy-Leitlinien häufig nicht mit den Interessen und Einstellungen der Mehrheit der WählerInnen überein. Laut Freeman haben die Wahlberechtigten als ArbeitnehmerInnen, Sozialversicherte oder SteuerzahlerInnen ein „rationales“ Interesse an Einwanderungsrestriktionen und umfassende Kontrollen.¹⁵ Für die Formulierung von Politikzielen in der Migrationspolitik ist nach Freeman jedoch weniger der Wählerwille als das Interesse von gut organisierten Lobbygruppen entscheidend. Dass sich diese Interessensgruppen gegen den Wählerwillen durchsetzen können, liegt daran, dass die Kosten und der Nutzen von Migration ungleich verteilt sind. Während sich der Nutzen von Migration bei wenigen AkteurInnen konzentriert (ArbeitgeberInnen, MigrantInnen und deren Angehörige, Menschenrechtsgruppen), sind die Kosten diffus z.B. auf SteuerzahlerInnen oder ArbeitnehmerInnen verteilt. Auf Grund der Konzentration der Vorteile von Migration können sich *interne* Interessensgruppen, die für ein Mehr an Einwanderung sind, besser organisieren und Ausnahmeregelungen für bestimmte Branchen und Migrantengruppen erwirken oder die Implementation restriktiver Einwanderungskontrollen verhindern (Freeman 1998). Die zunehmende undokumentierte Migration in den OECD-Ländern könnte nach dieser Sicht das Ergebnis einer erfolgreichen Lobbyarbeit von Interessensgruppen, welche die Dienstleistungen von Sans Papiers in Anspruch nehmen (Unternehmen, Privathaushalte, KonsumentInnen), sowie von Migrantenorganisationen und

¹² Z.B. automatisierte Erfassung biometrischer Merkmale, zentralisierte Datenbanken etc.

¹³ Z.B. Vereinheitlichung von Visa- und Ausweisformularen, internationale Vernetzung von Datenbanken.

¹⁴ Z.B. das Recht der informationellen Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG.

¹⁵ Die Beobachtung, dass sich die Mehrheit der Bevölkerung in den OECD-Ländern für eine restriktive Einwanderungspolitik ausspricht, ist empirisch sicherlich richtig. Fraglich ist jedoch, ob diese Einstellung tatsächlich von ökonomischen Eigeninteressen geleitet ist. So könnte z.B. auch argumentiert werden, dass gerade SteuerzahlerInnen und Sozialversicherte ein Interesse an mehr Zuwanderung haben müssten, da durch die Erwerbstätigkeit von MigrantInnen die Steuer- und Versicherungslasten auf mehr Beitragszahlende verteilt werden könnte.

Menschenrechtsvereinen sein, welche strikte interne und externe Kontrollen oder zumindest deren Implementierung verhindert.

Brochman sieht in undokumentierter Migration sogar einen Hinweis auf das Ansteigen staatlicher Steuerungsfähigkeit.

„Paradoxically, one may say that the successively more sophisticated and inventive ways of circumventing the control systems on the part of the immigrants is an indication of an elaborated functioning apparatus. [...] Thus, effectivization of control gives rise to another tendency, namely clandestinization“
(Brochmann 1999a: 330; Hervorhebung im Original).

Wie bereits ausgeführt, wurden erst in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die administrativen und technischen Voraussetzungen geschaffen, Migrantengruppen einen bestimmten Status zuzuordnen und zwischen erwünschter und unerwünschter Migration zu unterscheiden. Seitdem versuchen die OECD-Länder viele Formen von Migration, die es zuvor legal bzw. unreguliert gab, mit einer restriktiven Migrationsgesetzgebung zu steuern oder ganz zu unterbinden. Zwar kann nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass Einwanderungsrestriktionen langfristig zu einem Anstieg von undokumentierter Migration führen – zumal dann nicht, wenn es weiterhin einige Möglichkeiten des regulären Aufenthalts gibt. Jedoch ist anzunehmen, dass sich in Folge neuer Einwanderungsbeschränkungen ein Teil der MigrantInnen zumindest kurz- und mittelfristig undokumentiert im Aufnahmeland aufhält – vor allem dann, wenn es *keine* anderen Möglichkeiten für einen regulären Aufenthalt gibt. In diesem Fall ist undokumentierte Migration ein mittelfristiger Substitutionseffekt von „erfolgreichen“ Einwanderungsbeschränkungen (Castles; Miller 1998: 96).

Ein Beispiel hierfür ist der Anstieg von undokumentierten Grenzübertritten an den deutschen Außengrenzen in den 1990er Jahren.¹⁶ Dass hier immer mehr Menschen aufgegriffen wurden, ist nicht nur den geöffneten Grenzen in Osteuropa und der Aufrüstung des Bundesgrenzschutzes geschuldet. Es ist vor allem eine Folge der Beschränkung regulärer Einreisemöglichkeiten für MigrantInnen, z.B. durch die Verschärfung der Visumpflicht für die Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen. Die „Sichere-Drittstaaten“-Regelung, die im Zuge der Einschränkung des Grundrechts auf Asyl 1993 eingeführt wurde, zwingt Flüchtlinge aus diesen Ländern dazu, undokumentiert die Grenze zu passieren.¹⁷ Wer in Deutschland einen Asylantrag stellen will und nicht per Flugzeug einreist, muss seinen Reiseweg verheimlichen, da ansonsten die sofortige Zurückschiebung in die Transitländer droht. Ohne Einwanderungsbeschränkungen wäre die Zahl der Flüchtlinge, die in Deutschland Schutz suchen würden, höher als die der derzeit anwesenden Sans Papiers. Nur einem kleinen Teil der Flüchtlinge gelingt die undokumentierte Einreise nach Deutschland, das Gros bleibt in den

¹⁶ Daten des Bundesgrenzschutz zu unerlaubten Einreisen vgl. Tabelle 4 im Anhang.

¹⁷ Flüchtlinge aus Irak, Afghanistan, dem ehemaligen Jugoslawien und den ehemaligen Republiken der Sowjetunion (Tschetschenien) zählen zu den am häufigsten an den deutschen Außengrenzen aufgegriffenen Gruppen (Bundesministerium des Inneren 2002: 12ff).

Krisengebieten selbst oder in den Nachbarregionen (Nuscheler 1995: 68). Undokumentierte Migration kann also auch ein Produkt der „erfolgreichen“ Umsetzung nationaler Einwanderungsbeschränkungen sein, ohne dass ein Kontrollverlust vorliegt (Piore 1986; Brochmann 1999b: 23; Zolberg 1999).

Netzwerke und transnationale soziale Räume

Den zweiten Strang der Migrationsforschung, der die Konvergenz der Migrationspolitik mit der Kontrollverlustthese verbindet, stellen Ansätze dar, die auf der Untersuchung von Migrationsnetzwerken und transnationalen sozialen Räumen gründen (Pries 1997; Guarnizo 1998; Pries 1999; Smith 1999; Goldring 2001; Jordan; Düvell 2002). Sie sind von der Stadt- und Raumsoziologie geprägt und betonen die „Meso-Ebene“ der Migration (Faist 1996b).

Anders als neoklassische Theorien, welche Migration mit individuellen, rationalen Entscheidungen der MigrantInnen auf Grund gegebener Push- und Pullfaktoren¹⁸ erklären, oder struktur- und systemtheoretische Ansätze, die Migration durch internationale Kapital-, Güter- und Informationsströme und globale Arbeitsteilung bestimmt sehen, kommt in der Theorie der Migrationsnetzwerke dem sozialen Umfeld bzw. den informellen sozialen Beziehungen der MigrantInnen eine entscheidende Bedeutung zu. Danach wird die Entscheidung zur Migration in aller Regel nicht von isolierten Individuen getroffen, sondern in einem kollektiven Prozess bzw. in einer sozialen Einheit wie einer Familie oder einer Dorfgemeinschaft. Die Entscheidung für oder gegen das Auswandern wird dabei erheblich durch die Migrationserfahrungen von Menschen aus dem unmittelbaren sozialen Umfeld beeinflusst. So ist z.B. die Auswahl des Ziellandes weniger durch eine größtmögliche Lohndifferenz zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland bestimmt, sondern durch die Aussicht, während der Reise und im Aufnahmeland auf soziale Netzwerke von Verwandten, Bekannten oder zumindest von Menschen aus der gleichen Herkunftsregion zurückgreifen zu können (Castles; Miller 1998: 25; Haug 2000: 40ff.; Parnreiter 2000: 36ff.; Martin 2003: 81ff.).

Ohne die Unterstützung dieser sozialen Netzwerke stünden weder Informationen über die Einreisemöglichkeiten, noch Hilfestellungen bei der Suche nach der ersten Wohnung oder dem ersten Arbeitsplatz zu Verfügung (Castles; Miller 1998: 24f.). Die Netzwerke werden von so genannten PioniermigrantInnen initiiert, die z.B. als Arbeitskräfte von Unternehmen oder den Aufnahmeländern selbst angeworben werden (Seifert 2000: 38.). Auf den Pfaden dieser PionierInnen

¹⁸ Unter Pushfaktoren werden – ökonomistisch verkürzt – die „Anreize“, das Herkunftsland zu verlassen, zusammengefasst (niedriges Lohnniveau, schlechte Verfügbarkeit von Ressourcen, marginale berufliche Aufstiegschancen), während unter Pullfaktoren die „Anreize“ verstanden werden, ein bestimmtes Aufnahmeland aufzusuchen (hohes Lohnniveau, gute Verfügbarkeit von Ressourcen, aussichtsreiche berufliche Aufstiegschancen); ausgehend von Ravensteins „Laws of Migration“ (Ravenstein 1885) sehen neoklassische Ansätze der Migrationsforschung in Push- und Pullfaktoren die wichtigsten Triebkräfte für internationale Migration (Parnreiter 2000: 27).

folgen weitere Menschen, ohne dass sie von offizieller Seite angeworben wurden. Sie werden bei der Einreise und während der ersten Zeit des Aufenthalts von den PioniermigrantInnen unterstützt und helfen später weiteren nachfolgenden MigrantInnen (Castles; Miller 1998: 25ff.). Dadurch werden soziale Netzwerke ausgebaut, die einen engen Kontakt mit dem Herkunftsland ermöglichen und Prozesse der „*self-feeding migration*“ bzw. der Kettenmigration (Hillmann 1996: 33; Castles; Miller 1998: 25; Haug 2000: 15; Seifert 2000: 38) begünstigen. Sind erst einmal diese Netzwerke etabliert und die Prozesse der Kettenmigration in Gang gesetzt, haben die Aufnahmeländer einen geringeren Einfluss darauf, ob und welche MigrantInnen ins Land kommen (Portes; Rumbaut 1996: 233ff.). Zwar kann die nationale Migrationspolitik bestimmte Einwanderungsquoten festlegen oder nur noch befristete Visa (z.B. Besucher- und Touristenvisa) vergeben. Soziale Netzwerke von MigrantInnen schaffen jedoch die Voraussetzung dafür, dass MigrantInnen auch mit einem befristeten Aufenthaltsstatus oder nach Ablauf der Befristung als Overstayer sich im Aufnahmeland aufhalten können. MigrantInnen können sich den staatlichen Migrationskontrollen weitgehend entziehen, da die Netzwerke alle für einen undokumentierten Aufenthalt notwendigen Informationen und Hilfen bereit stellen (Stalker 2000: 120, 126ff.).

Aufbauend auf der Forschung zu Migrationsnetzwerken ist die Theorie der transnationalen sozialen Räume oder auch der „Transmigration“ entstanden. Ausgangspunkt dieser Theorie ist die Beobachtung, dass sich neben der klassischen Form der Migration, nämlich der dauerhaften Einwanderung, eine neue Variante etabliert, bei der MigrantInnen ihren Lebensmittelpunkt auf verschiedene Orte bzw. mehrere Staaten verteilen. Diese Entwicklung wird begünstigt durch die schnelleren und billigeren Reise- und Kommunikationsmöglichkeiten einerseits und die leichtere Passierbarkeit von nationalen Grenzen dank neuer politischer Entwicklungen der letzten Jahre andererseits. Zu diesen Entwicklungen zählen die Öffnung der Grenzen zwischen West- und Osteuropa, die Schaffung neuer Freihandelszonen, die Aufhebung der Kontrollen an den EU-Binnengrenzen sowie bi- und multilaterale Abkommen über Reisefreiheit bzw. visafreien Reiseverkehr etc. Eine wachsende Zahl von TransmigrantInnen plant lediglich einen kurz- oder mittelfristigen Aufenthalt in den Aufnahmeländern und möchte nicht dauerhaft sesshaft werden. Dabei ist

„Transnationalisierung [...] ein historisch nicht völlig neuer, wohl aber in den letzten Dekaden im Kontext zunehmender internationaler Bewegungen von Gütern, Menschen und Informationen sich ausweitender und vertiefender Prozess der Herausbildung relativ dauerhafter und dichter pluri-lokaler und nationalstaatliche Grenzen überschreitender Verflechtungsbeziehungen von sozialen Praktiken, Symbolsystemen und Artefakten. Diese emergenten grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Formationen können eine vorwiegend ökonomische, soziale, kulturelle oder politische Dimension haben – in aller Regel ist ihre Dynamik aber durch komplexe Wechselwirkungen zwischen diesen Dimensionen bestimmt“ (Pries 2002: 263f.).

Zu diesem Migrationstypus wird auch die Pendel- und die Transmigration gerechnet. Pendel- oder TransmigrantInnen halten sich nur für einen befristeten Zeitraum im Aufnahmeland auf (wenige Wochen oder Monate), um dann nach einiger Zeit im Herkunftsland erneut für begrenzte Zeit einzureisen – und so fort (Faist 1996b; Eichenhofer 1999b: 29; Faist 2000; Pries 2001: 49ff.). Im Unterschied zur Arbeitsmigration der 1960er und 1970er Jahre verlagert sich der Lebensmittelpunkt nicht vom Herkunfts- ins Aufnahmeland, da sich weder der Aufenthaltsstatus wegen der regelmäßigen Ausreisen verfestigt, noch die Bezüge zum Herkunftsland verblissen. Soziale Migrantennetzwerke und häufige Besuche im Herkunftsland sorgen dafür, dass der Kontakt nicht abreißt und alle relevanten Entscheidungen im Hinblick auf das Leben und die sozialen Bezüge im Herkunftsland gefällt werden. Jedoch bleibt auch der wiederholte Aufenthalt im Aufnahmeland und die Migrationserfahrung nicht ohne Einfluss auf die sozialen Bezüge von MigrantInnen. Der ständige Ortswechsel führt laut der Transmigrationstheorie zur Herausbildung „transnationaler“, d.h. nationale Grenzen überschreitender, Bezugsräume und zu einer „hybriden Kultur“, die eine neue Qualität hat, weil sie auf Grund der Migrationserfahrung mehr ist als eine Mischung aus kulturellen Bezügen zum Herkunfts- und Aufnahmeland (Glick Schiller et al. 1997: 91, 94; Leggewie 2000: 104; Stalker 2000: 128).

Smith und Guarnizo (Smith; Guarnizo 1999) zeigen, wie sich TransmigrantInnen den Steuerungsversuchen nationaler Migrationspolitik entziehen. Da die TransmigrantInnen ihre sozialen Bezüge vom „nationalen Container“ (Pries 1999: 7) lösen, hat die staatliche Migrationspolitik kaum einen Einfluss auf ihre Migrationsentscheidung und die Kontrolle ihrer Arbeitskraft. Innerhalb der transnationalen sozialen Räume stellen soziale Migrantennetzwerke die für die TransmigrantInnen notwendigen Dienstleistungen und Informationen zur Verfügung, so dass sie ihre Entscheidung über Aufenthaltsort und Einkommensstrategien unabhängig von nationalstaatlicher Regulierung treffen können. Informationen über Veränderungen in der nationalen Migrationskontrollpolitik verbreiten sich in den transnationalen Communities umgehend, so dass die MigrantInnen schnell mit Ausweichstrategien reagieren können. Letztlich schwindet die Bedeutung nationaler Migrationssteuerung, denn „[d]ie nationalstaatlich verfassten Container-Gesellschaften als Sozialräume [...] zunehmend ‚durchlöchert‘ von transnationalen Praktiken, Symbolen und Artefakten, die sich als pluri-lokale Netzwerke stabilisieren“ (Pries 2001: 60; vgl. auch Glick Schiller; Wimmer 2003: 576ff.).

Ob die (transnationalen) sozialen Netzwerke allerdings tatsächlich eine derart neue Qualität erreicht haben, dass sie einen Kontrollverlust bewirken, ist nicht unumstritten – auch wenn die zentrale Bedeutung von Netzwerken für den Migrationsprozess nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen werden soll: Fraglos gibt es eine neue Qualität des Phänomens Transmigration; und fraglos kommt der Meso-Ebene eine maßgebliche Rolle im Migrationsprozess zu, angefangen bei der Migrationsentscheidung über die Organisation der Ein- und Weiterreise und die

erste Orientierung im Aufnahmeland bis hin zur langfristigen Integration der MigrantInnen. Ohne die Informationen und die Hilfe von sozialen Netzwerken hätte internationale Migration ein weitaus geringeres Ausmaß, da sie hauptsächlich auf „Pioniermigration“ wegen Anwerbung und Flucht beschränkt wäre (Haug 2000: 38f.).

Die Entdeckung mesostruktureller Einflüsse und die Konjunktur der Netzwerkforschung in der Migrationswissenschaft seit dem Ende der 1970er Jahre bergen aber die Gefahr, die Bedeutung von Netzwerken zu über- und die fortbestehenden Kontrollmöglichkeiten der Nationalstaaten zu unterschätzen (Nuscheler 2003: 25f.). Die intensiven sozialen Bindungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland sowie innerhalb der Communities versorgen MigrantInnen zwar mit den notwendigen Informationen und Dienstleistungen, um Einreisebeschränkungen oder Migrationskontrollen zu umgehen, und kompensieren die Exklusion von (sozial-) staatlichen Leistungen; daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass die nationalstaatliche Kontrollpolitik kaum noch Einfluss auf die Handlungen von MigrantInnen hat. Im Gegenteil – eine wesentliche Funktion der sozialen Netzwerke ist es, die Auswirkungen von nationaler Kontrollpolitik abzuschwächen, d.h. ohne die Migrationskontrollen wären die MigrantInnen weitaus weniger auf soziale Netzwerke angewiesen, und die Netzwerke schwächer ausgebildet.

Zudem prägt nationale Politik die Struktur von Migrantennetzwerken. Sie kann das Entstehen von Netzwerken begünstigen (z.B. durch die Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen), aber auch behindern (Einschränkung des Familiennachzugs, Durchsetzung von Aufenthaltsbefristungen). Dabei ist eine Wechselwirkung zu beobachten: Migrantennetzwerke passen sich den Rahmenbedingungen der Migrationspolitik an, und Staaten wiederum reagieren auf diese Anpassung mit neuen Maßnahmen. Ein Beispiel ist der Anwerbestopp der 1970er Jahre. Zwar verhinderte er nicht, dass viele der „temporären“ ArbeitsmigrantInnen aus dem Mittelmeerraum dauerhaft in Westeuropa sesshaft wurden und bis in die 1980er Jahre die Rückwanderung ehemaliger ArbeitsmigrantInnen durch die Einreise von Familienangehörigen ausgeglichen wurde. Langfristig hat der Anwerbestopp und die Beschränkung des Familienzusammenzugs auf Angehörige der Kernfamilie dazu geführt, dass die Migrantennetzwerke an Bedeutung verloren haben und die Einwanderung aus den klassischen Anwerbestaaten deutlich nachließ.

Soziale Netzwerke können also die Folgen von nationaler Migrationspolitik abmildern und sogar neue Migration auslösen, ohne dass dies von staatlicher Seite intendiert ist. Zu einem Kontrollverlust führt die Existenz von Migrantennetzwerken aber nicht, da die Struktur der Netzwerke von der Migrationspolitik bestimmt und verändert werden kann.

Die theoretischen Überlegungen zur Entstehung von pluri-lokalen transnationalen sozialen Räumen tendieren dazu, den Einfluss nationalstaatlicher Migrationskontrollpolitik zu bagatellisieren bzw. weitgehend zu ignorieren (Seifert

2000: 40; Nuscheler 2003: 25f.). Eine reine Fokussierung auf die Meso-Ebene, d.h. auf die sozialen Prozesse innerhalb von transnationalen Communities, verhindert eine angemessene Berücksichtigung der nationalen oder Makro-Ebene. Für die Herausbildung transnationaler Identitäten ist weniger der (ökonomisch gesteuerte) Zugang zu Kommunikationsmedien und Transportmöglichkeiten entscheidend, als der (politisch gesteuerte) Zugang zu Aufenthaltsgenehmigungen und Visa. Die Möglichkeit, in einem transnationalen Raum zu leben, hängt erheblich von der Verfügbarkeit eines regulären Aufenthaltsstatus und von der Intensität und Qualität der Kontrollmaßnahmen in den Herkunfts- und Aufnahmeländern ab. Ein transnationaler Raum, in dem staatliche Steuerungspolitik keine bedeutende Rolle mehr spielt, mag für einige Migrantengruppen existieren, die sich ohne große Einreisehindernisse und befreit von der Visumpflicht zwischen verschiedenen Staaten bewegen können (z.B. für qualifizierte Arbeitskräfte wie WissenschaftlerInnen und ManagerInnen oder für InhaberInnen eines Doppelpasses etc.), nicht aber für das Gros der MigrantInnen.

Die sozialen Bezüge der TransmigrantInnen lösen sich nicht, wie vielfach suggeriert wird, vom „nationalen Container“, sondern werden durch ihn geprägt. Das Handeln der MigrantInnen ist nicht darauf ausgerichtet, in einem transnationalen, pluri-lokalen Raum zu leben. Sie verfolgen ihre Interessen (z.B. Ausbildung, Einkommen, Familienzusammenführung) an konkreten Orten, die innerhalb von nationalstaatlichen Hoheitsgebieten liegen. Dabei legt die Migrationskontrollpolitik der Aufnahmeländer fest, welche Interessen unter welchen Rahmenbedingungen überhaupt verfolgt werden können. Die Bedeutung von Transnationalität ist daher nicht für alle MigrantInnen gleich und von nationalstaatlichen Kontrollmaßnahmen losgelöst, sondern abhängig von der jeweiligen Politik der Herkunfts- und Aufnahmeländer (Seifert 2000: 40).

Es ist unzweifelhaft ein wichtiger Hinweis, dass die sozialen Bezüge von MigrantInnen – sowohl im Herkunftsland als auch innerhalb des Aufnahmelandes – von elementarer Wichtigkeit für die Beantwortung der Frage sind, wer warum wohin migriert, und dass die Netzwerke von MigrantInnen einen Teil der Migrationskontrollen kompensieren und damit für eine relative „Autonomie der Migration“ (Rodriguez 1999: 29) sorgen. Das lässt aber nicht den Schluss zu, dass die Netzwerke unabhängig vom nationalen Rahmen in einem transnationalen Raum existieren und dass die kompensatorische Leistung der Netzwerke nationalstaatliche Kontrollen redundant werden lassen.

Transnationale Staatsbürgerschaft und stratifizierte Rechten

Ein dritter Ansatz in der Migrationsforschung konstatiert, dass die Gestaltungsspielräume für eine nationale Migrationspolitik nicht zuletzt auch durch die

„Globalisierung von Rechten“¹⁹ eingeengt werden (Soysal 1994; Jacobson 1997; Hanagan 1999).

Ausgangspunkt für diese Überlegungen sind die Arbeiten von Marshall zum Wesen der „*citizenship rights*“²⁰. In seinem Aufsatz „*Citizenship and Social Class*“ (Marshall 1963: 67ff.) stellt Marshall die These auf, dass politische, zivile und soziale Rechte im Prozess des Entstehens der modernen (westeuropäischen) Nationalstaaten zu Staatsbürgerrechten wurden. Unter politische Rechte fasst er den Zugang zu Institutionen politischer Macht, so z.B. aktives und passives Wahlrecht. Zivile Rechte sind alle Rechte, die laut Marshall grundlegend sind, um individuelle Freiheit zu garantieren: Freiheit der Person, Redefreiheit, das Recht, über Eigentum zu verfügen und Verträge abzuschließen (und damit das Recht zu arbeiten und das Recht der freien Berufswahl), und vor allem „*the right to justice*“, d.h. der freie Zugang zu Gerichten und Gleichbehandlung vor Gericht. Soziale Rechte definiert er als das Recht auf eine soziale Mindestsicherung und der elementaren Partizipation an gesellschaftlichem Reichtum:

„By the social element I mean the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society“ (Marshall 1963: 74).

Historisch sind diese drei Säulen von staatsbürgerlichen Rechten in Marshalls Modell in einem evolutionären Prozess gleichzeitiger Fusion und Separation von Rechten entstanden. Dies erläutert er am Beispiel Großbritanniens: Vor der Entstehung des modernen Nationalstaats und in seiner Frühphase waren staatsbürgerliche Rechte in vorstaatlichen Gemeinschaften und Organisationen gebündelt, jedoch waren sie auch auf die Mitglieder jener Gemeinschaften oder Organisationen bzw. auf deren räumlichen Wirkungsbereich begrenzt. Im Zuge der Herausbildung nationalstaatlicher Bürokratien wurden diese Rechte einerseits in neu gebildeten Institutionen²¹ zentralisiert („*geographical fusion*“), durch die bürokratische Spezialisierung dieser Institutionen jedoch auch voneinander getrennt („*functional separation*“). Die Einbettung in unterschiedliche Institutionen wie Parlamentarismus, Gerichtsbarkeit oder Wohlfahrtspolitik führte dazu, dass sich die staatsbürgerlichen Rechte in unterschiedlicher Richtung und Geschwindigkeit entwickelten. Zivile Rechte erfuhren ihre wesentliche Ausformung in Großbritannien im 18. Jahrhundert, politische im 19. und soziale im 20. Jahrhundert. In jedem Fall aber war die Entwicklung laut Marshall von der

¹⁹ Unter Rechten wird im Folgenden nicht positives Recht, d.h. die Summe aller Rechtsnormen verstanden, sondern gemeint sind subjektive Anspruchsrechte, vor allem Grundrechte.

²⁰ Im Folgenden werden *citizenship rights* wortwörtlich mit „Staatsbürgerrechten“ übersetzt – eine denkbare, jedoch unübliche alternative Übersetzung wäre „Bürgerrechte“, da diese Rechte nicht an die juristische Staatsbürgerschaft, also an die Staatsangehörigkeit, gekoppelt sind.

²¹ Zum Begriff der Institution: In dieser Arbeit sind mit Institutionen Behörden und Teile des staatlichen (oder suprastaatlichen) bürokratischen Apparats gemeint und nicht allgemeine Organisationen, formelle Beziehungen oder gar dauerhaft geltende soziale Normen (Goodin 1996).

Expansion der jeweiligen Rechte auf immer größere Bevölkerungsgruppen geprägt. Zunächst hatten staatsbürgerliche Rechte nur für einen kleineren Kreis von privilegierten „vollen Staatsbürgern“ Bedeutung, dieser weitete sich aber stetig aus, so dass beispielsweise das „*Poor Law*“ schließlich nicht nur für Staatsangehörige, sondern für die gesamte registrierte Bevölkerung galt (Marshall 1963: 84). Marshall konstatiert somit einen expansionistischen Effekt von staatsbürgerlichen Rechten, der durch die Herausbildung nationalstaatlicher Institutionen initiiert und perpetuiert wurde.

Im Gegensatz zu Arbeiten von politischen Philosophen wie Bobbio (Bobbio 1999), die Marshalls Konzept der Staatsbürgerrechte in der Absicht aufgreifen, die Evolution von Rechten in einen normativen Zusammenhang mit der Entstehung und Ausweitung von Menschenrechten zu stellen, beobachten AutorInnen wie Soysal (Soysal 1994) und Jacobson (Jacobson 1997) eine „Transnationalisierung der Staatsbürgerrechte“ bzw. die Herausbildung einer postnationalen Staatsbürgerschaft.

„This new model, which I call postnational, reflects a different logic and praxis: what were previously defined as national rights become entitlements legitimized on the basis of personhood. The normative framework for, and legitimacy of, this model derive from transnational discourse and structures celebrating human rights as a world-level organizing principle. Postnational citizenship confers upon every person the right and duty of participation in the authority structures and public life of a polity, regardless of their historical or cultural ties to that community. [...] It is such postnational dictums that undermine the categorical restraints of national citizenship“ (Soysal 1994: 3; Hervorhebung im Original).

Eine Vielzahl von Rechten, die Marshall zu den Staatsbürgerrechten zählt, sind demnach nicht mehr an die volle Mitgliedschaft in einem Staatswesen – also die formale Staatsbürgerschaft – gekoppelt. Diese Entkoppelung von Rechten und Mitgliedschaft führt zu Spannungen zwischen dem Souveränitätsanspruch von Nationalstaaten und internationalen Diskursen zu Staatsbürgerschaft; letztlich mündet die Entkoppelung der Rechte nach dieser Sichtweise in einer Einschränkung der nationalen Souveränität und damit auch in einem Kontrollverlust.

The „contradictions precipitate around the constructs of the bounded, territorialized nation-state and universal, deterritorialized rights, creating a dialectical tension. Nation-states and their boundaries persist as reasserted by regulative immigration practices and expressive national identities, while, at the same time, the universalistic rights of personhood transcend these boundaries, giving rise to new models and understandings of membership. Consequently, a more universalistic model of membership and rights comes to contest the exclusive model of citizenship anchored in national sovereignty“ (Soysal 1994: 8).

Empirisch führen Soysal und Jacobson dies aus am Beispiel der Ausweitung von bürgerlichen und sozialen, teilweise auch politischen Rechten für ArbeitsmigrantInnen in Westeuropa, an der Herausbildung eines EU-Bürgerstatus

und an der Expansion international verbindlicher Menschenrechte und deren Durchsetzung durch internationale Gerichte.

ArbeitsmigrantInnen, die in den 1950er und 1960er Jahren in den Mittelmeeraanrainerländern angeworben wurden, um in den nord- und westeuropäischen Industrien zu arbeiten, sollten entsprechend der Migrationspolitik der meisten Anwerbeländer nicht dauerhaft einwandern, sondern nur wenige Jahre bleiben können. Trotz der sinkenden Nachfrage nach neuen Arbeitskräften sind die ArbeitsmigrantInnen jedoch für viele Wirtschaftszweige unersetzlich geworden. Auf Grund ihrer gesicherten Arbeitsmöglichkeiten und der durch den langjährigen Aufenthalt entstandenen sozialen Bindungen in den Aufnahmeländern haben viele MigrantInnen – entgegen ihrer eigenen ursprünglichen Planung und der der Aufnahmeländer – beschlossen, sich dauerhaft oder zumindest langfristig niederzulassen und Familienangehörige nachzuholen. Um die nationalen sozialen Sicherungssysteme aufrecht zu erhalten und eine Verdrängung von einheimischen Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern, mussten die MigrantInnen die gleichen Sozialabgaben und Steuern wie andere Beschäftigte zahlen. Auf Grund dieser Zahlungen haben sie sich die gleichen gesetzlichen Ansprüche auf Sozialleistungen (Gesundheitsversorgung, Alterssicherung, Arbeitslosenversicherung) wie andere Beschäftigte erworben, auch ohne die volle Staatsbürgerschaft zu erlangen. Ebenso werden zivile Staatsbürgerrechte, z.B. die Gleichstellung im bürgerlichen Recht und der staatliche Vertragsschutz (besonders von Arbeitsverträgen) garantiert. Selbst bestimmte politische Staatsbürgerrechte wie das Wahlrecht in Selbstverwaltungsorganen (Betriebsratswahlen, kommunale Selbstverwaltungen) gelten in vielen Bereichen auch für dauerhaft ansässige ArbeitsmigrantInnen (Soysal 1994: 127ff.; Jacobson 1997: 73ff.).

Die Entkoppelung von formaler Staatsbürgerschaft und Staatsbürgerrechten kann auch an der „postnationalen“ Staatsbürgerschaft der EU-BürgerInnen beobachtet werden (Closa 1997; Meehan 1997; Castles; Miller 1998: 44f.). Die StaatsbürgerInnen eines EU-Mitgliedslandes verfügen in anderen Mitgliedsländern über eine Vielzahl von Rechten, die zu den von Marshall aufgeführten Staatsbürgerrechten zählen. Freizügigkeit, Niederlassungsrecht, Berufsfreiheit, Stimmrecht bei Kommunalwahlen, Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen – dies ist nur ein Ausschnitt der Rechte von EU-BürgerInnen, die ursprünglich an die formale Staatsbürgerschaft gebunden waren und die nun von EU-BürgerInnen auch in anderen Mitgliedsstaaten in Anspruch genommen werden können (Jacobson 1997: 18ff; 73ff.).

Außerdem wird in der Diskussion um die „postnationale Staatsbürgerschaft“ auf die Herausbildung eines internationalen Menschenrechtsregimes verwiesen. So führt Jacobson aus, dass seit dem zweiten Weltkrieg eine Expansion von international garantierten Rechten festzustellen ist, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit und vom Aufenthaltsstatus in allen (ratifizierenden) Staaten für alle Menschen gleichermaßen gelten (Jacobson 1997: 8f.). Zunächst sind mit der allgemeinen Deklaration der Menschenrechte (1948), der Europäischen

Menschenrechtscharta (1950) und der Genfer Flüchtlingskonvention (1951) international verbindliche Rechtsgrundsätze geschaffen worden, auf die sich alle Menschen berufen können sollen und zu deren Durchsetzung sich die ratifizierenden Staaten verpflichtet haben. Später sind Abkommen wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) oder die UN-Kinderrechtskonvention (1990) hinzugekommen. Zuletzt trat die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (2003)²² in Kraft. Nicht nur die ratifizierenden Länder haben sich verpflichtet, die internationalen Abkommen zu respektieren und sie in nationales Recht umzusetzen. Zur Durchsetzung dieser Abkommen sind auch Institutionen wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg oder der Internationale Gerichtshof in Den Haag geschaffen worden. Diese sollen die Implementierung und die Achtung dieser Rechte auf nationaler Ebene kontrollieren und – das ist für das Argument der Postnationalisierung von Rechten besonders wichtig – bei diesen Gerichten können Einzelpersonen die in den Abkommen aufgeführten Rechte einklagen, wenn sie ihnen von Einzelstaaten vorenthalten werden (Brochmann 1999a: 327f.).

Für die Debatte um die Einschränkung von Handlungsspielräumen nationaler Migrationspolitik sind die Überlegungen zur postnationalen Staatsbürgerschaft von erheblicher Bedeutung. Nach Darstellung der VertreterInnen dieser These legt die Bindung der Nationalstaaten an internationale Abkommen einen engen Rahmen fest, innerhalb dessen Migrationspolitik gestaltet werden kann. So dürfen Migrationskontrollen nicht beliebig in die Persönlichkeitsrechte von MigrantInnen – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – eingreifen. Welche Identitätskontrollen beispielsweise zulässig sind, welche juristischen Verfahrensregeln eingehalten werden müssen, welche sozialen Mindeststandards in Bezug auf medizinische Versorgung, Unterkunft und Ernährung für alle Menschen garantiert werden oder wer einen Schutz vor Verfolgung einklagen kann, wird in internationalen (Menschenrechts-) Abkommen festgelegt (Jacobson 1997: 8ff.). Auch Sans Papiers können sich demzufolge auf eine wachsende Zahl von „postnationalen“ Staatsbürgerrechten berufen. Sie haben *de jure* die Möglichkeit, zivile und soziale Rechte bei internationalen Gerichtshöfen einzuklagen. Wichtig ist jedoch, dass Nationalstaaten bei der Ausgestaltung von Migrationskontrollen international garantierte Rechte berücksichtigen müssen, die Sans Papiers einen Schutz vor Kontrollen und bestimmte soziale und zivile Rechte zusichern – so die VerfechterInnen dieses Stranges der Kontrollverlustthese.

Aber auch diese Argumentationslinie trifft in der Forschung auf Widerspruch (Guiraudon 2000; Morris 2000: 143ff.; Morris 2001; 2002). Hollifield (Hollifield

²² Nach der 20. Ratifizierung (durch Guatemala) tritt die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (UN-Resolution 45/158) am 1. Juli 2003 in Kraft und garantiert ArbeitsmigrantInnen – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – grundlegende soziale und zivile Rechte. Allerdings ist diese Konvention bisher nur von Herkunftsländern und nur von einem einzigen europäischen Land (Bosnien-Herzegowina) ratifiziert worden.

2000) geht zwar davon aus, dass die fortgeschrittenen Industriestaaten in der Wahl der Maßnahmen, mit denen sie Migration kontrollieren können, durch die Rechte von MigrantInnen eingeschränkt sind. Jedoch lässt sich seiner Ansicht nach die Ausweitung von sozialen und zivilen Rechten von MigrantInnen während der Arbeitsmigration der 1950er und 60er in Westeuropa weder mit einer „evolutionären“, dem Willen der nationalen EntscheidungsträgerInnen entzogene Ausweitung von Staatsbürgerrechten, noch mit dem externen Einwirken internationaler Menschenrechtsregimes oder suprastaatlicher Institutionen erklären. Statt dessen hebt er die zentrale Rolle des Nationalstaats, insbesondere des liberalen Rechtsstaats, bei der Gewährung dieser Rechte hervor.

„Unlike recent works in sociology, which see rights flowing from international organizations (like the UN oder the EU) and from human rights law [...] I argue that rights still derive primarily from the laws and institutions of the liberal state [...] I do not espouse the same linear and evolutionary sequence, which Marshall first identified in Great Britain. Rather, I argue that rights vary considerably, both cross-nationally and over time.“ (Hollifield 2000: 149).

Das Auseinanderklaffen von Policy-Outputs und Policy-Outcomes im Bereich der Migrationskontrollen liegt laut Hollifield nicht in einem Kontrollverlust (Sassen, Soysal) oder in konzentrierten und diffusen Interessen nationaler AkteurInnen (Freeman) begründet, sondern erklärt sich durch das „Dilemma des liberalen Nationalstaats“. Einwanderungsrestriktionen und -kontrollen werden nicht allein von der Legislative gestaltet, sondern sie sind in ein institutionelles Gefüge eingebettet, das in liberalen Nationalstaaten in erheblichem Maße durch (Verfassungs-) Rechte und Gerichte (Judikative) geprägt ist. Kontrollmaßnahmen und die Diskriminierung von MigrantInnen treffen im „rights-based liberalism“ (Hollifield 2000: 148) auf (verfassungs-) rechtliche Schranken, die von Gerichten kontinuierlich neu gesetzt werden. Auch die Expansion von Rechten, die dann zu beobachten ist, wenn MigrantInnen z.B. als Arbeitskräfte erwünscht sind, lässt sich nicht problemlos wieder zurücknehmen, wenn die MigrantInnen nicht mehr gebraucht werden oder wenn ihre Rechte Kontrollmaßnahmen verhindern. Cornelius, Martin und Hollifield zu Folge ist die nationale Ausgestaltung von Migrationskontrollen weniger durch internationale Rechtsregimes, als durch spezifische institutionelle Rahmenbedingungen geprägt, die von Staat zu Staat variieren können:

„In the absence of a fully institutionalized international regime or organization to manage and structure the movements of people (be they refugees, economic migrants, or skilled professionals), the rules of entry of nation-states themselves continue to prevail, and the constitutional/administrative procedures defining the rights of aliens in these countries predominate“ (Cornelius et al. 1994b: 33; vgl. auch Koopmans; Statham 1999: 652ff.).

Nach Schuck sind weder die Rechte von MigrantInnen, wenn sie erst einmal gewährt sind, unveränderlich, noch ist eine Veränderung lediglich in eine Richtung – die der Expansion – denkbar. In den 1980er Jahren machte er eine „Devaluation“

(Schuck 1989)²³ der US-Staatsbürgerschaft aus, die sich vor allem in der Ausweitung von sozialen Rechten für MigrantInnen mit permanentem Aufenthaltsstatus äußerte. Auf Grund der zunehmenden Gleichstellung von MigrantInnen und StaatsbürgerInnen vor allem über soziale Rechte gab es, so Schuck, keinen Anreiz mehr, die US-Staatsbürgerschaft zu erwerben. Seit dem Ende der 1990er spricht er jedoch von einer „*Revaluation*“ (Schuck 1998) der US-Staatsbürgerschaft, die vor allem wegen der Einschnitte bei den Sozialleistungen für MigrantInnen durch den *Welfare Reform Act* und den *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRAIRA) von 1996 einsetzte. Da die Nationalstaaten Träger und Garanten von Rechten sind, ist das Auseinanderklaffen von Policy-Output und Outcomes im Bereich der Migrationspolitik Ausdruck nationaler Interessen und Institutionen. Wird Migrationskontrollen eine hohe Priorität im Verhältnis zu konkurrierenden Politikfeldern eingeräumt, können nach Schuck die rechtlichen Schranken schwächer ausgelegt oder die juristischen Rahmenbedingungen den Zielen der Migrationssteuerung angepasst werden (Schuck 1998; vgl. auch Smith 1997b).

Mit der Frage, welchen Einfluss supranationale Rechtsprechung und internationale Menschenrechtsregimes auf die nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung im Bereich der Migrationskontrollpolitik haben, setzt sich Guiraudon auseinander (Guiraudon 2000; Guiraudon; Lahav 2000). Anhand einer Studie zum Einfluss des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs stellt sie fest, dass die europäischen Gerichte kaum mit Sanktionsmöglichkeiten gegen die EU-Mitgliedsstaaten ausgestattet sind (vgl. auch Morris 2002: 156). Zudem haben „externe“ Menschenrechtsdiskurse nur geringen Einfluss auf die nationale Gesetzgebung, solange diese nicht auch z.B. durch Ratifizierung im nationalen Recht verankert sind. Sowohl die Rechtsprechung als auch die gesetzliche Ausgestaltung von Migrationskontrollen sind zwar von Menschenrechtsdiskursen beeinflusst, diese sind jedoch *nationale* Diskurse mit je nach Land spezifischen Ausprägungen. Rechte entwickeln sich daher nicht von der inter- oder supranationalen zur nationalen Ebene, sondern umgekehrt:

(The international) „jurisprudence followed the development of national laws, regulations and court rulings that upheld similar values. In this sense, the building blocks had been laid at the national level to be reasserted internationally, strengthening the chances that the norms would diffuse downwards again. [...] International institutions are therefore not postnational“ (Guiraudon 2000: 1114).

In diesem Zusammenhang betont Joppke, dass die Schranken von nationalen Migrationskontrollen nicht von internationalen Menschenrechtsregimes, sondern durch die nationalstaatliche Politik selbst bestimmt sind. „*[H]uman rights norms and obligations do not meet nation-states from the outside. Rather than hovering in abstract ‚global‘*

²³ Vgl. parallele Diskussionen in anderen Staaten bei Castles; Davidson 2000.

space, the protection of human rights is a constitutive principle of nation-states [... R]estricted state sovereignty over the entry and stay of aliens has predominantly domestic roots“ (Joppke 1999: 4f.).

Dabei hebt Joppke hervor, dass das Argument vom Entstehen einer „postnationalen Staatsbürgerschaft“ zwei entscheidende Schwächen hat. Erstens ist Marshalls Definition von Staatsbürgerrechten seiner Meinung nach zu umfassend, da sie individuelle, d.h. personenbezogene, Rechte mit originären Staatsbürgerrechten vermengt (vgl. auch Crowley 1997: 68). Zivile und soziale Rechte, so Joppke, waren nie an die Staatsangehörigkeit gekoppelt, sondern stets an das Individuum, das sich innerhalb eines nationalen Territoriums aufhält. Dass Nicht-Staatsangehörigen soziale und zivile Rechte gewährt werden, ist daher kein Novum, welches das Entstehen einer postnationalen Staatsbürgerschaft kennzeichnet. Vielmehr ist dies in der einen oder anderen Form schon seit der Gründungsphase der modernen Nationalstaaten der Fall. Zweitens sind (bisher) keine supranationalen Instanzen entstanden, die zivile und soziale Rechte garantieren, indem sie soziale Leistungen erbringen oder vertragliche Vereinbarungen durchsetzen. Der Garant für Rechte, auch für Menschenrechte und daraus ableitbare Leistungen, sind weiterhin der Nationalstaat und seine Institutionen (Joppke 1999: 271 ff.; Guiraudon 2000).

Die Evolution von Staatsbürgerrechten hin zu universal gültigen, postnationalen Rechten stellt auch Morris in Frage. Wie Soysal untersucht sie die Rechte von ArbeitsmigrantInnen der 1960er und 1970er Jahre, jedoch vergleicht sie diese Rechte mit denen anderer Migrantengruppen. Sie kommt zu dem Schluss, dass sich der Zugang zu Rechten nicht für alle Migrantengruppen gleich gestaltet, sondern sich nach dem Aufenthaltsstatus, der Dauer des Aufenthalts, dem Beschäftigungsstatus etc. richtet. Zudem gibt es erhebliche länderspezifische Differenzen in der Frage, welche Rechte welchen Migrantengruppen garantiert werden. Gegen das Argument von der postnationalen Staatsbürgerschaft spricht ihrer Meinung nach auch die Tatsache, dass einmal erworbene Rechte durch Veränderungen des Aufenthaltsstatus (Ablauf eines befristeten Visums, Ablehnung eines Asylantrags etc.), aber auch durch Gesetzesänderungen (Redefinition des Aufenthaltsstatus, Kürzung von Sozialleistungen etc.) wieder entzogen werden können. Eine lineare Expansion von (Staatsbürger-) Rechten (immer mehr Rechte für immer mehr Migrantengruppen) lässt sich demnach nicht feststellen.

Dem Konzept der postnationalen Staatsbürgerschaft stellt sie das Konzept der „stratifizierten Rechte“ (Morris 2001: 387ff.) entgegen. Danach expandieren Staatsbürgerrechte nicht allgemein, sondern Rechte werden gemäß den politischen Präferenzen zugebilligt. Einige Migrantengruppen (z.B. Hochqualifizierte, Investoren oder im Falle Deutschlands: „ethnisch“ Deutsche/Aussiedler) werden den Staatsangehörigen rechtlich nahezu gleichgestellt und können sich nach kurzer Zeit einbürgern lassen. Andere „erwünschte“ oder „tolerierte“ Gruppen (ArbeitsmigrantInnen, Familienangehörige) erhalten mit dem permanenten

Aufenthaltsstatus den Zugang zu einer Vielzahl von Rechten, während weitgehend „unerwünschten“ MigrantInnen (Umwelt-, Armut- oder politische Flüchtlinge) lediglich ein minimaler Schutz mit wenigen Rechten gewährt wird. Schließlich identifiziert Morris die Gruppe der MigrantInnen, die nahezu vollständig von sozialen und zivilen Rechten ausgeschlossen sind (vor allem Sans Papiers; Morris 2001: 403; Morris 2002: 152). Per nationalstaatlicher Gesetzgebung legen Regierungen fest, welche Rechte welchen Gruppen zugänglich sein sollen und welche MigrantInnen welcher Gruppe zuzuordnen sind. Dabei wird die nationale Migrationspolitik weder von supranationalen Organisationen, noch von internationalen Menschenrechtsregimes determiniert. Entsprechend unterschiedlich fallen in den einzelnen Ländern die Definition von „erwünschten“ und „unerwünschten“ MigrantInnen und ihre Zuordnung zu einem bestimmten Aufenthaltsstatus aus sowie die Anzahl und Reichweite der Rechte, welche die Angehörigen der einzelnen Gruppen in Anspruch nehmen können (Morris 2002: 150ff.; vgl. auch Cyrus 1999: 210ff.).

Mit den am unteren Ende der Stratifizierung von Rechten platzierten Migrantengruppen beschäftigt sich Agamben, dessen Überlegungen zum „*homo sacer*“ (Agamben 2002) dem Argument von der postnationalen Staatsbürgerschaft entgegengestellt werden können. Anknüpfend an Arendts (Arendt 1962: 402ff.) Beobachtungen zu den *displaced persons*, den staatenlosen Flüchtlingen in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, stellt Agamben fest, dass Menschenrechte denjenigen versagt bleiben, die dieses Schutzes am dringendsten bedürfen: Flüchtlingen und undokumentierten MigrantInnen. Ähnlich wie der *homo sacer* der Antike führen sie ein jeglicher politischer Rechte entkleidetes Leben. Ihre Lebensbedingungen bestimmt der Nationalstaat durch das Aufenthaltsrecht, die Internierung in Lager, den Zugang zu Leistungen etc.

„Nun ist es an der Zeit, damit aufzuhören, die Erklärungen der Menschenrechte als wohlfeile Proklamationen von ewigen metajuridischen Werten anzuschauen, die (in Wirklichkeit ohne viel Erfolg) den Gesetzgeber zu Respekt vor ewigen ethischen Prinzipien verpflichten sollen, um ihre reale historische Funktion bei der Herausbildung des modernen Nationalstaates zu betrachten. Die Erklärung der Menschenrechte stellt die originäre Figur der Einschreibung des natürlichen Lebens in die juristisch-politische Ordnung des Nationalstaates dar“ (Agamben 2002: 136).

Agamben zufolge wohnen den Individuen Rechte nicht „natürlich“ als Personenrechte inne, sondern sie sind im Sinne von Privilegien ein Herrschaftsinstrument. Ihr teilweiser Entzug oder ihre Gewährung sanktioniert das Wohlverhalten der BürgerInnen und kontrolliert die Lebens-, aber auch die Arbeitsbedingungen einzelner Gruppen. Das Anwachsen von Gruppen wie den Sans Papiers, denen vom Nationalstaat nur partiell oder gar keine Rechte gewährt werden, ist ein Beleg für das Fortbestehen der Souveränität der Nationalstaaten und ein Argument gegen die These, internationale Rechte führten zu einem Kontrollverlust.

„The nation state matters“

Pointiert ausgedrückt legen die diskutierten Ansätze nahe, dass es keine „*crisis of control*“ (Cornelius et al. 1994b: 8; Hollifield 2000: 139; Morris 2002: 2f.) im Sinne eines Kontrollverlustes gibt. Die fortgeschrittenen Industriestaaten haben, wenn überhaupt, nur in geringem Umfang ihre Fähigkeit eingebüßt, Migration zu überwachen und zu steuern. Die Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten wird auf Grund von konfligierenden politischen Zielen hingenommen und teilweise durch neue Kontrollen kompensiert (Zolberg 1999). Die dabei zu beobachtende Konvergenz der Migrationspolitik ist weniger das Ergebnis eines allgemeinen Kontrollverlusts als der Ausdruck nationaler Präferenzenentscheidungen auf Grund von ähnlich gelagerten internen Interessen und „hausgemachten“ Problemen in den OECD-Ländern (Cornelius et al. 1994b: 3).²⁴

Der oben beschriebene Paradigmen- oder Perspektivenwechsel in der Migrationspolitik, der in den 1990er Jahren in vielen OECD-Ländern zu einer Neubewertung von Migration geführt hat, hat nichts mit einem Kontrollverlust, sondern ausschließlich mit spezifischen nationalen Problemlagen und Zielen zu tun (Seifert 2000: 42 ff.). Von den Regierungen der fortgeschrittenen Industriestaaten wird die Öffnung für bestimmte Formen von Migration als notwendig erachtet, um der nationalen demografischen Entwicklung (d.h. dem tendenziellen Anstieg des Durchschnittsalters) entgegenzusteuern (Oberndörfer 2000: 205) und um Fachkräfte für die intendierte Umstrukturierung zu dienstleistungs- und wissenszentrierten Ökonomien anzuwerben (Seifert 2000: 94f.). Ebenso stehen die Nationalstaaten der Öffnung von Grenzen innerhalb von Freihandelszonen oder gemeinsamen Wirtschaftsräumen nicht ohnmächtig gegenüber, sondern sie betreiben sie auf Grund nationaler ökonomischer und politischer Interessen. Das Weniger an Kontrollen an den Grenzen wird dabei durch ein Mehr an Kontrollen in Form von grenzüberschreitender Kooperation (z.B. Vereinheitlichung von Visabestimmungen, bilaterale Rückübernahmeabkommen, einheitliche Asylkriterien, gemeinsame Grenzpatrouillen etc.), an internen Kontrollen im Binnenland und an Einsatz von technischen und administrativen Innovationen (zentralisierte, multinationale Datenbanken, einheitliche maschinenlesbare Visaformulare etc.) ausgeglichen.

Zweifelsohne spielen soziale Netzwerke eine zentrale Rolle für den gesamten Migrationsprozess und können die Auswirkungen von nationalen Migrationskontrollen abschwächen bzw. einige Formen von staatlicher Exklusion kompensieren (Seifert 2000: 43). Die neue Qualität von Netzwerken und transnationaler Migration steht jedoch nicht in einem Zusammenhang mit einem Kontrollverlust. Zum einen sind Migrantennetzwerke kein grundsätzlich neues Phänomen: Sie haben schon immer die Funktion gehabt, den Migrationsprozess u.a. durch die Umgehung von Kontrollen zu vereinfachen. Die Einschränkung der

²⁴ Zur analogen Diskussion zu Pfadabhängigkeit oder globaler Konvergenz in der Sozialpolitik vgl. Pierson 1993; 2001 Thelen; Steinmo 1992: 14f.

Kontrollfähigkeit durch Netzwerke ist somit kein Novum. Zum anderen sind die Migrantennetzwerke, auch die von Pendel- oder TransmigrantInnen, weiterhin in einen nationalen Kontext eingebettet, d.h. sie können durch staatliche Maßnahmen initiiert werden, ihre Struktur wird maßgeblich durch staatliche Rahmenbedingungen geprägt und ihre Persistenz hängt langfristig von der nationalstaatlichen Politik ab.

Auch die Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten durch die Rechte von MigrantInnen ist nicht durch einen den staatlichen Interessen entgegenstehenden und beständig wachsenden Einfluss internationaler Rechtsregime oder durch eine „evolutionäre“, naturwüchsige Ausweitung von Staatsbürgerrechten zu erklären. Zwar treffen Migrationskontrollen auf Schranken durch grundlegende Rechte, diese werden den Nationalstaaten jedoch nicht von außen auferlegt, sondern im nationalen Interesse garantiert und durchgesetzt. Nationalstaaten sind weiterhin in der Lage, eine Stratifizierung von Rechten vorzunehmen und soziale, zivile und politische Rechte für bestimmte Migrantengruppen auf ein Minimum zu reduzieren bzw. sie ganz vom Zugang zu einzelnen Rechten auszuschließen. Welche Migrantengruppen das sind und wie weit die Inklusion bzw. Exklusion geht, wird durch nationalstaatliche Ziele und interne Interessenslagen bestimmt (Morris 2002: 143ff.). MigrantInnenrechte expandieren daher nicht kontinuierlich, sondern sie werden bestimmten Gruppen selektiv gewährt und können wieder entzogen werden.

Als eines der zentralen Argumente gegen die These vom Kontrollverlust sollte hervorgehoben werden, dass die Nationalstaaten auch in der Vergangenheit nicht in der Lage gewesen sind, Migration lückenlos zu kontrollieren. Seit der Geburtstunde der modernen Nationalstaaten lässt sich Migration allenfalls regulieren, jedoch nicht bis ins Detail steuern. Das Auseinanderklaffen von Policy-Output und Policy-Outcomes ist somit nicht das Ergebnis jüngster „globaler“ Veränderungen, sondern ein der Migrationspolitik immanentes Phänomen. Angesichts der Tatsache, dass sich nicht nur die den MigrantInnen zur Verfügung stehenden Transport- und Kommunikationsmittel verbessert und vor allem verbilligt haben, sondern gleichzeitig auch neue Kontrolltechniken und -maßnahmen zur Steuerung von Migration entwickelt wurden, ist es nicht unwahrscheinlich, dass Nationalstaaten heutzutage eher mehr als weniger in der Lage sind, migrationspolitische Leitlinien durchzusetzen.

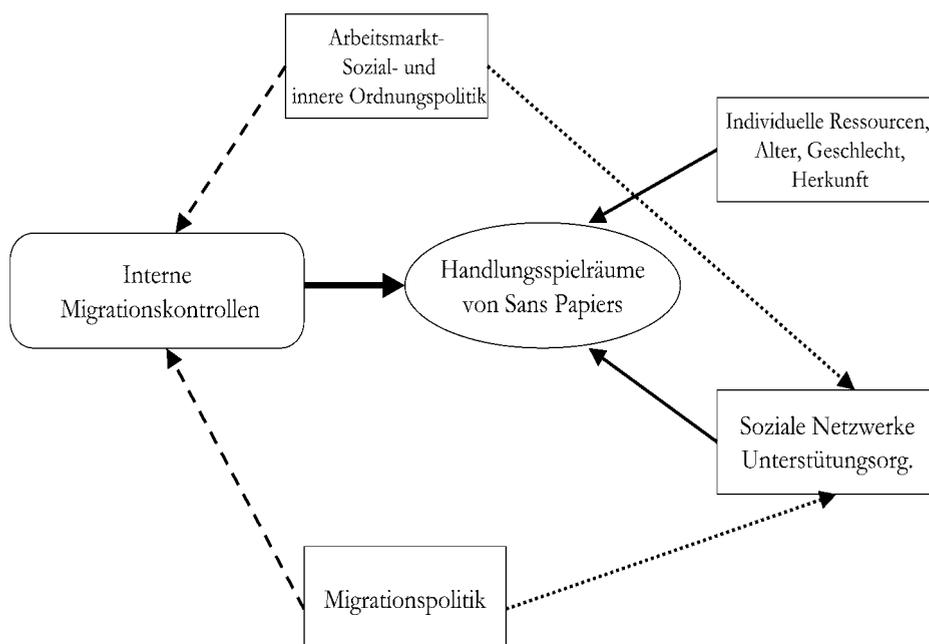
2.2 Interne Kontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers

Im Folgenden wird die konzeptionelle Anlage der Untersuchung dargestellt. Anhand von internen Kontrollen soll die Kluft zwischen Policy-Output und Policy-Outcomes ländervergleichend beobachtet werden. Es wird angenommen, dass die in den Leitlinien der Migrationspolitik zum Ausdruck kommenden Ziele, vor allem die Exklusion von Sans Papiers vom Arbeitsmarkt und von staatlichen

Leistungen sowie die Beendigung ihres Aufenthalts durch polizeiliche und andere Kontrollen, nicht bzw. nur unvollständig erreicht werden und sich dadurch Handlungsspielräume für Sans Papiers ergeben. Ausgehend von den oben ausgeführten Überlegungen ist jedoch anzunehmen, dass die Kluft zwischen Policy-Output und Outcomes in erster Linie nicht auf „externe Faktoren“ zurückzuführen sind und damit die Handlungsspielräume von Sans Papiers in allen fortgeschrittenen Industriestaaten annähernd gleich sind. Vielmehr bestimmen „interne Faktoren“ die Policy-Outcomes interner Migrationskontrollen, so dass sich deutliche länderspezifische Unterschiede ergeben.

Welche aber sind diese internen Faktoren? Im Folgenden werden auf drei Ebenen die internen Faktoren diskutiert, die die Policy-Outcomes von Migrationskontrollen bestimmen, und zwar auf der Makro-, Meso- und Mikro-Ebene. Das Schaubild verdeutlicht den Zusammenhang zwischen dem Untersuchungsgegenstand (Auswirkungen interner Kontrollen auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers; *fettgedruckter Pfeil*).

Schaubild Einflussfaktoren



Auf der Makro-Ebene, die hier als Ebene staatlichen Handelns verstanden wird (Berg-Schlosser 1997: 69), sind einerseits die internen Migrationkontrollen, andererseits die Sozial-, Arbeitsmarkt- und die Politik der inneren Ordnung sowie die Migrationspolitik zu finden. Interne Kontrollen sind zwar in erster Linie ein Teil der allgemeinen Migrationspolitik, da sie jedoch in sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingebettet bzw. Teil von ordnungsbehördlichen Aufgaben sind (Vogel 2003: 173), prägt die Politik in diesen Bereichen und vor allem die Reichweite ihrer Maßnahmen entscheidend die internen Kontrollen (*indirekte Beziehung, gestrichelter Pfeil*).

Die Handlungsspielräume von Sans Papiers werden auf der Meso-Ebene, d.h. auf der Ebene der nicht-staatlichen und informellen sozialen Beziehungen, vor allem von den sozialen Netzwerken und den Angeboten von Unterstützungsorganisationen beeinflusst, da sie Leistungen zur Verfügung stellen, die staatliche Exklusion von Sozialleistungen kompensieren und das Risiko von Kontrollen durch Ordnungsbehörden verringern (*direkte Beziehung, durchgezogener Pfeil*). Die *gepunkteten Pfeile* bringen im Schaubild zum Ausdruck, dass die Makro-Ebene den Rahmen steckt, in dem auf der Meso-Ebene das Entstehen von Netzwerken und Unterstützungsorganisationen begünstigt bzw. behindert wird (*indirekte Beziehung*).

Die staatliche Migrationspolitik hat einen Einfluss auf die Meso-Ebene, da die sozialen Netzwerke und Unterstützungsorganisationen wie Beratungseinrichtungen oder professionelle SchlepperInnen erheblich von der nationalen Visums- und Integrationspolitik, der Anwerbepolitik der Aufnahmeländer und den Migrationsbeziehungen zu den Herkunftsländern geprägt sind. Ebenso bestimmt die Arbeitsmarktpolitik und die Politik der inneren Ordnung, vor allem aber die Sozialpolitik die Zahl und den Charakter sozialer Netzwerke und Unterstützungsorganisationen. Denn deren Größe und Funktion hängt davon ab, wie und in welchem Ausmaß sie staatliche Kontroll- oder Exklusionsmaßnahmen ausgleichen müssen.

Schließlich muss bei der Untersuchung der Handlungsspielräume von Sans Papiers der Einfluss der Mikro-Ebene berücksichtigt werden (*gestrichelter Pfeil*), da soziale Zuschreibungen über Kategorien wie Alter, Geschlecht, Herkunft etc. sowie individuelle Ressourcen wie Bildung und Sprachkenntnisse die Handlungsspielräume bestimmen (Berg-Schlosser 1997: 69).

Makro-Ebene: Die Einbettung interner Kontrollen in das staatliche Institutionengefüge

Ausgehend von den theoretischen Überlegungen ist der staatlichen bzw. Makro-Ebene eine große Bedeutung beizumessen. „Externe“ Faktoren und Faktoren der Meso- und der Mikro-Ebene schränken die Kontrollfähigkeit der Nationalstaaten zwar teilweise ein, die Handlungsspielräume werden jedoch hauptsächlich durch die Reichweite von internen Migrationkontrollen bestimmt.

In der Literatur wird die Reichweite von Kontrollen häufig mit dem Typus von Migrationssystem erklärt (Massey 2000: 62ff.; Müller-Schneider 2000: 19ff.,

24f.).²⁵ Dies erscheint naheliegend, da interne Migrationskontrollen ein Teil der allgemeinen Migrationspolitik sind (Brochmann 1999b: 24 f.). So wird angenommen, dass in Staaten, die dem Typus des traditionellen Einwanderungslandes zugeordnet werden, interne Kontrollen eine geringere Rolle spielen als in Ländern, die als „Einwanderungsländer wider Willen“ bezeichnet werden: „Traditionelle Einwanderungsländer versuchen den Zuzug von Illegalen durch Grenzkontrollen und Visaregime zu verhindern. Die europäischen Industriestaaten setzen [hingegen] vor allem auf interne Kontrollen“ (Seifert 2000: 44; vgl. auch Martin 2003).

Als Erklärung für die Kluft zwischen Output und Outcomes interner Kontrollen reicht das aber nicht aus. Länder mit einer liberalen Einwanderungspolitik verfolgen ebenso wie Einwanderungsländer wider Willen eine selektive Einwanderungspolitik, d.h. sie unterscheiden erwünschte, reguläre Migration von unerwünschter bzw. undokumentierter Migration. Eine Politik, die reguläre Einwanderung fördert und den Eingewanderten soziale und zivile Rechte einräumt, verhindert nicht, dass undokumentierte MigrantInnen von staatlichen Leistungen exkludiert, vom Arbeitsmarkt verdrängt oder abgeschoben werden.

Eine Einwanderungspolitik, die Migration in größerem Umfang zulässt, hat auf interne Kontrollen nur insofern einen Einfluss, als regulär Eingewanderte ihren undokumentierten Verwandten und Bekannten Netzwerke zur Verfügung stellen können, welche die Auswirkungen der internen Kontrollen teilweise kompensieren. Aber auch in Staaten mit rigider Einwanderungspolitik lassen sich große Gruppen von regulären MigrantInnen finden, die wie in klassischen Einwanderungsländern Netzwerke für die Unterstützung von Sans Papiers bereit stellen. Somit kann nicht geschlossen werden, dass eine liberale Einwanderungspolitik notwendigerweise auch eine geringere Reichweite interner Migrationskontrollen zur Folge hat.

Entscheidender für das Auseinanderklaffen von Output und Outcomes ist der institutionelle Kontext, in den interne Migrationskontrollen eingebettet sind. Die Kontrollen werden nur zum Teil von Ausländer- oder Einwanderungsbehörden durchgeführt, deren Hauptaufgabenbereich die Durchsetzung von Migrationspolitik ist. Überwiegend werden sie von staatlichen Institutionen übernommen, die andere Aufgabenschwerpunkte haben. Ordnungsbehörden wie Polizeien, Meldeämter und Arbeitsämter nehmen sie als Teil ihrer allgemeinen Kontrollaufgaben wahr. Andere interne Kontrollen werden von Institutionen vorgenommen, deren primäre Aufgabe nicht Kontrolltätigkeiten, sondern die Bereitstellung sozialstaatlicher Leistungen ist, z.B. Schulen oder Krankenhäuser (Faist 1998: 154; Vogel 1998).

Länderunterschiede sind damit zum einen davon abhängig, wie groß die allgemeine Reichweite der Institutionen ist, in die Migrationskontrollen eingebettet

²⁵ Typologien von Migrationssystemen z.B. bei Joppke 1999: 8ff.; Massey 2000: 62ff.; Müller-Schneider 2000: 19ff.; Seifert 2000: 61ff.

sind, und zum anderen davon, welche Priorität den Kontrollen innerhalb des Aufgabenspektrums dieser Einrichtungen eingeräumt wird. Dies soll an zwei Beispielen verdeutlicht werden. Kontrollen am Arbeitsmarkt zur Verhinderung der Beschäftigung von Sans Papiers werden häufig im Rahmen allgemeiner Arbeitsmarktkontrollen durchgeführt. Je umfassender der Arbeitsmarkt reguliert und kontrolliert wird und je höher die Priorität ist, die der Kontrolle von Sans Papiers eingeräumt wird, desto größer ist die Reichweite der internen Kontrollen (Seifert 2000: 44; Faist 1998: 148, 154ff.). Gleichmaßen sind die Handlungsspielräume von Sans Papiers stärker eingeschränkt, wenn es ein staatlich reguliertes Gesundheitssystem gibt, in das weite Teile der Bevölkerung einbezogen sind und in dem Leistungen erst nach Überprüfung des Aufenthaltsstatus erbracht werden. Wenn dagegen weite Teile der Bevölkerung ihre Gesundheitsversorgung unabhängig von sozialstaatlichen Institutionen sicherstellen, sei es durch Betriebs- und Privatversicherungen, sei es durch nicht-staatliche Einrichtungen, dann ist die Reichweite der Kontrollen geringer. Denn 1. erfassen die internen Kontrollen im Gesundheitswesen nur wenige Bevölkerungsgruppen und 2. ist die Bandbreite der Alternativen zur staatlichen Gesundheitsversorgung größer als in Ländern mit umfassender staatlicher Versorgung. Und damit sind auch die Handlungsspielräume von Sans Papiers bei der Gesundheitsversorgung weiter.

Nationale Unterschiede in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, von denen auf die Reichweite interner Kontrollen geschlossen werden kann, untersucht die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung. Trotz aller Differenzen basieren die Typologien von Sozialstaaten im Kern auf der Annahme, dass sich Wohlfahrtsstaaten durch das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Ökonomie charakterisieren lassen. Da die Politik der inneren Ordnung ebenfalls durch dieses Verhältnis bestimmt ist, lassen sich Parallelen zwischen der Zuordnung eines Landes zu einem bestimmten „Sozialmodell“²⁶ und der vorherrschenden Politik der inneren Ordnung ziehen. Grob vereinfacht wird in den Wohlfahrtsstaats-typologien zwischen liberalen und etatistisch geprägten Staaten unterschieden. Die liberalen bzw. un-koordinierten sind danach durch eine möglichst weitgehende Einschränkung staatlichen Einflusses sowohl in der Ökonomie als auch bei individuellen bzw. zivilgesellschaftlichen Entscheidungen (vor allem bei Fragen der sozialen Sicherung) charakterisiert. Die etatistischen, koordinierten (konservativen wie sozialdemokratischen) Staaten hingegen zeichnen sich durch eine weitgehende staatliche Regulierung wirtschaftlicher Prozesse und individueller Entscheidungen aus (Esping-Andersen 1990: 26f.). In vom Liberalismus geprägten Staaten macht sich die Betonung individueller Freiheitsrechte nicht nur in der geringen Regulierung von Arbeitsmärkten und einem „schwachen“, da staatlich wenig regulierten Sozialstaat bemerkbar, sondern auch in der Politik der inneren Ordnung, in der individuelle Freiheitsrechte eine große Hürde für

²⁶ Zum Begriff des Sozialmodells und der Differenzierung von „liberalen“ und „koordinierten“ bzw. „konservativen“ Wohlfahrtsstaaten s. Aust et al. 2000: 9f.

staatliche Eingriffe wie polizeiliche Kontrollen oder Meldevorschriften darstellen. In vom Etatismus geprägten Staaten wird staatliche Regulierung in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik grundsätzlich als Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und eine sozial gerechte soziale Absicherung angesehen; auch in der Politik der inneren Ordnung werden Eingriffe in Freiheitsrechte eher akzeptiert.

Für die ländervergleichende Untersuchung der Auswirkungen interner Migrationskontrollen auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers bedeutet dies, dass Unterschiede auf der Makro-Ebene, also in der staatlichen Politik, sich eher an der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Politik der inneren Ordnung festmachen als an der Migrationspolitik. In dieser Arbeit wird von der These ausgegangen, dass in liberalen Sozialstaaten die Reichweite interner Kontrollen deutlich geringer ist als in einem etatistisch geprägten Institutionengefüge.

Die Meso-Ebene: Netzwerke und Unterstützungsorganisationen

Seit den 1970er Jahren beschäftigen sich die Sozialwissenschaften intensiv mit der Rolle sozialer Netzwerke im Migrationsprozess. Soziale Netzwerke ermutigen, regulieren und beeinflussen Migration; sie dienen der Risikominimierung, indem sie das Überleben in einer schwierigen Lebenssituation sichern. Allgemein kann unter einem Netzwerk „eine durch Beziehungen eines bestimmten Typs verbundene Menge von sozialen Einheiten“ (Pappi 1987: 13) verstanden werden, d.h. die informellen, nicht staatlich institutionalisierten persönlichen Beziehungen, welche „*personal relationships, family and household patterns, friendship and community ties, and mutual help in economic and social matters*“ einschließen (Castles; Miller 1998: 25). Netzwerke sind nicht auf Verwandtschaft festgelegt – auch wenn diese Form von Beziehungen sicherlich die wichtigste soziale Basis für Netzwerke bildet (Müller-Schneider 2000: 84f.; Hillmann 1996: 36; Haug 2000: 38). Dadurch sind sie „*double-sided: they link migrants with non-migrants in their area of origin, but also connect settlers with the receiving populations in relationships of cooperation, competition and conflict*“ (Castles; Miller 1998: 25).

Es lassen sich verschiedene Typen von Netzwerken nach ihrer Zusammensetzung und ihrer Funktion unterscheiden. Granovetters identifiziert Netzwerke mit „*strong ties*“ und mit „*weak ties*“. Starke Bindungen weisen Familien- und Freundschaftsnetzwerke auf, schwache Bindungen sind unter Bekannten, KollegInnen, in der Community sowie zwischen ArbeitgeberInnen und Beschäftigten anzutreffen. Die Intensität einer Netzwerkverbindung wird durch eine Kombination der Faktoren aufgewendete Zeit, emotionale Nähe, Intimität sowie Art und Anzahl der entgegengebrachten Dienste bestimmt (Granovetter 1973: 1361). Granovetters Hinweis zu „*The strength of weak ties*“ (Granovetter 1973), d.h. dass Netzwerke mit schwachen Bindungen bestimmte Funktionen effektiver erfüllen als die mit starken, lässt sich auch auf Sans Papiers übertragen. So sind Netzwerke mit „schwachen“ Bindungen in Communities oder zu ArbeitgeberInnen unverzichtbar bei der Suche nach einem Arbeitsplatz, einer Wohnung oder bei der Gesundheitsversorgung, da von den Familiennetzwerken in der Regel

weder Arbeitsplätze oder Wohnungen bereit gestellt werden, noch ÄrztInnen zum engeren sozialen Umfeld von Sans Papiers zählen.

Zu den Funktionen der Netzwerke von Sans Papiers zählt der Austausch von Informationen über das Aufnahmeland, die Anleitung zur Migration (Reiserouten, Visabestimmungen, Strategien zur Vermeidung von Kontrollen etc.), die Aufnahme und Ernährung in den ersten Tagen, eine Einführung in das Leben im Aufnahmeland, Hilfe bei der Arbeits- und Wohnungssuche, Unterstützung bei der Arbeit, Anleihen (für Nahrung, Bekleidung, die erste Miete etc.), Hilfe bei Notlagen (Krankheit, Arbeitslosigkeit etc.) sowie eine emotionale und soziale Unterstützung (Hillmann 1996: 33; Müller-Schneider 2000: 85).

Nicht alle Netzwerke existieren bereits vor der Einreise, manche entstehen erst später im Aufnahmeland. Transnationale Netzwerke werden häufig durch staatliche Migrationspolitik wie die Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen und durch PioniermigrantInnen initiiert und später von Familien und Migrantencommunities ausgebaut, um den Einwanderungsprozess zu vereinfachen, den Nachzug von Familienangehörigen zu ermöglichen, staatliche Einwanderungsbeschränkungen zu umgehen, den Kontakt zum Herkunftsland aufrecht zu erhalten oder um Geld ins Herkunftsland zu schicken. Andere Netzwerke haben keinen grenzüberschreitenden Charakter, sondern sind das Ergebnis der nationalen Besonderheiten, insbesondere der aufenthaltsrechtlichen und sozialen Situation von MigrantInnen. Die Funktion dieser Netzwerke ist häufig die Kompensation von Leistungen, die MigrantInnen vorenthalten werden, durch gegenseitige Hilfe und durch die Kooperation zwischen MigrantInnen und Teilen der Mehrheitsgesellschaft. Ein Beispiel für Letzteres sind Netzwerke zwischen MigrantInnen und ArbeitgeberInnen. Diese entstehen, weil Sans Papiers ihre Arbeitskraft nicht beim Arbeitsamt oder über Stellenanzeigen anbieten können. ArbeitgeberInnen suchen daher über bereits beschäftigte MigrantInnen eine Verbindung zu Sans Papiers und bieten über diese Netzwerke neue Arbeitsgelegenheiten an. Aus diesen „nationalen“ können „grenzüberschreitende“ Netzwerke werden, z.B. wenn Sans Papiers Familienangehörige ins Land holen, weil sie von ihren ArbeitgeberInnen von einer neuen Stelle erfahren haben.

Eine der wichtigsten nicht-verwandtschaftlichen Gruppen, in denen Migrantennetzwerke gebildet werden, sind die so genannten Communities. Der Begriff „Community“ hat im Englischen zweierlei Bedeutungen. Zum einen bedeutet er so viel wie Nachbarschaft. Vor allem die US-amerikanische Stadtplanung, aber auch die urbane Struktur anderer angelsächsisch geprägter Staaten ist dadurch gekennzeichnet, dass sich verschiedene Stadtviertel deutlich in ihrer sozialen Zusammensetzung unterscheiden und MigrantInnen aus bestimmten Herkunftsregionen oft in einer „Community“, d.h. in einer Nachbarschaft, zusammenwohnen (Lösche 1989: 53). Zum anderen wird er im Sinne Tönnies' als Gegenbegriff zu „Gesellschaft“ verwendet. Tönnies definiert Gemeinschaft als durch ein einheitliches Prinzip (Abstammung, Ort, Geist, Sprache, Bräuche) und durch ein vertrautes und ausschließendes Zusammenleben organisiert (Tönnies

1988: 101). Migrant communities entstehen entsprechend auf Grund einheitlicher Prinzipien wie einer geteilten Migrationserfahrung, einer gemeinsamen Sprache (die sich von der der Mehrheitsgesellschaft im Aufnahme-land unterscheidet) oder einer gemeinsamen Herkunftsregion (Seifert 2000: 38).²⁷ Jedoch sind es häufig nicht nur Selbstzuschreibungen („ich bin Kurdin, deshalb gehöre ich zur kurdischen Community“), sondern Fremdzuschreibungen und staatliche Migrationspolitik, die zur Formierung von Communities führen (Bielefeld 1998: 99; Castles; Miller 1998: 30). Tönnies' These vom „ausschließenden Zusammenleben“ kann häufig als eine Reaktion auf den Ausschluss von MigrantInnen von der Mehrheitsgesellschaft beobachtet werden, z.B. wenn sie nur eingeschränkt Zugang zu Vereinen und Organisationen der Mehrheitsgesellschaft haben und daher ihre eigenen Sport- und Kulturvereine gründen oder wenn sie als „Gastarbeiter“ keinen langfristig gesicherten Aufenthaltsstatus und keine Möglichkeit zur Einbürgerung erhalten und daher als unwillkommene Gruppe „unter sich“ bleiben müssen. So sind Netzwerke ein zentrales Element der Communities (Eichenhofer 1999a: 15). „[They] provide the basis for processes of settlement and community formation in the immigration area. Migrant groups develop their own social and economic infrastructure: places of worship, associations, shops, cafés, professionals like lawyers and doctors, and other services“ (Castles; Miller 1998: 25f.).

Für Sans Papiers sind Netzwerke im Migrationsprozess noch wichtiger als für reguläre MigrantInnen. Dies gilt nicht nur für die Organisation der Einreise, die, so sie undokumentiert stattfindet, Informationen und Hilfe von Dritten erfordert (Espinosa; Massey 1999: 111); auch der undokumentierte Aufenthalt ist ohne die Unterstützung durch Netzwerke kaum möglich (AutorInnenkollektiv 2000: 114ff.). Ohne die Hilfe von Familienmitgliedern, Freunden oder der Community laufen Sans Papiers schon in den ersten Tagen Gefahr, in Kontrollen zu geraten und abgeschoben zu werden. Sie haben kaum eine Möglichkeit, ihre Exklusion von staatlichen Leistungen zu kompensieren. Arbeit, Unterkunft, Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung erhalten Sans Papiers in der Regel nur durch ihre Netzwerke.

Overstayer und Sans Papiers, die zu einem früheren Zeitpunkt schon einmal regulär im Aufnahmeland waren, haben gegenüber Menschen, die undokumentiert ins Land einreisen, daher einen Vorteil: Sie verfügen nicht nur über eigene Informationen über das Aufnahmeland, sondern konnten hier schon Netzwerke aufbauen, die sie nun während ihres undokumentierten Aufenthalts nutzen können.

Von den Netzwerken der Sans Papiers und anderer Migrantengruppen sind nicht-staatliche Organisationen zu trennen (Müller-Schneider 2000: 83f.). Soziale Netzwerke von Familien und FreundInnen, KollegInnen, ArbeitgeberInnen und innerhalb von Communities haben nicht die gleiche Struktur und Funktion wie

²⁷ Wobei eine Herkunftsregion relativ unbestimmt sowohl ein Dorf, ein Land als auch ein ganzer Subkontinent wie der Maghreb, die Karibik oder Südamerika sein kann.

Unterstützungsorganisationen. Wohlfahrtsverbände, Beratungsstellen, gewerkschaftliche Interessensvertretungen, Fluchthilfeorganisationen, professionelle Schlepperorganisationen und kriminelle Menschenhändlerlinge unterscheiden sich von Netzwerken vor allem durch ihren Institutionalierungsgrad. Zudem ist das Verhältnis zwischen MigrantInnen und Organisationen ein grundlegend anderes als in Netzwerken: Während Netzwerke auf dem Interesse an gegenseitiger Hilfe basieren, verfolgen Organisationen mit der Unterstützung von MigrantInnen politische, humanitäre, häufig aber auch kommerzielle bzw. profitorientierte Ziele. Netzwerke gründen auf informellen sozialen Kontakten, während Organisationen mit MigrantInnen zur Verfolgung konkreter Ziele in Verbindung stehen. Obwohl die Unterscheidung von Netzwerken und Organisationen in der Literatur zu Migration häufig nicht vorgenommen wird,²⁸ ist sie analytisch fruchtbar. Das Problem, zwischen Organisationen und Netzwerken zu unterscheiden, besteht darin, dass einige Organisationen die gleiche Funktion erfüllen wie Netzwerke: „*In the absence of friends and family, labour brokers, smugglers, employers and migrant organizations can substitute for this network*“ (Martin 2003: 81f.). Entsprechend undeutlich sind in der Praxis die Grenzen zwischen Migrantennetzwerken und Organisationen. Der Zugang zu Organisationen (z.B. zu professionellen SchleuserInnen) wird oft erst durch persönliche Kontakte, d.h. durch soziale Netzwerke, möglich. Auch können durch die Institutionalisierung von Funktionen, die einmal Netzwerke übernommen haben, neue Organisationen entstehen: „*Some people (both migrants and non-migrants) become facilitators of migration. A ‚migration industry‘ emerges, consisting of recruitment organisations, lawyers, agents, smugglers and other middle-people*“ (Castles; Miller 1998: 26). Viele Unterstützungsorganisationen können ihre Arbeit ohne Kontakte zu Netzwerken gar nicht ausführen, wie z.B. medizinische Flüchtlingshilfen, die auf die Weitergabe von Informationen innerhalb der Communities und die Bereitschaft von MedizinerInnen zur inoffiziellen Kooperation angewiesen sind.²⁹

Sowohl soziale Netzwerke als auch Unterstützungsorganisationen haben für die MigrantInnen einen ambivalenten Charakter. Einerseits ermöglichen sie ihnen das Überleben im Aufnahmeland und stellen wichtige Dienstleistungen zur Verfügung, andererseits können sie sie auch vor große Probleme stellen. Das Verhältnis zwischen Unterstützungsorganisationen und Sans Papiers und die sozialen Beziehungen innerhalb von Netzwerken erzeugen Abhängigkeiten. Durch die Inanspruchnahme von Leistungen begeben sich Sans Papiers in Verhältnisse, in denen sie leicht zu Opfern von Ausbeutung werden können. Netzwerke und Unterstützungsorganisationen „*can be both helpers and exploiters of migration. Especially in situations of illegal migration [...] the exploitative role may predominate*“ (Castles; Miller 1998: 26). So sehen sich viele MigrantInnen, die

²⁸ Alt spricht bspw. von professionellen und kriminellen Netzwerken und meint damit Fluchthilfe- und Schlepperorganisationen mit kommerziellen Interessen; Alt 1999: 122f.; vgl. auch Portes 1995.

²⁹ Experteninterview am 21.5.2001 mit Knut Rauchfuss von der medizinischen Flüchtlingshilfe Bochum.

undokumentiert ins Aufnahmeland nachgeholt wurden, dazu genötigt, unentgeltlich im familieneigenen Geschäft zu arbeiten oder sämtliche Haushaltsaufgaben zu übernehmen. Von Schlepperorganisationen können sie zu einer Arbeit gezwungen werden, die sie unter anderen Umständen nicht bereit gewesen wären auszuführen (z.B. Prostitution, Arbeit in so genannten Sweatshops³⁰ etc.). Denn die SchlepperInnen haben das Machtmittel in der Hand, mit Denunziation zu drohen oder offene Kredite einzufordern, die die Sans Papiers zur Finanzierung der Einreise aufnehmen mussten. Da sich MigrantInnen wegen der Migrationspolitik der Aufnahmeländer nur in seltenen Fällen die Alternative bietet, regulär einzureisen, sind sie auf die Hilfe von Netzwerken und Unterstützungsorganisationen angewiesen und begeben sich in diese Abhängigkeitsverhältnisse in der Hoffnung, dass ihre Lebensbedingungen im Aufnahmeland trotzdem besser sein werden als im Herkunftsland.

Transnationale Netzwerke und Communities entstehen nicht willkürlich, sondern sie sind das Ergebnis historischer Migrationsbeziehungen zwischen Herkunftsregion und Aufnahmeland, vor allem aber der vorherrschenden Migrationspolitik. In der Bundesrepublik kam die Mehrzahl der MigrantInnen nach dem Anwerbestopp 1973 aus den Mittelmeeranrainerstaaten, insbesondere aus der Türkei, weil hier in den 1950er und 1960er Jahren gezielt ArbeitsmigrantInnen angeworben wurden und diese Kontakte in ihre Herkunftsländer pflegten (bzw. pflegen mussten, da die Gastarbeiterprogramme die Rückkehr der MigrantInnen vorsahen). In den USA kommt hingegen die Mehrzahl der EinwandererInnen aus Lateinamerika, vor allem aus Mexiko (Martin 1999a: 138). Dies liegt nicht nur an der geografischen Nähe Mexikos (die Einwanderung aus dem angrenzenden Kanada ist vergleichsweise gering), sondern vor allem an Programmen wie dem so genannten Bracero-Programm (García 1980), mit dem in den 1940er und 1950er Jahren Arbeitskräfte in Mexiko rekrutiert wurden. Intensive Migrationsbeziehungen, die durch Anwerbeprogramme oder durch Kolonialherrschaft initiiert wurden, begünstigen das Entstehen von Migrantennetzwerken und Communities. Insofern kann staatliche Migrationspolitik dazu beitragen, die Voraussetzungen für undokumentierte Migration zu schaffen (Massey 2000: 58f.).

Die Frage, ob ein Land zum Typus „klassisches Einwanderungsland“ gehört oder nicht, hat indes keinen bedeutenden Einfluss auf die Größe oder die Qualität der dort vorhandenen Netzwerke. Auch in Ländern, die als Einwanderungsländer wider Willen bezeichnet werden, hat es immer wieder Einwanderung gegeben, wodurch Netzwerke und Communities entstanden. Die staatliche Migrationspolitik bestimmt zwar die Migrationsbeziehungen mit den Herkunftsregionen und damit indirekt das Entstehen von Communities; zudem bestimmen nationale

³⁰ Mit Sweatshops sind kleine Fabriken oder Fertigungsbetriebe gemeint, in denen zu Dumpinglöhnen und unter extrem belastenden Bedingungen gearbeitet wird, häufig bis zu 14 Stunden am Tag, sechs Tage die Woche.

Einwanderungskontrollen, welche Funktion Netzwerke haben. Verhindern können Kontrollen die Existenz von Netzwerken hingegen nicht.

Für die Handlungsspielräume ist daher anzunehmen, dass Sans Papiers aus „klassischen“ Herkunftsländern – d.h. aus Ländern, zu denen intensive Migrationsbeziehungen bestehen – eher die Möglichkeit haben, Netzwerke auf der Basis bereits etablierter Communities aufzubauen (AutorInnenkollektiv 2000: 107; Parnreiter 2000: 36ff.). MigrantInnen aus „neuen“ Herkunftsländern stehen diese Netzwerke dagegen nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang zur Verfügung, da sie selbst noch keine Familien- oder Freundschaftsstrukturen im Aufnahmeland haben und auch keinen Zugang zu den Communities anderer Migrantengruppen finden.

Funktion und Anzahl der Netzwerke und Unterstützungsorganisationen richtet sich aber auch nach der nationalen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Ordnungspolitik. Liberale Wohlfahrtsstaaten mit „schwachen“ sozialstaatlichen Institutionen zeichnen sich häufig durch starke zivilgesellschaftliche Organisation aus: So bemühen sich nicht-staatliche Organisationen darum, Lücken in der sozialen Sicherung zu schließen, indem sie Leistungen erbringen, die alltägliche Lebensrisiken abdecken. Ein wesentlicher Teil dieser zivilgesellschaftlichen, nicht-staatlichen Strukturen sind Netzwerke und Unterstützungsorganisationen. Dabei wirkt sich auf ihren Umfang und ihre Qualität positiv aus, dass nicht nur Sans Papiers, sondern ganze Bevölkerungsschichten einschließlich einer großen Zahl von Staatsangehörigen keine oder nur rudimentäre sozialstaatliche Leistungen erhalten. Sans Papiers stehen damit Netzwerke und Organisationen zur Verfügung, die nicht nur für sie, sondern auch für andere gesellschaftliche Gruppen Leistungen wie Gesundheitsversorgung, Rechtsbeistand, preiswerten Wohnraum etc. erbringen.

In „starken“ Wohlfahrtsstaaten mit einer etatistisch geprägten Sozial-, Arbeitsmarkt- und Ordnungspolitik stehen Sans Papiers hingegen weniger Unterstützungsorganisationen zur Verfügung, da die Lebensrisiken nahezu der gesamten Wohnbevölkerung in staatlich koordinierten Systemen abgesichert sind und staatliche Transferleistungen vor Armut, Krankheit oder Wohnungslosigkeit schützen. Daher müssen undokumentierte MigrantInnen, wenn sie durch interne Kontrollen von diesen Leistungen exkludiert werden, eigene soziale Netzwerke bilden, die eine Versorgung jenseits der staatlich regulierten ermöglichen. Diese Annahme gilt jedoch nicht uneingeschränkt: Auch wenn interne Kontrollen verhindern, dass Sans Papiers regulär staatliche Leistungen erhalten, bietet die Breite der öffentlichen Sicherungssysteme eine irreguläre Versorgungsmöglichkeit, z.B. wenn Sans Papiers sich für einen Arztbesuch die Versichertenkarte von Bekannten leihen oder die erbrachten Leistungen über andere Versicherte abgerechnet werden.

Mit Berücksichtigung dieser Einschränkungen wird von der These ausgegangen, dass Sans Papiers in liberalen Ländern auf größere Netzwerke und mehr Unterstützungsorganisationen treffen und ihre Handlungsspielräume größer

sind als in etatistisch geprägten – auch wenn sich die internen Migrationskontrollen kaum unterscheiden – und dass Sans Papiers aus „neuen“ Herkunftsländern in geringerem Umfang Netzwerke zur Verfügung stehen aus MigrantInnen aus „klassischen“ Herkunftsländern.

Die Mikro-Ebene: individuelle Ressourcen und soziale Zuschreibungen

Auf der Mikro-Ebene können individuelle Eigenschaften und biographische Besonderheiten die Handlungsspielräume erweitern oder verringern. Vor allem sind das soziale Zuschreibungen, aber auch Ressourcen wie Schulbildung, Kenntnisse einer im Aufnahmeland gängigen Sprache oder eine auf dem irregulären Arbeitsmarkt des Aufnahmelands gefragte Berufsausbildung (Haug 2000: 33, 49).

Der Begriff soziale Zuschreibungen deutet bereits darauf hin, dass damit nicht persönliche Eigenschaften im Sinne von Charakterzügen gemeint sind. Zuschreibungen sind Ausdruck gesellschaftlicher Normen und Ungleichverhältnisse, die vom Individuum (Selbstzuschreibungen) und seiner Umwelt (Fremdzuschreibungen) angenommen und reproduziert, aber nicht geschaffen werden. Gesellschaftliche Ungleichbehandlung auf Grund von sozialen Zuschreibungen trifft jedes Individuum, je nach Kombination der Zuschreibungen, unterschiedlich, d.h. gesellschaftliche Ungleichbehandlung wird erst auf der Mikro-Ebene, am Individuum konkret (Bielefeld 1998: 99).

Kategorien wie Geschlecht, Alter, Herkunft oder Ethnizität sind gesellschaftliche Zuschreibungen, von denen wie alle Menschen natürlich auch Sans Papiers betroffen sind. Bei ihnen haben sie jedoch eine besondere Bedeutung: So hängen das Risiko, kontrolliert zu werden, und die Chancen am irregulären Arbeitsmarkt erheblich von den Zuschreibungen ab, mit denen Sans Papiers im Einzelnen konfrontiert sind.

Der Kategorie Geschlecht kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Sie bestimmt nicht nur die Beschäftigungschancen am irregulären Arbeitsmarkt (Birsl et al. 1999: 24ff.), sondern sorgt auch für unterschiedliche Bedürfnisse, was Gesundheitsversorgung, Wohnsituation und die Funktion sozialer Netzwerke angeht.

Undokumentierte Migrantinnen sind im Erwerbsleben stärker noch von der geschlechtsspezifischen Segmentierung des Arbeitsmarktes als andere Frauen (Bender et al. 2000: 68ff.) betroffen, da ihnen nur irreguläre Beschäftigungsverhältnisse offen stehen. Die meisten Arbeitsmöglichkeiten ergeben sich für sie im Dienstleistungssektor, insbesondere in Privathaushalten. Neben der Tätigkeit als Haushaltshilfe, Putzhilfe, Pflegerin, private (Sprach-) Lehrerin und Kinderbetreuerin finden sie Arbeit in Dienstleistungsbereichen wie Gaststätten (z.B. Köchinnen), in Hotels (Zimmerservice) und in der Landwirtschaft (Erntehelferin). In einigen Ländern verdingen sie sich zudem in Fabriken, z.B. in Sweatshops der Textilindustrie. Viele undokumentierte Frauen arbeiten auch in der Prostitution und in ähnlichen Bereichen (Hess; Lenz 2001: 141ff.; Han 2003: 150ff. und 200f.).

Männliche Sans Papiers sind ebenfalls häufig im Dienstleistungssektor beschäftigt, jedoch nur selten in Privathaushalten. Zwar suchen auch sie relativ geschützte Arbeitsplätze, aber in Privathaushalten erhalten sie zumeist nur Arbeit als Gärtner oder zum Renovieren. Ihnen wird von vielen ArbeitgeberInnen nicht das gleiche Vertrauen entgegengebracht wie weiblichen Sans Papiers, da sie nicht als „schutzlose Opfer“, sondern eher als „potenziell kriminell“ und „gewalttätig“ stigmatisiert sind. In dem geschlechtersegmentierten Arbeitsmarkt für Sans Papiers stehen ihnen dafür Stellen offen, zu denen Frauen so gut wie keinen Zugang haben. Dies trifft besonders auf körperlich schwere Arbeit z.B. in der Bauindustrie, in Handwerksbetrieben oder in der Landwirtschaft zu. Zudem arbeiten Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung ebenso wie ihre weiblichen Kolleginnen als Gebäudereiniger, im Kleingewerbe, in Gaststätten und Hotels.

In den vergangenen Jahrzehnten beobachtete die Migrationsforschung eine Feminisierung der Migration (Hillmann 1996: 52; Parnreiter 2000: 42; Hess; Lenz 2001: 139). Der Anteil der weltweit (regulär) wandernden Frauen lag in den 1990er Jahren bei ca. 50% (Koser; Lutz 1998; Han 2003: 62), und es wird angenommen, dass der Frauenanteil bei Sans Papiers eine ähnliche Größenordnung hat (Hayes 2001: 77; Nuscheler 2003: 26). In der Forschung zu regulärer Einwanderung ist zu Recht das bis in die 1990er Jahre vorherrschende Bild revidiert worden, dass Frauen in aller Regel nicht als „PioniermigrantInnen“, d.h. als MigrantInnen ohne soziale Bindungen ins Aufnahmeland, sondern als Familienangehörige („self-feeding migration“, dritte und vierte Phase³¹) einwandern.³² So zeigt Hillmann in ihrer Studie über Arbeitsmigrantinnen in Mailand, dass zunehmend Frauen im Rahmen einer transnationalen Strategie der Sicherung von Familieneinkommen unbegleitet in fortgeschrittene Industrieländer wandern, um dort als Haushaltshilfen etc. zu arbeiten (Hillmann 1996). Gleichwohl muss davon ausgegangen werden, dass der Anteil von Pioniermigrantinnen unter den Sans Papiers immer noch relativ gering ist. Frauen ziehen es zumeist vor, wenn sie sich „geschützt“, d.h. mit der Unterstützung von Familienmitgliedern oder zumindest der MigrantInnengemeinschaft, im Aufnahmeland aufhalten. Undokumentierte Migrantinnen fürchten auf Grund ihrer prekären aufenthaltsrechtlichen Situation noch mehr als andere Frauen, Opfer von Gewalttaten oder von Übergriffen durch ArbeitgeberInnen und KollegInnen zu werden, und suchen den Schutz von Familie und Communities oder durch eine Beschäftigung in einem Privathaushalt.

Die Handlungsspielräume von undokumentierten Migrantinnen können allerdings gerade dadurch eingeschränkt sein, dass sie in „geschützten“ Verhältnissen wohnen und arbeiten. In Familiennetzwerken und bei der Arbeit in Privathaushalten bestehen Abhängigkeitsverhältnisse, die gegen die Migrantinnen eingesetzt werden können. Unter der Androhung von Denunziation oder mit dem

³¹ Zum Phasenmodell der Arbeitsmigration vgl. Körner 1990; Castles; Miller 1998

³² Selbst in der Phase der Arbeitsmigration der 1950er und 1960er Jahre kam ein erheblicher Teil der Migrantinnen nicht als Familienangehörige, sondern als (angeworbene) Arbeitsmigrantinnen ohne Familie in die fortgeschrittenen Industrieländer; vgl. Han 2003: 26, 36ff., 54.

Versprechen, sie zur Sicherung des Aufenthaltsstatus zu heiraten, werden von ihnen Handlungen abverlangt, zu denen sie unter anderen Umständen nicht bereit wären (Münz et al. 2001: 82). Die Angst vor Repressalien und Denunziation ist häufig so groß, dass sie keine Möglichkeit sehen, sich gegen Gewalt und Ausbeutung zu wehren.

Geschlechtsspezifische Unterschiede in den Handlungsspielräumen können sich auch auf Grund spezifischer medizinischer Bedürfnisse ergeben. Migrantinnen brauchen, z.B. bei Schwangerschaft und Geburt, eine andere Struktur der Gesundheitsversorgung (GynäkologInnen, Hebammen, Geburtskliniken etc.). Ihre Handlungsspielräume sind durch die Exklusion und Kontrollen im öffentlichen Gesundheitswesen daher stärker begrenzt als die von Männern.

Nicht alle Altersgruppen sind im gleichen Ausmaß Kontrollen ausgesetzt. Sans Papiers im schulpflichtigen Alter müssen mit internen Kontrollen im Bildungssystem rechnen, während ältere MigrantInnen stärker von Kontrollen im Gesundheitswesen betroffen sind, wenn sie auf Pflegeleistungen oder ärztliche Behandlung angewiesen sind. Da die im irregulären Arbeitsmarkt angebotenen Beschäftigungen häufig mit körperlich anstrengenden Tätigkeiten verbunden sind (Landwirtschaft, Baugewerbe etc.), haben Sans Papiers im Alter von 18 bis 50 Jahren eine bessere Chance als jüngere oder ältere MigrantInnen, eine Arbeit zu erhalten.

Rassismus und Diskriminierung auf Grund der Herkunft schränken ebenfalls die Handlungsspielräume von Sans Papiers ein. Das äußere Erscheinungsbild ist bei Kontrollen am Arbeitsmarkt oder durch die Polizei ein ausschlaggebender Faktor. Eine dunkle Hautfarbe, ein auffälliger Akzent oder eine besondere Frisur werden häufig zum Anlass für Kontrollen genommen. Auch wenn Antidiskriminierungsgesetze eine solche Auswahl formell verbieten, spielen Vorstellungen vom Aussehen potenzieller Sans Papiers in der Kontrollpraxis eine zentrale Rolle. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Kontrollen auch auf Grund von Hinweisen aus der Bevölkerung durchgeführt werden, die einen rassistischen Hintergrund haben können.

Die Herkunft der Sans Papiers hat aber auch in anderer Hinsicht Einfluss auf ihre Handlungsspielräume. Sans Papiers, die aus Ländern in relativer Nähe zum Aufnahmeland leben, können z.B. als PendelmigrantInnen den kurzen Reiseweg nutzen, um Leistungen wie Gesundheitsversorgung in ihrem Herkunftsland zu erhalten. Haben sie Kinder im schulpflichtigen Alter, können diese in der Zeit, in der die Sans Papiers im nahe gelegenen Aufnahmeland arbeiten, bei anderen Familienangehörigen leben und dort zur Schule gehen. Dies setzt natürlich voraus, dass es preisgünstige Reiseverbindungen gibt und eine undokumentierte Ein- und Ausreise mit keinem übermäßig großen Aufwand verbunden ist.

MigrantInnen, die in großer geografischer Distanz zu ihrem Herkunftsland leben, für die ein Pendeln mit großen Kosten und scharfen Grenzkontrollen verbunden ist oder die auf Grund der politischen Situation im Herkunftsland keine Rückkehroption z.B. im Krankheitsfall oder zum Besuch der eigenen Kinder

haben, sind daher von der Exklusion von staatlichen Leistungen stärker betroffen als PendelmigrantInnen. Sie müssen sich ihre Gesundheitsversorgung im Aufnahmeland organisieren und die Entscheidung treffen, ob sie ihre Kinder für lange Zeit im Herkunftsland zurücklassen oder mit ihnen unter schwierigen Bedingungen im Aufnahmeland leben.

Neben den sozialen Zuschreibungen sind auch Ressourcen wie Sprachkenntnisse und die Schul- und die Berufsausbildung für die individuellen Handlungsspielräume von Sans Papiers von Bedeutung.

Nahezu alle Sans Papiers sind gezwungen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Wenn sie nicht über das Einkommen von Familienmitgliedern oder eigene Rücklagen abgesichert sind, müssen sie mit Lohnarbeit ihren Unterhalt verdienen, denn sie haben in der Regel keinen Zugang zu staatlichen Transferleistungen wie Sozialhilfe, Wohngeld etc. Mehr noch als andere Migrantengruppen unterschichten Sans Papiers dabei in der Regel den Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes und sind von Dequalifizierung betroffen. Mit Unterschichtung ist gemeint, dass Sans Papiers zumeist Tätigkeiten ausüben, für die sich auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Arbeitskräfte finden lassen, da die Bezahlung sehr niedrig ist, sich keine dauerhafte Beschäftigungsperspektive bietet oder extrem schlechte Arbeitsbedingungen vorherrschen, und damit eine neue Schicht auf dem Arbeitsmarkt bilden (Seifert 2000: 161). Dequalifizierung heißt, dass die MigrantInnen keine Möglichkeit haben, eine ihrer Qualifikation entsprechende Stelle z.B. als AkademikerInnen oder FacharbeiterInnen zu finden und eine entsprechende Bezahlung zu fordern. Daher sind anders als auf dem regulären Arbeitsmarkt akademische Abschlüsse in Betriebswirtschaft oder Ingenieurwissenschaften keine Garanten für eine gut bezahlte Beschäftigung. Eher haben MigrantInnen, die über eine auf dem irregulären Arbeitsmarkt gefragte handwerkliche Qualifikation verfügen (z.B. eine Maurerausbildung oder eine Lehre als Koch oder Köchin), die Chance, einen für den irregulären Arbeitsmarkt überdurchschnittlichen Lohn zu erhalten. Eine medizinische oder pädagogische Ausbildung als Ärztin, Krankenpfleger oder Lehrerin eröffnet gute Aussichten auf eine Beschäftigung in den häuslichen Dienstleistungen. Wie auch andere qualifizierte MigrantInnen werden sie jedoch nicht ihrer Qualifikation entsprechend bezahlt und müssen oftmals andere als die gelernten Berufe ausüben.

Grundsätzlich sind gute Kenntnisse einer im Aufnahmeland gängigen Sprache für die Suche nach einem „sicheren“ Arbeitsplatz von Vorteil. Sans Papiers, die auf Stellenannoncen antworten und mit den ArbeitgeberInnen direkt kommunizieren können, sind weder auf eine kostspielige Arbeitsvermittlung angewiesen noch müssen sie sich dem Risiko aussetzen, auf Tagelöhnerarbeitsmärkten oder an vergleichbaren, häufig kontrollierten Orten Arbeit zu suchen. Außerdem kann die Kenntnis der Amtssprache des Aufnahmelandes helfen, sich unauffällig in der Öffentlichkeit zu bewegen, Kontrollsituationen richtig einzuschätzen und sich z.B. mit einer Ausrede der Kontrolle zu entziehen.

Auch der Arbeitsplatz und das verfügbare Einkommen entscheiden mit darüber, wie sehr die Sans Papiers internen Migrationskontrollen ausgesetzt sind. Bestimmte Bereiche des Arbeitsmarktes werden nur selten oder gar nicht kontrolliert (z.B. Privathaushalte), in anderen ist die Wahrscheinlichkeit einer Kontrolle wesentlich höher – etwa bei Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr (Gaststätten, Geschäfte) und in Branchen, in denen irreguläre Beschäftigung stärker bekämpft wird (z.B. fleischverarbeitende Industrie in den USA, Baubranche in Deutschland). Sans Papiers mit einem höheren Einkommen können sich unauffällige Kleidung und eine Unterkunft in Wohngebieten leisten, in denen selten kontrolliert wird. Viele Sans Papiers verdienen jedoch nicht genug, um sich überhaupt ein Quartier leisten zu können, und geraten auf Grund ihrer Wohnungslosigkeit oder ihrer abgetragenen Kleidung in Kontrollen.

Auch wenn das zunächst ein überraschender Befund sein mag, lassen sich von den Motiven für den undokumentierten Aufenthalt nicht automatisch ableiten, welche Aufenthaltsperspektiven die Sans Papiers haben und welche Handlungsspielräume ihnen zur Verfügung stehen, um diese abzusichern. Es liegt zwar nah anzunehmen, dass MigrantInnen, die vor Krieg oder Verfolgung geflohen sind, ein großes Interesse daran haben sollten, sich dauerhaft vor internen Kontrollen zu schützen und eine Ausweisung zu verhindern. Und andersherum wäre vielleicht zu erwarten, dass ArbeitsmigrantInnen lediglich eine befristete Aufenthaltsperspektive haben und daher keinen großen Aufwand betreiben, um eine Abschiebung zu verhindern, zumal eine Ausweisung in ihr Herkunftsland nicht lebensbedrohlich wäre.

Dies trifft jedoch aus zwei Gründen nicht zu. Zum einen lässt sich aus den Migrationsmotiven – häufig sind es mehrere – nicht die Aufenthaltsperspektive von Sans Papiers ableiten, zum anderen sagen die Motive nichts darüber aus, ob die MigrantInnen über die Möglichkeit verfügen, sich vor Abschiebungen zu schützen.

Einzelne Migrationsmotive sind nicht zwangsläufig mit einer kurz-, mittel-, oder langfristigen Aufenthaltsperspektive verknüpft. So planen Flüchtlinge nicht in jedem Fall einen dauerhaften Aufenthalt, sondern wollen teilweise nur einen befristeten Zeitraum im Aufnahmeland leben (z.B. bis zum Ende des Bürgerkriegs in ihrem Herkunftsland). Ökonomisch motivierte MigrantInnen haben hingegen nicht immer eine befristete Aufenthaltsperspektive; manche wollen dauerhaft im Aufnahmeland arbeiten, da das Überleben ihrer Familie im Herkunftsland langfristig vom Einkommen des Sans Papiers abhängig ist (Hillmann 1996: 32ff.). Zudem entwickeln viele ArbeitsmigrantInnen, die ursprünglich nur kurze Zeit bleiben wollten, während ihres Aufenthalts eine langfristige Aufenthaltsperspektive, etwa weil sich durch neue Freundschaften etc. ihr Lebensmittelpunkt in das Aufnahmeland verlagert hat (Alt 2003: 190ff.).

ArbeitsmigrantInnen mit einer kurzfristigen Aufenthaltsperspektive zeichnen sich dadurch aus, dass sie vorab gesteckte Einkommensziele haben, dass sie ihr Einkommen in Relation zu ihrem Einkommen im Herkunftsland (und nicht in

Relation zu den Durchschnittseinkommen im Aufnahmeland) bewerten und dass sie ihren Lebensmittelpunkt im Herkunftsland verorten. Sie sind bereit, selbst deutlich unter ortsüblichen Tarifen zu arbeiten, solange sie die Möglichkeit sehen, während ihres Aufenthalts mehr Geld zurücklegen zu können als im Herkunftsland. Typischerweise sind das Sans Papiers, die Geld für eine Wohnung, ein Geschäft oder eine ähnliche Anschaffung im Herkunftsland sparen oder die mit ihrem Einkommen den Unterhalt von Familienangehörigen im Herkunftsland sichern. Gute Arbeitsbedingungen, ein hoher Schutz vor Kontrollen oder eine gesicherte Beschäftigungsperspektive sind ihnen weniger wichtig als die Möglichkeit, in kurzer Zeit durch viel Arbeit ein vergleichsweise hohes Einkommen zu erzielen.

Sans Papiers mit einer langfristigen Aufenthaltsperspektive orientieren sich hingegen stärker an den Durchschnittseinkommen im Aufnahmeland. Typischerweise sind sie Sans Papiers, die mit regulären Verwandten im Aufnahmeland zusammenleben wollen, oder sie sind Flüchtlinge, für die es keine Rückkehrperspektive gibt, die aber keine Chance sehen, einen regulären Aufenthaltsstatus zu erhalten. Da sie das Aufnahmeland als ihren Lebensmittelpunkt ansehen, ist für sie der Schutz vor Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt am wichtigsten. Zudem streben sie Arbeitsbedingungen und Stundenlöhne an, die sich nicht allzu sehr von denen anderer Bevölkerungsgruppen unterscheiden. Sie haben weniger Interesse daran, in kurzer Zeit z.B. durch Überstunden möglichst viel zu verdienen, als eine langfristig gesicherte Einkommensquelle zu haben.

Aber auch die Motivation, lang- oder kurzfristig undokumentiert im Aufnahmeland bleiben zu wollen, sagt für sich genommen noch nichts aus über die tatsächlich verfügbaren Handlungsspielräume. So ist es denkbar, dass MigrantInnen, die aus ihrem Herkunftsland geflohen sind und sich keine Hoffnung auf Asyl machen, weder über die Informationen, noch über ausgeprägte soziale Netzwerke verfügen, die sie vor internen Kontrollen schützen können, obwohl sie ein vitales Interesse an einem solchen Schutz haben. Hingegen können ArbeitsmigrantInnen auf Grund eines längeren, u.U. teilweise regulären Aufenthalts über umfangreiche soziale Netze verfügen und über interne Kontrollen ausreichend informiert sein, obgleich eine Ausweisung für sie keine gravierenden Auswirkungen hätte.

Einer Erwerbsarbeit, die immer mit dem Risiko von Arbeitsmarkt- und anderen internen Kontrollen verbunden ist, müssen nahezu alle Sans Papiers unabhängig von ihrem Motiv für den undokumentierten Aufenthalt nachgehen. Es ist nicht plausibel anzunehmen, dass sich Flüchtlinge, die irregulär arbeiten und langfristig im Aufnahmeland aufhalten wollen, in jedem Fall besser vor Arbeitsmarktkontrollen schützen können als MigrantInnen mit kurzfristiger Aufenthaltsperspektive.

Wichtiger als die Migrationsmotivation ist der Weg in die Statuslosigkeit. Wie bereits ausgeführt, sind viele Sans Papiers Overstayer. Erst nachdem das

Besucher-, Touristen-, oder Studienvisum abgelaufen bzw. der Werk- oder Saisonarbeitsvertrag beendet ist, verlieren viele MigrantInnen ihren regulären Status und verbleiben undokumentiert im Aufnahmeland. Overstayer haben gegenüber Sans Papiers, die undokumentiert eingereist sind und sich erst kurze Zeit im Aufnahmeland befinden, eine Reihe von Vorteilen. Zum einen hatten sie Zeit, das Aufnahmeland kennen zu lernen, ohne befürchten zu müssen, bei einer Kontrolle abgeschoben zu werden. Sie konnten vor dem Verlust ihrer Aufenthaltsgenehmigung Netzwerke aufbauen, die ihnen jetzt bei der Suche nach neuen Stellen oder einer Wohnung nützlich sind. Sie hatten Zeit, sich über interne Migrationskontrollen zu informieren, um später Kontrollen zu vermeiden. Sie konnten Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt sammeln und Kontakte zu ArbeitgeberInnen knüpfen, um als Overstayer leichter eine Stelle zu finden.

Im Unterschied dazu sind Sans Papiers, die undokumentiert über die grüne oder blaue Grenze ins Land kommen, vom ersten Moment an auf die Hilfe von Netzwerken und Unterstützungsorganisationen, auf Schlepper oder zumindest auf Informationen von Bekannten und Familienmitgliedern angewiesen. Haben sie nach ihrer Ankunft keinerlei Netzwerkstrukturen, auf die sie zurückgreifen können, müssen sie sich selbstständig über den irregulären Arbeitsmarkt informieren. Die anfängliche Orientierungslosigkeit führt dazu, dass das Risiko, in Kontrollen zu geraten oder unter extrem schlechten Bedingungen arbeiten zu müssen, besonders hoch ist. Es stehen ihnen nur wenige, risikoreiche Wege der Arbeitssuche zur Verfügung, z.B. Tagelöhnerarbeitsmärkte oder Stellenanzeigen in Tageszeitungen und öffentlichen Aushängen. Sie sind gezwungen, jegliche ihnen angebotene Arbeit anzunehmen, ohne die Arbeitsbedingungen, die Höhe der Löhne oder die Zuverlässigkeit der ArbeitgeberInnen zu kennen.

In den meisten Fällen bauen Sans Papiers mit zunehmender Aufenthaltsdauer immer umfangreichere Netzwerke auf: Sie können sowohl auf die Hilfe von KollegInnen und MigrantInnen aus ihrer Community, als auch bei der Stellensuche auf Hinweise von ehemaligen ArbeitgeberInnen zurückgreifen. Zudem gewinnen sie durch ihre Beschäftigung an Erfahrung, welche ihrer Qualifikationen gefragt sind, wie sie diese verbessern können und welches Einkommen sie mit ihrer Arbeit erzielen können.

Aus der Größe des Wohnorts wiederum sind keine eindeutigen Schlüsse auf die Handlungsspielräume zu ziehen. In der Anonymität von Großstädten, in denen es einen hohen Migrantenanteil und eine Vielzahl von Einrichtungen gibt, die MigrantInnen nutzen (Beratungsstellen, Vereine, Cafés und Geschäfte von MigrantInnen etc.), fallen Sans Papiers im Alltagsleben kaum auf. Außerdem ist es leichter, über Netzwerke eine Wohnung zu organisieren oder im irregulären Sektor eine Arbeit zu finden, da es mehr Privathaushalte, Gaststätten, Baustellen etc. gibt.

Allerdings ist die Kontrolldichte in Großstädten oft auch höher als im ländlichen Gebiet oder in Kleinstädten. Die staatlichen Kontrollbehörden sind in Großstädten mit mehr Ressourcen ausgestattet und können durch Spezialisierung

der Abteilungen gezielt undokumentierte Migration überwachen. Zudem ist in einigen ländlichen Gebieten die Gefahr einer Denunziation durch Nachbarn etc. deutlich geringer, gerade weil das Leben in kleineren Gemeinden weniger anonym ist. Oft sind ganze Dörfer von der Arbeitskraft von Sans Papiers abhängig, z.B. in der Erntezeit. Alle BewohnerInnen wissen von der Anwesenheit der Sans Papiers und akzeptieren diese, weil es zu ihrem eigenen ökonomischen Vorteil ist.

Der Anlage der ländervergleichenden Untersuchung soll daher die These zu Grunde gelegt werden, dass die Handlungsspielräume von Sans Papiers auf der Mikro-Ebene weniger durch das Migrationsmotiv als durch Alter, das Geschlecht, die Herkunft (und damit die Möglichkeit zu Pendelmigration), die Qualifikation und die Aufenthaltsdauer geprägt werden.

2.3 Fazit

Ausgehend von der Auseinandersetzung mit den theoretischen Ansätzen der Migrationsforschung wird angenommen, dass die fortgeschrittenen Industriestaaten ihre Fähigkeit, Migration auch im Bereich der undokumentierten Migration zu kontrollieren, nicht eingebüßt haben. Unzweifelhaft haben ökonomische und technische Entwicklungen und die Expansion internationaler Handels- und Rechtsabkommen dazu beigetragen, dass Menschen leichter von einem Land in ein anderes reisen können. Das hat aber ebensowenig zu einem Kontrollverlust geführt wie der Abschluss internationaler Menschenrechtsabkommen oder die selektive Gewährung von Bürgerschaftsrechten an einzelne Migrantengruppen. Die neuen Abkommen werden vielmehr bewusst initiiert und je nach nationaler Interessenslage gesteuert und mit Restriktionen – wie dem Ausbau interner Migrationskontrollen – kompensiert. Ebenso stehen die Nationalstaaten nicht paralysiert der Entwicklung gegenüber, dass MigrantInnen in immer mehr Ländern auf immer größere soziale Netzwerke zurückgreifen können und dass eine wachsende Zahl von MigrantInnen die technische und ökonomische Entwicklung zur Migration oder gar für eine transnationale Existenz nutzen. Vielmehr arbeiten die fortgeschrittenen Industriestaaten kontinuierlich am Ausbau ihres Instrumentariums zur Migrationskontrolle, wodurch Migration heute steuerbarer ist als je zuvor. Dass in den fortgeschrittenen Industriestaaten dabei zunehmend auf ähnliche Instrumente zurückgegriffen wird, ist dabei kein Indiz für einen Kontrollverlust, sondern eher für die stetige Fortentwicklung der Kontrollinstrumente. Die in der Forschung diskutierte Kluft zwischen Policy-Output und den Policy-Outcomes hat zu jeder Zeit bestanden und es ist anzunehmen, dass sie trotz aller Konvergenztendenzen bei den Leitlinien und Maßnahmen immer noch erhebliche nationale Unterschiede aufweist.

Diese theoretischen Überlegungen sollen im Ländervergleich anhand der Implementation interner Migrationskontrollen und den Handlungsspielräumen von Sans Papiers überprüft werden. Ausgehend von den Thesen zur konzeptionellen Anlage der Arbeit wird bei der Auswahl der Vergleichsländer

weniger die Migrationspolitik als die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Politik der inneren Ordnung maßgebend sein: Zum einen sind die internen Kontrollen in diese Politikbereiche eingebettet und zum anderen haben diese einen Einfluss auf die den MigrantInnen zur Verfügung stehenden Netzwerke und Unterstützungsorganisationen. Dabei wird angenommen, dass in liberal geprägten Staaten die Reichweite interner Kontrollen geringer ist als in etatistischen.

Neben der Gegenüberstellung von den Leitlinien interner Kontrollmaßnahmen und ihrer Implementation soll die Kluft zwischen Policy-Output und Outcomes insbesondere anhand der Handlungsspielräume von Sans Papiers verglichen werden. Dazu werden in den Untersuchungsländern Sans Papiers in qualitativen Interviews befragt. Um möglichst typische Fälle von Sans Papiers auszuwählen und beim Ländervergleich Verzerrungen durch das Samples zu vermeiden, sind ausgehend von den Überlegungen zur Anlage der Untersuchung einige Faktoren der Meso- und der Mikro-Ebene besonders zu berücksichtigen: Zum einen sollten Sans Papiers aus „neuen“ und „klassischen“ Herkunftsländern ausgewählt werden, um in beiden Untersuchungsländern MigrantInnen mit stark und weniger stark ausgeprägten Communities – und damit einem unterschiedlich Zugang zu sozialen Netzwerken – zu interviewen. Zum anderen sollten für die Zusammenstellung des Samples das Geschlecht, das Alter, die Herkunft, die Qualifikation und die Aufenthaltsdauer ausschlaggebend sein.

3. Methode

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit den Methoden, mit denen die Auswirkungen interner Migrationskontrollen auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers untersucht werden. Ausgehend von der Annahme, dass die Policy-Outcomes von Migrationskontrollen im Wesentlichen durch interne Faktoren bestimmt sind und daher ungeachtet der externen Faktoren, die ebenfalls die Outcomes beeinflussen, erhebliche nationale Unterschiede festzustellen sind, sollen in einem Ländervergleich die Unterschiede in den institutionellen Voraussetzungen, bei der Implementation von internen Kontrollen und in den Handlungsspielräumen von Sans Papiers herausgearbeitet werden. Anknüpfend an die theoretischen Vorüberlegungen wird die Auswahl der Untersuchungsländer begründet. Anschließend wird die Frage beantwortet, warum qualitative Interviews als die angemessene Methode zur Untersuchung der Handlungsspielräume von Sans Papiers erachtet wird. Nachdem die Kriterien für die Zusammenstellung des Interviewsamples diskutiert wurde, wird auf die wichtigsten methodischen Überlegungen und Probleme bei der Erhebungs- und Auswertungsphase eingegangen.

3.1 Auswahl der Vergleichsländer

Die Auswirkungen interner Migrationskontrollen auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers werden in dieser Arbeit im Vergleich von zwei Länderstudien untersucht. Mit den Vereinigten Staaten und Deutschland wurden zwei Länder

ausgewählt, in denen es zum einen in den 1990er Jahren zu einer weitgehenden Konvergenz des Policy-Output im Politikfeld interne Migrationskontrollen gekommen ist (Cornelius et al. 1994a: 3; Santel 1998: 14ff.; Seifert 2000: 15ff.) und die zum anderen an den entgegengesetzten Polen des Kontinuums Etatismus – Liberalismus zu verorten sind (Faist 1998: 153). In Typologien westlicher Wohlfahrtsstaaten stellt die Bundesrepublik Deutschland eine Repräsentantin des „rheinischen Kapitalismus“ dar, d.h. des koordiniert-korporatistischen Typus, die Vereinigten Staaten sind das klassische Beispiel für den „unkoordinierten“ liberalen Typus (Esping-Andersen 1990: 26f.; Soskice 1999: 101ff.).

Per definitionem kann es keine realen Entsprechungen zu diesen Idealtypen geben (Weber 1988: 146 ff.), es existieren keine empirischen Reinformen des etatistischen oder liberalen Typus. Das „etatistische“ Deutschland trägt zweifellos auch liberale Züge, während in den USA der Staat in erheblichem Umfang in ökonomische und soziale Prozesse regulierend eingreift und durchaus anti-liberale Maßnahmen im Bereich der Politik der inneren Ordnung verankert sind. Dennoch werden die USA typischerweise als „schwacher“ Wohlfahrtsstaat bezeichnet, in dem politische, vor allem aber zivile (Abwehr-) Rechte einen höheren Stellenwert haben als soziale (Partizipations-) Rechte. Die Arbeitsbeziehungen sind pluralistisch und marktorientiert organisiert, regulierende Eingriffe des Staates sind weitgehend auf die Einhaltung von gesetzlichen Mindeststandards und Arbeitsschutzbestimmungen beschränkt (Lösche 1998: 368ff.). Staatliche Institutionen sind in den USA vertikal (Föderalismus) und horizontal (Gewaltenteilung) getrennt und nach dem pluralistischen Prinzip der Institutionenkonkurrenz organisiert (Lösche 1989: 69). Nicht-staatliche Organisationen sind nicht zuletzt deshalb stark ausgebildet, da sie die Lücken in den staatlichen Sicherungssystemen kompensieren (Murswiek 1998: 710ff.).

Die Bundesrepublik ist hingegen als „starker“ Wohlfahrtsstaat durch umfassende und institutionalisierte Sozialleistungen sowie durch eine weitreichende Regulierung ökonomischer Prozesse charakterisiert. Die Arbeitsbeziehungen werden neben dem Prinzip der Tarifautonomie mit seinem Tarifvertragssystem in erheblichem Maße durch gesetzliche Rahmenbedingungen (institutionalisierter Korporatismus, Sozialversicherungen, zentralisierte Arbeitsvermittlung etc.) reguliert. Obwohl staatliche Institutionen in Deutschland nach den pluralistischen Prinzipien der Gewaltenteilung und des Föderalismus organisiert sind, kooperieren sie untereinander enger bei der Erfüllung gemeinsamer Aufgaben (Morris 2002: 147) und sind tiefer miteinander verzahnt als in den USA. Verbände und andere nicht-staatliche Organisationen sind wie in den Vereinigten Staaten umfassend entwickelt, jedoch werden sie stärker von staatlicher Seite u.a. durch die Vergabe von Fördermitteln reglementiert, damit sie z.B. in Kooperation mit staatlichen Institutionen sozialpolitische Ziele verfolgen.

Auch wenn beide Staaten zu unterschiedlichen Typen von Migrationssystemen gezählt werden, sind sie die zwei OECD-Mitglieder, die in den 1990er Jahren die meisten (regulären) MigrantInnen aufgenommen haben (International

Organization for Migration 2000: 190, 242; Santel 2003: 180 ff.). Zwar existiert in der Bundesrepublik kein geschlossenes Einwanderungsgesetz, sondern es wird eher „Ausländerpolitik“ betrieben (Seifert 2000: 120). Doch verschiedene Gesetze und Verordnungen (Ausländergesetz, Anwerbestoppausnahmereverordnung, Bundesvertriebenengesetz, Asylrecht im Grundgesetz etc.) erfüllen die gleiche Funktion: „In vielem ähnelt die deutsche Praxis daher bereits heute derjenigen ‚klassischer‘ Einwanderungsländer. Bestehende Unterschiede sind oftmals weniger sachlicher als definitorischer Natur“ (Santel; Weber 2000: 129). Die bis 1999 gebetsmühlenartig wiederholte politische Formel, Deutschland sei kein Einwanderungsland, ist daher nicht nur angesichts der relativ hohen Einwanderungszahlen, sondern auch auf Grund der in verschiedenen Gesetzen vorgesehenen Einwanderungsmöglichkeiten faktisch falsch (Münz; Ulrich 2000: 26; Santel; Weber 2000). Gleichermaßen bedeutet die Feststellung, dass die USA ein klassisches Einwanderungsland nicht, dass Migration keinen Restriktionen unterliegt. Die Vergabe von Visa unterliegt auch in den USA strengen Auflagen und es existiert ein hochdifferenziertes System von Einreisevisa und Aufenthaltsgenehmigungen, das sich in seiner Komplexität kaum vom bundesdeutschen Ausländerrecht unterscheidet.

Der überwiegende Teil der MigrantInnen erhält in beiden Ländern nur einen temporären Aufenthaltsstatus, der nicht in einen dauerhaften umgewandelt werden kann (TouristInnen, WerkvertragsarbeitnehmerInnen, Saisonarbeitskräfte, Studierende, Bürgerkriegsflüchtlinge etc.). Charakteristisch für die Zuwanderung in den 1990er Jahren ist in beiden Ländern, dass nur ein geringer Teil der Zugewanderten gezielt angeworben wurde (qualifizierte Fachkräfte, temporäre Arbeitskräfte) und ein großer Teil aus der Sicht der Aufnahmeländer „unerwünschte“ Migration darstellt (die Mehrzahl der Einwanderungsvisa wird in den USA an nachgeholte Familienangehörige (Woodrow-Lafeld 1999: 19f.), in Deutschland an Familienangehörige, MigrantInnen mit deutschen Vorfahren und an Flüchtlinge vergeben (Müller-Schneider 2000: 171, 249; International Organization for Migration 2000: 197; 242; Münz; Ulrich 2000: 23 ff.). In Folge dessen wurden in beiden Ländern in den 1990er Jahre die Voraussetzungen für den Nachzug von Familienangehörigen verschärft und das Asylrecht deutlich eingeschränkt.

Durch das Inkrafttreten von NAFTA (1994) und dem Schengener Durchführungsabkommen (1995) hat sich die Einwanderungssituation in beiden Ländern verändert. NAFTA und die EU haben einen unterschiedlichen Charakter: NAFTA ist ein Abkommen, durch das eine Freihandelszone gebildet wird, bei der bewusst die Grenzkontrollen zwischen den Partnerländern nicht abgebaut und Migration nicht erleichtert wird (Stobbe 2004: 280ff.); die Europäische Union und das Schengener Abkommen soll hingegen neben dem Ziel, einen gemeinsamen Binnenmarkt zu bilden, auch die Freizügigkeit von EU-BürgerInnen und den Abbau von Binnengrenzen erreichen. Sowohl NAFTA als auch der Ausbau der EU haben jedoch in beiden Ländern zu einer Intensivierung des grenzüber-

schreitenden Verkehrs geführt (Martin 1999a: 138 ff.; International Organization for Migration 2000: 36ff.). Obwohl die US-Regierung bei den NAFTA-Verhandlungen Wert darauf gelegt hat, dass Fragen der Migrationspolitik aus dem Abkommen weitgehend ausgeklammert werden, passieren seit dem Abkommen deutlich mehr Menschen als zuvor die Außengrenzen. Grenzkontrollen wurden damit erschwert. Der Wegfall der Binnengrenzen zwischen den Unterzeichnerstaaten des zweiten Schengener Abkommens von 1995 und mit dem Amsterdamer Vertrag zwischen fast allen EU-Mitgliedstaaten (mit der Ausnahme von Irland und dem Vereinigten Königreich) hat in Deutschland ebenfalls zu einer Reduzierung der Kontrollmöglichkeiten an den Außengrenzen geführt. Andere Bereiche der nationalen Migrations- und Flüchtlingspolitik, insbesondere die internen Migrationskontrollen, sind bislang jedoch nur in geringem Umfang von EU-Entscheidungen betroffen.³³

Die Netzwerke regulärer MigrantInnen und die größere Durchlässigkeit der Außengrenzen einerseits, die Befristungen der Aufenthaltsgenehmigungen und die Restriktionen in den Einwanderungs- und Asylgesetzen andererseits haben dazu beigetragen, dass in beiden Staaten die undokumentierte Bevölkerung zu einer bedeutenden Größe angewachsen ist. Groben Schätzungen zu Folge hat mit ca. einer halben bis einer Million Sans Papiers (Lederer 1999b: 62f.; Bade 2002: 28) rund ein Zehntel der nicht-deutschen Bevölkerung in Deutschland keinen Aufenthaltsstatus.³⁴ In den Vereinigten Staaten ist es mit ca. acht Mio. Sans Papiers sogar rund ein Viertel der nicht in den USA geborenen Bevölkerung.³⁵ Nicht zuletzt auf Grund des Anstiegens der undokumentierten Population³⁶, vor allem aber zur Kompensation der Einschränkung der externen Kontrollmöglichkeiten durch NAFTA und EU haben interne Migrationskontrollen in beiden Staaten in den 1990er Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen (Brochmann 1999b: 18).

³³ Mit dem Amsterdamer Vertrag (1997) waren in den Artikeln 62 und 63 gemeinsame Regeln und Vorschriften in der Asyl- und Migrationspolitik bis 2004 und die Verschiebung der EU-Asyl- und Visapolitik von der ersten Säule (Gemeinschaftspolitik, Konsensprinzip) in die dritte Säule (Innen- und Justizpolitik, Mehrheitsprinzip) vorgesehen (Sieveking 1999: 96 ff.). Auf dem EU-Gipfel von Nizza wurde jedoch bestätigt, dass das Einstimmigkeitsprinzip vorerst beibehalten wird. Die 2003 von der EU verabschiedete Richtlinie zur Asyl- und Migrationspolitik ist zudem von Kann-Bestimmungen dominiert. Ein einheitlicher Standard in der Europäischen Union wird u.a. nicht erreicht, weil die Regelung der Kernpunkte „Familienzusammenführung“ und „Zugang zu Bildung und Beschäftigung“ den Mitgliedsstaaten weitgehend selbst überlassen bleibt (Edda et al. 2004).

³⁴ Die Schätzungen sollten allenfalls als Richtwert verwendet werden sollten. Die reguläre Bevölkerung von Nicht-Staatsangehörigen beläuft sich 2002 auf 7,3 Mio. (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 2003: 82).

³⁵ „*Foreign born population*“: ca. 31 Mio. (U.S. Bureau of the Census 2002; U.S. Immigration and Naturalization Service 2003a).

³⁶ Für die USA wird geschätzt, dass jährlich zwischen 170.000 und 200.000 zusätzliche undokumentierte MigrantInnen mit langfristiger Aufenthaltsperspektive einwandern (Passel 2002: 27). Vergleichbare Schätzungen gibt es für die Bundesrepublik nicht, mehrere Indikatoren deuten jedoch auf eine in den 1990er Jahren wachsende Zahl von Sans Papiers hin (Sieveking 1999: 92ff.).

1986 wurden mit dem *Immigration Reform and Control Act* (IRCA Sektionen 201ff.) nicht nur die beiden größten Legalisierungsprogramme in der Geschichte der Vereinigten Staaten verabschiedet, durch die mehr als 3,1 Mio. Sans Papiers einen regulären Aufenthaltsstatus erhielten (Bean et al. 1990). Erstmals wurden mit dem Gesetz auch interne Migrationskontrollen auf dem Arbeitsmarkt eingeführt (IRCA Sektionen 101ff.). Seitdem sind Unternehmen dazu verpflichtet, sich davon zu überzeugen, dass ihre Beschäftigten über eine Arbeits- und eine Aufenthaltsgenehmigung verfügen. Kontrollen der betrieblichen Personalakten und Razzien am Werkort sollen die Einhaltung der Einwanderungsrichtlinien sicherstellen. In der Bundesrepublik ist die Überprüfung von Arbeits- und den daran gekoppelten Aufenthaltsgenehmigungen fester Bestandteil des Aufgabengebiets der Arbeitsämter. Anfang der 1990er Jahre kam es zu einer sprunghaften Zunahme der registrierten irregulären Beschäftigung in arbeitsintensiven Sektoren wie der Bauwirtschaft, der Agrarindustrie, den persönlichen Dienstleistungen und dem Gaststättengewerbe. Der irregulären Beschäftigung sollte einerseits mit einer Aufstockung der für Saisonarbeit und Werkverträge vergebenen Visa (Bundesbeauftragte für Migration 2003: 52ff.) und andererseits mit mehr Kontrollen seitens der Arbeitsämter begegnet werden (Sieveking et al. 1997: 39ff.). In vielen Arbeitsämtern wurden spezielle Ermittlungsgruppen gebildet, deren Hauptaufgabe die Verhinderung von irregulärer Ausländerbeschäftigung war (Cyrus; Vogel 2002).

Polizeiliche Kontrollen im Binnenland haben in den USA Anfang der 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen, nachdem klar wurde, dass die im IRCA vorgesehenen Legalisierungsprogramme und Arbeitsmarktkontrollen sowie die bis dahin praktizierten Grenzkontrollen den Zuzug von weiteren Sans Papiers nicht verhinderten. Nicht zuletzt um die in Folge von NAFTA erwartete Zunahme der Grenzübertritte zu kompensieren, wurden mit Programmen wie „*Operation Blockade*“ (später: „*Operation Hold-The-Line*“) in Texas und „*Operation Gatekeeper*“ in Kalifornien (beide 1994) die Außengrenzen an häufig frequentierten Abschnitten technisch aufgerüstet und mit mehr Personal ausgestattet (Smith 1997a: 271ff.; Cornelius 1998: 129f.). In diesem Zusammenhang wurden die rechtlichen Voraussetzungen für anlassunabhängige Kontrollen der *Border Patrol* (Grenzpolizei) geschaffen, eine Datenbank zur Registrierung von undokumentierten GrenzgängerInnen sowie mobile und stationäre Kontrollpunkte im grenznahen Binnenland eingerichtet (Andreas 1998: 345ff.; Andreas 2000; Nevins 2002). Mit dem IIRAIRA wurde 1996 zudem beschlossen, ein US-weites „*tracking system*“ zu etablieren, d.h. eine Datenbank, in der die Ein- und Ausreise sowie der Aufenthaltsort von Studierenden und anderen Migrantengruppen mit temporären Aufenthaltsstatus verzeichnet werden sollen. Ziel war, einen Aufenthalt dieser Menschen über den Ablauf ihres Visums hinaus verhindern zu können (Fragomen 1997: 438ff.). In Deutschland wurden im Zuge der Öffnung der Grenzen zwischen den Unterzeichnerstaaten des Schengener Abkommens (1995) die Kontrollen unmittelbar an der Grenze eingeschränkt. Seit dem führt der Bundesgrenzschutz Kontrollen in einem Korridor aus, der zunächst auf eine Zone

bis 30 km hinter der Grenze beschränkt war, seit 1998 auf 50 km, in Küstennähe sogar auf bis zu 80 km ausgeweitet wurde. Hinzu kommen Datenbanken wie das Schengeninformationssystem SIS und Eurodac, in denen sämtliche EU-Drittstaatenangehörigen registriert werden (Dietrich 1999: 299f.; Sieveking 1999: 102), sowie verdachtsunabhängige Kontrollen des Bundesgrenzschutzes an Bahnhöfen und entlang wichtiger Verkehrswege.

Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung des Policy-Output im Bereich der internen Migrationskontrollen war in den 1990er Jahren der kalifornische Bürgerentscheid „*Proposition 187*“, der in den Folgejahren in mehreren anderen Einzelstaaten der USA nachgeahmt wurde (Reimers 1998: 100f.). Mit *Proposition 187* sollten auf einzelstaatlicher Ebene Maßnahmen ergriffen werden, um undokumentierte Migration zu verhindern. Nach Ansicht der InitiatorInnen des Bürgerentscheids hatte die bisherige nationale Migrationspolitik versagt, da der IRCA die Zuwanderung von Sans Papiers nicht verhinderte und im Zuge von NAFTA eine Zunahme der undokumentierten Einwanderung befürchtet wurde (Martin 1999a: 137f.; Rosenblum 1999: 367ff.). Der Bürgerentscheid sah die Exklusion von Sans Papiers von staatlichen Leistungen wie Schulbesuch, Sozialhilfeprogrammen (z.B. ADFC und *food stamps*), öffentlich gefördertem Wohnraum und Gesundheitsversorgung vor. Er wurde zu einer Zeit vorgelegt, in der zum einen die Wiederwahl des republikanischen Gouverneurs Pete Wilson zu scheitern drohte, zum anderen die Auswirkungen von undokumentierter Migration und der Ausbau von Grenzkontrollen rege debattiert wurden (Martin 1999a: 151). Von Seiten der Befürworter von *Proposition 187* wurde angeführt, dass die nationale Regierung zu wenig zur Sicherung der Grenzen unternehme. Da ein Großteil der staatlichen Leistungen, die auch Sans Papiers beanspruchen können, durch die Bundesstaaten und die Kommunen erbracht werden, wurde behauptet, die nationale Regierung habe kein ausreichendes Interesse an einer Kontrolle undokumentierter Migration. Daher müsse der Bundesstaat eigene Maßnahmen ergreifen, auch wenn die Einwanderungspolitik an sich in den nationalen Kompetenzbereich fällt. Pete Wilson konzentrierte seinen Wahlkampf auf die Unterstützung von *Proposition 187* und die Skandalisierung des Phänomens „undokumentierte Migration“. *Proposition 187* erhielt eine Mehrheit und Wilson wurde wiedergewählt (Reimers 1998: 31ff.). Die Implementation von *Proposition 187* wurde indes bis heute ausgesetzt, da dem Obersten Gerichtshof gegen fast alle Einzelbestimmungen Verfassungsklagen vorgelegt wurden (Rosenblum 1999: 367ff.).

Proposition 187 hatte erhebliche Auswirkungen auf die Migrationspolitik in den USA: Sie gilt als Auslöser für die Diskussion Mitte der 1990er Jahre auf nationaler Ebene, ob Sans Papiers in den USA ein Recht auf staatliche Leistungen haben sollten und ob undokumentierte Migration nicht durch das Verwehren dieser Leistungen gesteuert werden könnte (Reimers 1998: 101ff.).

Diese Diskussion spiegelte sich wieder, als Präsident Clinton anlässlich der Verabschiedung des *Welfare Reform Acts* 1996 verkündete: „*Today we will end welfare*

as we know it“, denn als Teil des Wohlfahrtsreformpakets wurde der *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* verabschiedet. Dieser sollte dafür sorgen, dass MigrantInnen weniger sozialstaatliche Leistungen erhalten und damit StaatsbürgerInnen wieder deutlich mehr soziale Rechte haben als MigrantInnen (Seifert 2000: 189 ff.). Am weitgehendsten waren die Folgen für Sans Papiers. Neben dem Ausschluss von Sans Papiers von der Hilfe zum Lebensunterhalt wurden Einschnitte in der Gesundheitsversorgung beschlossen. Seitdem sind Sans Papiers auf nationaler Ebene von staatlichen Transferleistungen wie Nahrungsmittelkarten etc. ausgeschlossen und ihr Rechtsanspruch auf medizinische Behandlung ist auf eine Notfallversorgung beschränkt. Zudem sind staatliche Einrichtungen dazu verpflichtet worden, bei Leistungsanträgen den Aufenthaltsstatus der Antragstellenden festzustellen. Allerdings fielen in einigen Punkten die Kürzungen bei den staatlichen Leistungen für Sans Papiers nicht ganz so weitreichend aus wie in *Proposition 187* vorgesehen. So steht Sans Papiers bzw. ihren Kindern auch weiterhin der Schulbesuch bis zum Abschluss der zwölften Klassen offen. Es bleibt den Bundesstaaten überlassen, ob sie Sans Papiers die Möglichkeit bieten, Leistungen aus den einzelstaatlichen Krankenversicherungsprogrammen zu erhalten, wobei es dafür – anders als bei Leistungen für andere Bevölkerungsgruppen – keinen nationalen Finanzausgleich gibt (Reimers 1998: 103ff.).

In Deutschland haben Sans Papiers zwar dem Gesetz nach ein Anrecht auf staatliche Leistungen wie Schulbesuch, medizinische Notfallversorgung oder Hilfe zum Lebensunterhalt (Fodor 2001). Sie können diese Leistungen jedoch nicht beanspruchen, ohne Gefahr zu laufen, dass die lokalen Ausländerbehörden benachrichtigt werden. Öffentliche Stellen – und darunter fallen Schulen, Sozialämter, Krankenhäuser – sind laut Ausländergesetz dazu verpflichtet, Erkenntnisse über einen fehlenden Aufenthaltsstatus den Ausländerämtern mitzuteilen. Faktisch haben die MigrantInnen daher nicht als Sans Papiers, sondern nur als Abschiebehäftlinge und andere ausreisepflichtige Gruppen einen Anspruch auf grundlegende soziale Leistungen.

Die Exklusion von staatlichen Leistungen weist auf ein Problem beim Vergleich der internen Migrationskontrollen und ihrer Auswirkungen hin. Sowohl die Bundesrepublik als auch die Vereinigten Staaten sind durch föderalistische Strukturen gekennzeichnet. Die Ausführung von internen Kontrollen obliegt häufig Institutionen, die auf einzelstaatlicher bzw. Länderebene, teilweise auch auf lokaler Ebene arbeiten. So sind in der Bundesrepublik Fragen der Schulpflicht und des Beschulungsrechts Ländersache; in den USA bestimmen die Regierungen der Einzelstaaten, welche Personengruppen Zugang zu den öffentlichen Krankenversicherungsprogrammen haben und welche nicht. Auf lokaler Ebene entscheiden in der Bundesrepublik die Arbeitsämter in Absprache mit den Landesarbeitsämtern, ob zusätzliche Ermittlungsgruppen zur Aufdeckung von irregulärer Ausländerbeschäftigung eingesetzt werden; in den USA haben viele

lokale bzw. County-Polizeien³⁷ eigene Richtlinien für die Weitergabe von Daten von Sans Papiers an die US-Einwanderungsbehörde.

Dass *Proposition 187* nicht in Kraft treten konnte, zeigt jedoch beispielhaft, dass die US-Administration die wichtigsten Leitlinien der internen Migrationskontrollpolitik festlegt und einzelstaatliche Abweichungen nur in einem von der nationalen Regierung definierten Rahmen möglich sind. Desgleichen fallen Migrationskontrollen und Ausländerrecht in Deutschland in den Kompetenzbereich des Bundes: Die Leitlinien und Normen für Arbeitsmarktkontrollen werden durch die Bundesregierung festgelegt, und auch wenn einzelne Landesgesetze die Beschulung von Kindern von Sans Papiers potenziell zulassen, unterliegen die Schulleitungen den (nationalen) Übermittlungspflichten nach dem Ausländergesetz.

Mit den USA und Deutschland werden in dieser Arbeit also zwei Staaten verglichen, die sich auf der Ebene des Policy-Output durch eine weitgehende Konvergenz der Leitlinien und gesetzlichen Maßnahmen im Bereich der internen Migrationspolitik auszeichnen. Dennoch, so die These, unterscheiden sich die Policy-Outcomes gemessen an den Handlungsspielräume von Sans Papiers in beiden Ländern auf Grund der verschiedenen Sozialmodelle und der liberalen bzw. etatistischen Politik der inneren Ordnung (Akzeptanz von polizeilichen Kontrollen, Meldeauflagen und Ausweisungspflichten). Diese These soll im Rahmen einer qualitativ vergleichenden Politikfeldanalyse untersucht werden.

3.2 Vergleichende Politikfeldanalyse

Die vorliegende Arbeit versteht sich als ein Beitrag zur international vergleichenden Politikfeldanalyse. Diese fragt u.a. nach den Ursachen für Unterschiede zwischen Policy-Output und Policy-Outcomes in Nationalstaaten und erklärt diese mit national und historisch unterschiedlichen *Polities* und *Politics*. Dabei wird in systematischen, empirisch geleiteten Analysen nach Regelmäßigkeiten und Generalisierungen gesucht. Die vergleichende Policy-Analyse bietet daher Möglichkeiten, allgemeine Aussagen über die Determinanten von Policies treffen zu können und benutzt den Vergleich als „Quasi-Experiment“ (Schubert 1991: 31f.; Schmidt 1993: 378ff.; Schmidt 1997: 208).

Mit der Verwendung der Begriffe Policy-Output und Policy-Outcomes sollen gleichwohl keine Annahmen über einen linearen, zyklischen oder wie auch immer gearteten Verlauf des Policymaking-Prozesses zum Ausdruck kommen, wie dies das für den überwiegenden Teil der Politikfeldforschung prägende Modell des Policy-Zyklus bzw. das Input-Conversion-Output-Modell von Easton (Easton 1965) impliziert. Vielmehr sollen im Ländervergleich die Auswirkungen von bereits existierenden Policies in einem bestimmten Politikfeld, den internen

³⁷ County = US-Regierungsbezirk, Landkreis.

Migrationskontrollen, auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers untersucht werden. Die Begriffe des Politik-Zyklus-Modells werden dabei in heuristischer Absicht aufgegriffen (Schubert 1991: 28ff.; Sabatier 1999), um die „[...] Beschreibung und Erklärung des Inhalts, der Bestimmungsfaktoren und der Wirkungen der Regierungspraxis im [...] Querschnitt“ (Schmidt 1993: 371) darzustellen. Gegenstand dieser Arbeit ist also nicht das Zustandekommen von Policies, der Politikformulierungsprozess, sondern die Darstellung der Leitlinien und Maßnahmen im Politikfeld interne Migrationskontrollen (Policy-Output) und die Untersuchung der Implementation dieser Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers (Policy-Outcomes) (Héritier 1993). Dazu sollen fünf zentrale Maßnahmenbereiche analysiert werden, in denen in den Vergleichsländern interne Migrationskontrollen durchgeführt werden: polizeiliche Kontrollen, Meldepflichten, Kontrollen am Arbeitsmarkt, im Gesundheitswesen und in Schulen.

In einem ersten Schritt sollen für jedes Land der Policy-Output und die Outcomes dieser fünf Bereiche dargestellt werden (Kapitel 4 und 5). Bei der Untersuchung der länderspezifischen Outcomes fließen bei der Darstellung der Implementation interner Kontrollen die Ergebnisse der Expertengespräche ein, die Analyse der Handlungsspielräume basiert hingegen überwiegend auf den Interviews mit Sans Papiers. Im zweiten Schritt werden der Policy-Output und die Policy-Outcomes der einzelnen Maßnahmenbereiche ländervergleichend gegenübergestellt und mögliche Erklärungen für die Unterschiede in der Kluft zwischen Output und Outcomes diskutiert (Kapitel 6).

Der Policy-Output im Politikfeld interne Migrationskontrollen ist bereits relativ umfassend – gerade im Ländervergleich USA-Deutschland – wissenschaftlich aufgearbeitet worden (u.a. Cornelius et al. 1994b; Bade; Weiner 1997; Hailbronner et al. 1998; Joppke 1998; Kurthen et al. 1998; Santel 1998; Brochmann; Hammar 1999; Joppke 1999; Santel 2001; Martin 2003). Die Darstellung der Leitlinien und Maßnahmen wird sich daher in erster Linie auf Sekundärliteratur und in zweiter Linie auf Gesetzestexte, Kommentare und auf die für diese Arbeit geführten Expertengespräche stützen.

Im Gegensatz zum Policy-Output sind die Policy-Outcomes – nicht zuletzt auf Grund des schwierigen Feldzugangs zu Sans Papiers – bislang nur unzureichend erforscht (Eichenhofer 1999a: 13ff.; Vogel 2003: 161 ff.). Mit Blick auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers wird daher zunächst zu zeigen sein, welche Institutionen an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt sind und wie die Maßnahmen implementiert sind, d.h. mit welchen strukturellen, finanziellen, personellen etc. Ressourcen sie umgesetzt werden.³⁸ Hierbei wird auch die Frage eine Rolle spielen, welchen Einfluss andere, möglicherweise konkurrierende Policyleitlinien und -maßnahmen oder Institutionen auf die

³⁸ Mit Implementation ist die rechtliche und praktische Umsetzung politischer Leitideen und gesetzlicher Maßnahmen gemeint; vgl. von Prittwitz 1994: 59f.

Umsetzung der internen Migrationskontrollen haben (von Prittwitz 1994: 63). Anschließend wird ausführlich diskutiert, welche Handlungsspielräume sich für Sans Papiers in den fünf Feldern ergeben, d.h. inwiefern die Kontrollen ihr Alltagsleben einschränken, wie bedeutend das Kontrollrisiko für ihre Lebensplanung ist und welche Strategien sie entwickeln, Kontrollen zu vermeiden und ihre Exklusion von staatlichen Leistungen und gesellschaftlicher Teilhabe zu kompensieren. Als Quellen für die Untersuchung der Policy-Outcomes dienen im Wesentlichen die für diese Arbeit geführten leitfadengestützten Interviews mit Sans Papiers und Gespräche mit ExpertInnen aus den fünf Maßnahmenbereichen (BehördenvertreterInnen, BeraterInnen von Unterstützungsorganisationen etc.).

Ausgehend von den Länderstudien werden in Kapitel 6 Policy-Output und Policy-Outcomes ländervergleichend gegenüber gestellt. Hier wird für das Politikfeld interne Migrationskontrollen gezeigt, dass die Unterschiede bei den Policy-Outcomes nicht durch externe, globale Faktoren (zunehmende grenzüberschreitende ökonomische Integration, transnationale Netzwerke oder internationale Menschenrechtsregimes) bestimmt sind, aber auch nicht, wie häufig in Migrationstheorien angenommen wird, mit verschiedenen Typen von Migrationssystemen erklärt werden können. Anhand der Ergebnisse der empirischen Untersuchung soll gezeigt werden, dass Länderdifferenzen in der Kluft zwischen Policy-Output und Outcomes – gemessen an den Unterschieden bei der Implementation interner Kontrollen und bei den Handlungsspielräumen von Sans Papiers – eher in konfligierenden bzw. sich ergänzenden Zielen von Migrationskontrollpolitik einerseits und nationaler Ordnungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik andererseits begründet liegen.

3.3 Qualitativer Zugang zum Untersuchungsgegenstand

Die Policy-Outcomes von internen Migrationskontrollen, vor allem die Handlungsspielräume von Sans Papiers, sind bislang weitgehend unerforscht. Dies liegt vor allem am eingeschränkten Zugang, den die wissenschaftliche Forschung zu undokumentierter Migration hat: Sans Papiers haben nicht nur keine Dokumente, sie tauchen auch in keinen (amtlichen) Dokumentationen auf und sind wegen ihres prekären Aufenthaltsstatus vorsichtig, wenn WissenschaftlerInnen oder Beschäftigte in Beratungseinrichtungen ihre Lebensbedingungen aufzeichnen wollen (Alt 1999: 57; Vogel 1999b: 166).

Bis heute ist es in den Vereinigten Staaten und in Deutschland nicht gelungen, die genauen Bestands- und Flussgrößen undokumentierter Migration mit quantitativen Methoden zu erheben. Ebenso ist eine vollständige statistische Erfassung der undokumentierten Bevölkerung sowohl in den USA als auch in Deutschland nicht möglich, da diese voraussetzt, dass sich Sans Papiers als solche zu erkennen geben. Um Kontrollen und damit einer potenziellen Ausweisung zu entgehen, geben Sans Papiers ihren Status nicht Preis, auch Unterstützungsorganisationen gegenüber nicht. Zudem gibt es nur wenige Anlaufstellen wie

Beratungseinrichtungen, die gezielt Sans Papiers ansprechen und die in der Lage wären, systematische, quantitative Angaben über die undokumentierte Bevölkerung zu machen. Die wenigen nicht-staatlichen Einrichtungen, die Sans Papiers (meist als eine Gruppe unter vielen) unterstützen, sind in erster Linie dem Klientenschutz verpflichtet und sammeln daher keine Daten über Sans Papiers oder wollen zumindest keine Angaben weitergeben.

Daher wird in aller Regel auf der Grundlage von zugänglichen Daten (amtliche Statistiken von Grenzschutz, Justiz und Polizeibehörden, ggf. Erhebungen von Beratungsstellen etc.) mittels statistischer Verfahren die Zahl der Sans Papiers geschätzt (Espenshade 1995; Clarke 2000: 17ff.; Passel 2002: 28; Vogel 2003: 166). Hierbei stellt sich jedoch eine Reihe von Problemen:

Erstens ist über die Flussgrößen undokumentierter Migration nur wenig bekannt, da die Grenzkontrollen lückenhaft sind, d.h. es wird nicht jede Einreise von MigrantInnen registriert, und auch die Ausreisen werden nicht statistisch erfasst (Woodrow-Lafield 1998; Lederer 1999b: 63). Die Grenzpolizeien haben zwar Faustregeln, mit denen sie die Anzahl der undokumentierten GrenzgängerInnen bestimmen, die nicht an der grünen oder blauen Grenze aufgegriffen werden. Diese Faustregeln sind jedoch keine verlässliche Grundlage für Schätzungen über die tatsächliche Zahl der undokumentierten Einreisen.³⁹ Auf Grund der Intensität des (überwiegend) regulären Grenzverkehrs sind die Kontrollen an den offiziellen Übergängen oft unvollständig oder oberflächlich, so dass es immer wieder Sans Papiers gelingt, mit geliehenen, gefälschten oder sogar ganz ohne Papiere ins Land zu gelangen (Vogel 1999b: 171).

Zweitens werden durch die grenzpolizeilichen Statistiken Overstayer nicht erfasst (Clarke 2000). Nach Schätzungen sind aber ca. 40% der in den USA lebenden Sans Papiers ehemals reguläre MigrantInnen, die ihren Aufenthaltsstatus verloren haben (Aleinikoff et al. 1998: 601; Martin 2003: 26). Für die Bundesrepublik liegen zur Zahl der Overstayer keine Schätzungen vor, ExpertInnen gehen aber davon aus, dass hier sogar die Mehrzahl der Sans Papiers mit regulären Papieren einreist (Vogel 2003: 163).

Ein Grund für die schlechte Datenlage in Deutschland mag darin liegen, dass das Phänomen undokumentierte Migration erst seit Mitte der 1990er Jahre intensiver öffentlich diskutiert wird. Seit dieser Zeit kursieren in den Medien Zahlen zwischen 100 000 und einer Million Sans Papiers in Deutschland. Behörden und wissenschaftliche Studien vermeiden Schätzungen in aller Regel (Bundesbeauftragte für Migration 2003: 71); Alt geht in seiner Studie zu Sans Papiers in Leipzig von einer halben bis zu einer Million Sans Papiers in

³⁹ Laut Expertengespräch mit EPHK Schlicht und PHK Wagner vom Grenzschutzpräsidium Nord am 30.1.2002 gilt als Faustregel beim BGS, dass pro aufgegriffenem Grenzgänger zwei weitere unbemerkt die Grenze passieren können (Daten zu den Aufgriffen an den deutschen Außengrenzen s. Tabelle 4 im Anhang). Es gibt jedoch weder eine empirische Bestätigung dieser Faustregel, noch sagen die Daten etwas über die Bestandsgrößen undokumentierter Migration aus, da die Abwanderung, „Legalisierungen“ durch Heirat etc. sowie die Zahl der Overstayer unbekannt sind.

Deutschland aus, wobei er ausdrücklich auf die Schwächen seines Schätzverfahrens hinweist (Alt 1999: 50; eine vergleichbare Schätzung s. bei Lederer 1999b: 62f.). Vielen Näherungen wie der von Alt liegt zudem eine Definition von Sans Papiers zu Grunde, die nicht zwischen MigrantInnen mit regulärem Aufenthaltsstatus, aber einer irregulären Beschäftigung, und MigrantInnen ohne Aufenthaltsgenehmigung differenziert (Alt 1999: 25; Lederer 1999a; Bade 2002: 28).

Eine verlässliche Schätzung, deren Qualität über die eines Richtwertes hinausgeht, scheitert aber auch daran, dass vorhandene offizielle Datensätze, die im Zusammenhang mit undokumentierter Migration stehen (u.a. amtliche Statistiken zu Grenzaufgriffen (Tabelle 4 im Anhang I), Abschiebungen, illegaler Ausländerbeschäftigung (Tabelle 6 im Anhang I) und Kriminalitätsstatistiken (Tabelle 5 im Anhang I)), als nicht ausreichend verlässlich gelten oder nicht zwischen Sans Papiers und anderen Migrantengruppen differenzieren⁴⁰. Andere Daten werden häufig gar nicht oder nur für den behördeninternen Gebrauch erhoben (Lederer 1999a; Vogel 1999b: 168ff.; Bundesbeauftragte für Ausländerfragen 2000: 198).

In den USA bemühen sich Einwanderungsbehörden, das nationale Zensusbüro und wissenschaftliche Studien seit Anfang der 1980er Jahre darum, die Zahl der undokumentierten MigrantInnen und einige Aspekte ihrer Lebensverhältnisse festzustellen. In der Regel werden hierzu Daten aus dem alle zehn Jahre durchgeführten Zensus mit Statistiken der US-Einwanderungsbehörde⁴¹ abgeglichen. Trotz einer kontinuierlichen Verfeinerung der Schätzmethoden und einer Verbesserung der zu Grunde liegenden amtlichen Statistiken gehen die Schätzungen der vergangenen zehn Jahre weit auseinander. Ende der 1990er Jahre nahmen sowohl SozialwissenschaftlerInnen als auch die amtlichen Einwanderungsstatistiken übereinstimmend an, dass fünf bis sechs Mio. Sans Papiers in den USA leben (Woodrow-Lafield 1998; U.S. Immigration and Naturalization Service 2000: 199 ff.). Nachdem die ersten Daten des Zensus aus dem Jahre 2000 bekannt wurden, wurde die Gesamtzahl der undokumentierten

⁴⁰ So lassen sich beispielsweise aus dem bis 1999 kontinuierlichen Anstieg der eingeleiteten Verfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung nur bedingt Rückschlüsse auf die Entwicklung undokumentierter Migration in Deutschland ziehen, da die Statistik nicht zwischen regulären MigrantInnen, z.B. Studierende oder Saisonarbeitskräfte, die einer irregulären Beschäftigung nachgehen, und Sans Papiers differenziert. Zudem enthält sie nicht nur diejenigen Verfahren, die gegen MigrantInnen eingeleitet wurden, sondern auch solche gegen ihre ArbeitgeberInnen. Jeder aufgedeckte Verstoß taucht daher statistisch mehrfach auf und verzerrt das Bild über die Entwicklung illegaler Ausländerbeschäftigung. Die Interpretation der Statistik zur illegalen Ausländerbeschäftigung wird außerdem dadurch erschwert, dass die Kontrollaktivitäten der Arbeitsämter in den 1990er Jahren stetig ausgedehnt wurden. Die Mehraufgriffe sind daher nicht zwingend auf ein Anwachsen der irregulären Beschäftigung von MigrantInnen zurückzuführen: „Vor dem Hintergrund verstärkter Kontrollen in diesem Bereich dürfte die Anzahl der vorhandenen illegal beschäftigten Ausländer sich allerdings wenig verändert haben“ (Sieveking 1998: 23).

⁴¹ Dies sind u.a. Daten über die Zahl der Aufgriffe der *Border Patrol* in Grenznähe, das Volumen der Abschiebungen und die Summe der erteilten Visa (vgl. Tabellen 7-9 im Anhang).

MigrantInnen verschiedentlich auf acht, zum Teil sogar auf bis zu elf Mio. beziffert (Migration News 2001a; Migration News 2001b; Passel 2002). In aktuellen Berechnungen, welche weniger stark aggregierte Daten des Zensus 2000 berücksichtigen konnten, geht die US-Einwanderungsbehörde davon aus, dass ca. 7 Mio. Menschen ohne Aufenthaltspapiere in den USA leben (U.S. Department of Homeland Security 2003: 213; U.S. Immigration and Naturalization Service 2003a).⁴² Die Disparität in den Schätzungen kann in der Begrenztheit statistischer Methoden wie der Differenz- oder der Multiplikatoranalyse begründet sein (Passel 1999: 41-68; Passel 2002). Darüber hinaus sorgt die unsichere Datenbasis für große Varianzen, da für die statistischen Berechnungen hauptsächlich akkumulierte Daten über die Festnahmen durch die Einwanderungsbehörde herangezogen und mit Zensus- bzw. Mikrozensusdaten in Verhältnis gebracht werden (U.S. Immigration and Naturalization Service 2000: 203 ff.; Hayes 2001: 73ff.).

Neben verlässlichen quantitative Daten zu undokumentierter Migration fehlt es auch an qualitativen Untersuchungen zu den Auswirkungen von Migrationskontrollen und den Handlungsspielräumen von Sans Papiers. Während der Policy-Output in diesem Bereich und damit die These von der Konvergenz der Policy-Leitlinien und der Maßnahmen relativ gut erforscht ist, stützt sich die These vom Auseinanderklaffen von Output und Outcomes im Wesentlichen auf die (wenig verlässlichen) quantitativen Schätzungen und auf amtliche Daten zu einzelnen Maßnahmenbereichen wie Arbeitsmarktkontrollen, polizeilichen Aufgriffen oder Abschiebungen (Hailbronner et al. 1998; Brochmann; Hammar 1999; Martin; Miller 2000; Martin 2003; Niessen; Schibel 2003). Die Lebensbedingungen von Sans Papiers sind hingegen nur unzureichend erforscht und damit ist auch nur wenig über die Auswirkungen der internen Kontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers in den einzelnen Ländern bekannt. Für Deutschland liegen mit lokalen Studien zu Leipzig und zu München bislang lediglich zwei umfassende qualitative Untersuchungen vor (Alt 1999; 2003; Anderson; Alt 2003). Zudem gibt es einige Arbeiten zu den Folgen von Arbeitsmarktkontrollen (Cyrus; Vogel 2002) und zu den sozialpolitischen Konsequenzen von undokumentierter Migration (Vogel 1996b; 1999a). In den USA ist undokumentierte Migration in qualitativer Hinsicht besser erforscht; so gibt es eine Reihe von Forschungsprojekten, die die Auswirkungen von undokumentierter Migration auf den Arbeitsmarkt (Heer 1992; Cornelius 1998; Milkman; Wong 2001), die Lebensbedingungen von Sans Papiers in einer bestimmten Region (Johnson 1996; Marcelli; Heer 1997; Park et al. 2000) oder die Netzwerke von Sans Papiers aus bestimmten Herkunftsländern analysiert haben (Masud-Piloto 1996; Kwong 1997; Singer; Massey 1998; Chin 1999a; Hayes 2001). Eine Studie, die die Policy-Outcomes verschiedener Maßnahmen interner

⁴² Auf Grund der großen Differenzen je nach Schätzmethode und Datengrundlage wird in den USA in diesem Zusammenhang auch von „*guesstimates*“ statt von „*estimates*“ gesprochen. (Passel 2002).

Kontrollpolitik, vor allem die Handlungsspielräume von Sans Papiers, untersucht, liegt bislang jedoch noch nicht vor.

Nicht allein das Fehlen von verlässlichen Daten und Schätzungen legt nahe, einen qualitativen Zugang zum Untersuchungsfeld zu wählen. Die Auswertung statistischer Daten mit quantitativen Methoden würde nur mittelbare Schlüsse erlauben, wobei die Gefahr von Fehlschlüssen oder einer Überinterpretation der verfügbaren Daten besteht (Flick 1999: 112). Allein mit amtlichen Statistiken lassen sich die Handlungsspielräume und damit die Kluft zwischen Policy-Output und Outcomes also nicht erklären. Hierzu ist eine Berücksichtigung des Kontextes erforderlich, d.h. der oben beschriebenen Faktoren der Makro-, Meso- und Mikroebenen. Und ohne umfangreiche Vorkenntnisse der quantitativen und qualitativen Dimensionen undokumentierter Migration ist das lediglich auf qualitativem Wege möglich.

Aber auch der Versuch, sich qualitativ dem Untersuchungsfeld zu nähern, ist nicht unproblematisch. Die geringe Zahl von Studien mit einem qualitativen Zugang zu undokumentierter Migration deutet darauf hin, dass sich der Feldzugang zu Sans Papiers mit qualitativen Methoden beinahe ebenso schwierig gestaltet wie mit quantitativen Methoden. Schwierigkeiten ergeben sich dabei, Kontakte mit Sans Papiers herzustellen und InterviewpartnerInnen systematisch auszuwählen, da selbst ungefähre Angaben über die Größe, die Zusammensetzung und den Aufenthaltsort von verschiedenen Gruppen von Sans Papiers nicht vorliegen.

Bei der vorliegenden empirischen Arbeit wurde explizit nicht versucht, ein repräsentatives Sample von Sans Papiers zu bilden, wie es innerhalb des quantitativen Forschungsparadigmas angestrebt wird. Zum einen ist es nicht möglich, eine repräsentative Stichprobe zusammenzustellen, da in den Untersuchungsländern über die Grundgesamtheit der Sans Papiers und die Verteilung von Ausprägungen der Faktoren auf Mikro- und Meso-Ebene nichts oder zumindest nur wenig bekannt ist. Zum anderen würde ein repräsentatives Sample, selbst wenn mehr Daten über die Grundgesamtheit verfügbar wären, kaum einen weiteren Erkenntnisgewinn für die Fragestellung bringen. In ihm ließen sich *qualitativ* die gleichen Ausprägungen von Faktoren der Mikro- und Meso-Ebene antreffen (Finch; Mason 1999: 299). Ein Unterschied bestünde lediglich in einer *quantitativ* anderen Zusammensetzung, die jedoch für die Beantwortung der Fragestellung nach den Handlungsspielräumen von Sans Papiers unerheblich ist. Statt dessen soll durch die Sampleauswahl gewährleistet werden, dass typische Fälle von Sans Papiers in Bezug auf die Ausprägungen von Faktoren der Meso- und Mikro-Ebene ausgesucht werden (Merkens 2000: 286ff.). „Nicht die Häufigkeit bestimmter Handlungsmuster, sondern ein möglichst zutreffendes Set der relevanten Handlungsmuster in einer sozialen Situation“ (Lamnek 1989: 91) ist das Ziel.

Ein Problem beim quantitativen wie qualitativen Zugang zu undokumentierter Migration besteht darin, dass die Sans Papiers, selbst wenn ein Kontakt geschaffen

werden konnte, kaum einen Anreiz haben, Auskunft über die Auswirkungen von internen Migrationskontrollen zu geben. Da der undokumentierte Aufenthalt einen Verstoß gegen Ausländer- bzw. Einwanderungsgesetze darstellt, müssen sie fürchten, dass eine wissenschaftliche Untersuchung Nachteile für sie hat, da Informationen gegen sie persönlich verwendet werden oder zu einer allgemeinen Verschärfung von internen Migrationskontrollen führen können (Alt 2003: 46ff.).

Diesen Befürchtungen der MigrantInnen kann in einem qualitativen Interview jedoch eher begegnet werden als in einer standardisierten Befragung. Bei quantitativen Interviews werden in einer möglichst einheitlichen Interviewsituation und mit standardisierten Fragen und vorgegebenen Antwortkategorien überwiegend Strukturvariablen abgefragt (Lamnek 1989: 36ff.). In dieser Situation sehen sich die Befragten eher als bei einem qualitativen Interview genötigt, auf Fragen einzugehen, die sie nicht beantworten wollen. Zudem ähnelt die standardisierte Fragesituation mit einem starren Fragenkatalog einem Behördenkontakt, in dem die Befragten Objekt, nicht Subjekt der Befragung sind; allein durch die Form wird den Sans Papiers nahegelegt, es handele sich um eine amtliche Befragung, die für sie erfahrungsgemäß Nachteile zur Konsequenz hat. Die in diesem schwierigen Untersuchungsfeld unbedingt notwendige Vertrauensbasis zwischen Interviewer und Sans Papiers kann unter diesen Umständen nicht entstehen.

Um das Vertrauen von Sans Papiers zu gewinnen, muss ihnen die Möglichkeit gegeben werden, selbstständig bestimmte Problembereiche anzusprechen und andere wegzulassen bzw. einzelne Fragen nicht beantworten zu müssen (Alt 2003: 47). Narrative, d.h. von den Sans Papiers ausschließlich selbst strukturierte, Interviews bieten ihnen hier die größtmögliche Offenheit (Lamnek 1989: 65ff.; Flick 1999: 116 ff.). Da jedoch gezielt nach den Auswirkungen von internen Migrationskontrollen und den Handlungsspielräumen der Sans Papiers in fünf Maßnahmenbereichen gefragt werden sollte, wurde als Methode das problemzentrierte, leitfadengestützte Interview gewählt.

Das teilstrukturierte, problemzentrierte Interview schafft eine Kommunikationssituation, in der die Fragestellung auf dem Hintergrund subjektiver Bedeutungen, vom Subjekt – den Sans Papiers – ausgehend erörtert werden kann (Lamnek 1989: 74ff.). Die MigrantInnen werden durch den Interviewleitfaden auf bestimmte Fragestellungen hingelenkt, sollen aber offen, ohne Antwortvorgaben darauf reagieren können (Mayring 1999: 50f.).

Die Verwendung eines Leitfadens bietet darüber hinaus die Möglichkeit, alle von Migrationskontrollen betroffenen Bereiche im Leben der Sans Papiers anzusprechen. Durch die offenere Gesprächsführung können diese Bereiche aber in der von den Interviewten gewählten Reihenfolge besprochen werden. Es besteht immer die Chance, auf Besonderheiten oder nicht im Leitfaden auftauchende Probleme einzugehen und diese ausführlich zu beschreiben bzw. zu diskutieren (Flick 1999: 99 ff.). Bei quantitativen Befragungen ist diese Offenheit des Interviewverlaufs und der thematischen Gewichtung unerwünscht, während

sie für die Untersuchung von Handlungsspielräumen und dem Kontext interner Migrationskontrollen jedoch zentral ist.

Im Gegensatz zum narrativen Interview gewährleistet die Verwendung eines Leitfadens, dass die Interviews hinreichend vergleichbar sind (Flick 1999: 114), d.h. dass in allen Gesprächen die gleichen Dimensionen angesprochen werden,⁴³ auch wenn diese je nach Relevanz für die Befragten ausführlicher oder weniger ausführlich erörtert werden können (Dörre 1995: 144).

Ausgehend von den theoretischen Überlegungen wurde ein erster Leitfaden konstruiert, in dem Fragen zu den Handlungsspielräumen von Sans Papiers angesichts von internen Kontrollen zusammengestellt wurden und der die wichtigsten Faktoren der Mikro-, Meso- und Makroebene berücksichtigte. Dieser Leitfaden wurde dann in einem Gruppengespräch mit Sans Papiers in San Luis (Arizona, USA) diskutiert und ergänzt. Nach Pretests (Mayring 1999: 52) mit der überarbeiteten Version mit Sans Papiers in Südkalifornien wurden zwischen Dezember 1999 und April 2002 vierzig leitfadengestützte Interviews mit Sans Papiers geführt, jeweils zwanzig in jedem Untersuchungsland. Die Interviews wurden protokolliert, aufgezeichnet und vollständig transkribiert. Die als Dateien vorliegenden Transkriptionen wurden computergestützt erfasst, kodiert und nach der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet (Mayring 2000a: 65ff.). Der Grundgedanke der qualitativen Inhaltsanalyse ist, sprachliches Material wie Interviews systematisch zu analysieren, indem die Analyseaspekte theoriegeleitet mit Hilfe eines Kategoriensystems vorab festgelegt werden sowie das Material zergliedert und schrittweise analysiert wird (Mayring 1999: 91).

Der Leitfaden (s. Anhang II) strukturiert sich in neun Teile. Nach organisatorischen Fragen (Wie wurde der Interviewkontakt hergestellt, welche Sprache wird verwendet, muss übersetzt werden, wird einer Tonbandaufnahme zugestimmt?) werden persönliche Angaben nach dem Alter, dem Herkunftsland, dem (Aus-) Bildungshintergrund und der Dauer des undokumentierten wie auch eines evtl. vorhergehenden (regulären) Aufenthalts im Aufnahmeland abgefragt. Teilweise waren diese Daten schon vor dem Interview bekannt, da sie die Grundlage für die Interviewauswahl bildeten. Daran schließt sich ein Fragenblock zu den sozialen Beziehungen der Sans Papiers im Aufnahme- und Herkunftsland an. Hiermit werden potenzielle Netzwerkstrukturen untersucht, aber auch die Frage, ob die Sans Papiers Kinder haben und welche Strategien der Kinderbetreuung sie verfolgen. Im vierten und fünften Teil geht es um die Migrationsentscheidung und die Einreise. Diese Teile wurden nicht systematisch ausgewertet. Ursprünglich war geplant, keine Fragen zur Einreise oder zum Verlust des Aufenthaltsstatus zu stellen, da diese rechtlich sensible Bereiche berühren könnten und zur Beantwortung der Fragestellung kaum etwas beitragen.

⁴³ Natürlich wurden Dimensionen, deren Abfrage nicht sinnvoll war, nicht ausführlich diskutiert – so wurden kinderlose Sans Papiers nicht zu Kontrollen im Schulwesen oder Sans Papiers, die laut eigenen Angaben bisher noch nicht im Aufnahmeland gearbeitet hatten, nicht nach Kontrollen am Arbeitsmarkt befragt etc.

Weil diese Themen – genauso wie die Motive für den undokumentierten Aufenthalt – in den Pretests fast immer von den Sans Papiers selbst angesprochen wurden, wurden Fragen zu diesem wichtigen Teil der Biografie der MigrantInnen in den Fragebogen aufgenommen. Um das Vertrauensverhältnis zu den Sans Papiers nicht unnötig zu belasten, wurden Fragen dazu jedoch stets mit dem Hinweis gestellt, dass sie nicht beantwortet werden müssen. Es stellte sich heraus, dass die Berichte zur Migrationsentscheidung und zur Einreise Hinweise auf die Struktur und Verfügbarkeit von sozialen Netzwerken und Unterstützungsorganisationen geben, die auch nach der Einreise zur Verfügung stehen. Zudem wird an dieser Stelle geklärt, ob die Befragten undokumentiert oder regulär eingereist sind (und erst später zu Overstayer wurden) und welche zeitliche Aufenthaltsperspektive sie haben. Die Abschnitte sechs und sieben stellen den Kern der Interviews dar. Hier werden Fragen zur Arbeit, zum Einkommen, zum Wohnen, zur Gesundheitsversorgung und zum Freizeitverhalten gestellt. Ausführlich werden die Auswirkungen von internen Migrationskontrollen in den Bereichen anlassunabhängige polizeiliche Kontrollen, Arbeitsmarkt, Unterkunft/Meldevorschriften und Gesundheitswesen besprochen sowie die Möglichkeiten der Sans Papiers erörtert, diese Kontrollen zu vermeiden. Zu jedem Bereich interner Kontrollen wird gezielt nach der Rolle von sozialen Netzwerken und Unterstützungsorganisationen gefragt und die Bedeutung von Faktoren der Mikroebene (Alter, Geschlecht, Herkunft bzw. ethnische Zuschreibungen, Qualifikationen) beleuchtet. In Abschnitt acht geht es um die Zukunftsperspektiven der Sans Papiers angesichts der Handlungsspielräume im Aufnahmeland. Abschließend wird den MigrantInnen noch einmal die Gelegenheit gegeben, auf möglicherweise im Gespräch vernachlässigte Aspekte ihres undokumentierten Aufenthalts einzugehen.

Neben den Leitfadeninterviews mit den MigrantInnen bilden Expertengespräche die zweite empirische Grundlage für die Arbeit (Tabelle 1 im Anhang I). Zu den fünf Maßnahmenbereichen wurden in beiden Ländern ExpertInnen aus involvierten (staatlichen und nicht-staatlichen) Institutionen befragt, wobei für jedes Interview ein eigenständiger Leitfaden formuliert wurde (Müller-Schneider 2000: 89). Diese Gespräche drehten sich weniger um die Handlungsspielräume von Sans Papiers als um weitere Dimensionen der Policy-Outcomes, insbesondere um die Implementation und Ressourcenausstattung der Kontrollmaßnahmen sowie um die Kooperation bzw. Konkurrenz mit anderen Institutionen. Außerdem wurde die jeweilige institutionenspezifische Sicht auf die Handlungsspielräume der Sans Papiers diskutiert.

3.4 Sampleauswahl

Auf der Grundlage der theoretischen Überlegungen wurde ein Sample von Sans Papiers zusammengestellt, das eine Untersuchung der länderspezifischen Unterschiede in den Handlungsspielräumen anhand von typischen Fällen ermöglicht (Lamnek 1989: 91ff.; Strobl 1998: 138; Finch; Mason 1999: 294; Flick 2000a: 261). In den Untersuchungsländern wurden jeweils zwanzig Sans Papiers so ausgewählt, dass das Sample in beiden Ländern hinsichtlich der intervenierenden Einflussfaktoren der Mikro- und Meso-Ebene vergleichbar zusammengesetzt ist (Flick 2000a: 254).

Auswahlkriterien

Wie in den Überlegungen zum konzeptionellen Aufbau der Arbeit ausgeführt, haben eine Vielzahl von Faktoren der Meso- und der Mikro-Ebene einen Einfluss auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers. Nicht zuletzt deshalb sind ihre Lebensbedingungen ebenso heterogen wie die anderer Bevölkerungsgruppen. Jedoch lassen sich einige Faktoren identifizieren, die für alle Sans Papiers gleichermaßen von zentraler Bedeutung sind. Auf der Meso-Ebene werden die Handlungsspielräume durch den Zugang zu Netzwerken und Unterstützungsorganisationen geprägt; auf der Mikro-Ebene sind die Dauer des Aufenthalts, das Alter, das Geschlecht, die Herkunft sowie die Schul- und Berufsqualifikation von Bedeutung (Für eine Übersicht über die Fallauswahl s. Tabelle 2 und Tabelle 3 im Anhang I).

Im Interesse der besseren Vergleichbarkeit wurde eine Auswahl bezüglich des Alters und der Dauer des undokumentierten Aufenthalts vorgenommen. Es wurden Sans Papiers im erwerbsfähigen Alter, also zwischen 18 und 60 Jahren interviewt.⁴⁴ Dieses Ausschlusskriterium gewährleistete, dass möglichst viele Informationen über die Beschäftigungsverhältnisse von Sans Papiers und den wichtigen Bereich der Arbeitsmarktkontrollen gesammelt werden konnten. Zudem entscheiden erwerbstätige Sans Papiers - anders als Minderjährige oder Sans Papiers im Rentenalter - häufig selbst über ihre Wohnform und können daher über Kontrollen am Wohnungsmarkt und Probleme mit dem Meldewesen berichten. Durch die Auswahl nach Alter wurden zwar keine Sans Papiers interviewt, die noch eine Schule besuchten; da von den Kontrollen im Schulwesen aber nicht nur die undokumentierten SchülerInnen, sondern mittelbar auch die sie begleitenden Eltern betroffen sind, wurden Informationen über Kontrollen im Bildungswesen über die Eltern abgefragt.

⁴⁴ Eine Ausnahme bildet der Guatemalteke Ernesto, der angab, 70 Jahre alt zu sein. Da er aber regelmäßig auf US-Tagelöhnerarbeitsmärkten Arbeit in der Landwirtschaft findet, wurde er zur Gruppe der erwerbsfähigen Sans Papiers gerechnet.

Ein weiteres Auswahlkriterium war die Aufenthaltsdauer. Es wurden nur Sans Papiers interviewt, die mindestens sechs Monate ohne regulären Aufenthaltsstatus im Aufnahmeland gelebt hatten. Dadurch wurde die vermutlich große Gruppe der Sans Papiers, die bereits nach kurzer Zeit wieder ausreisen bzw. bei internen Kontrollen aufgegriffen werden und das Land verlassen müssen, nicht im Sample berücksichtigt. Allerdings befinden sich unter den Befragten auch einige Sans Papiers, die zuvor schon einmal abgeschoben wurden und erneut eingereist sind. Sie konnten über die Probleme mit internen Kontrollen in den ersten Tagen des undokumentierten Aufenthalts berichten, wobei alle Sans Papiers nach ihren Erfahrungen in der Zeit unmittelbar nach der Einreise befragt wurden.

Einige MigrantInnen hatten zum Zeitpunkt des Interviews einen regulären Aufenthaltsstatus (z.B. nach einer Heirat oder einem Asylantrag), befanden sich in Abschiebehaft oder waren (im Fall der USA) kurze Zeit vorher nach Mexiko abgeschoben worden. Voraussetzung für ein Gespräch mit diesen MigrantInnen war, dass ihr undokumentierter Aufenthalt vor nicht mehr als drei Monaten beendet worden war.

Wie bereits ausgeführt, kann es einen erheblichen Unterschied in den Handlungsspielräumen von Sans Papiers machen – vor allem für den Zugang zu sozialen Netzwerken –, ob sie undokumentiert eingereist sind oder sich schon vorher einige Zeit regulär im Aufnahmeland aufgehalten haben und im Anschluss daran als Overstayer geblieben sind. Für die Zusammenstellung des Samples konnte dies jedoch außer Acht bleiben: Nach einem mindestens halbjährigen undokumentierten Aufenthalt, wie er als Auswahlkriterium festgelegt wurde, dürften diese Unterschiede nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Nach einem solch langen Zeitraum im Aufnahmeland, so ist anzunehmen, stehen auch Sans Papiers, die undokumentiert eingereist sind, ähnliche Informationen und Netzwerke zur Verfügung, wie sie Overstayer haben.

Bei der Auswahl wurde außerdem darauf geachtet, dass MigrantInnen interviewt wurden, die im Aufnahmeland in unterschiedlichen Regionen und in Wohnorten verschiedener Größe (Großstädte, Kleinstädte, Dörfer) leben. Da sich in den Pretests keine wesentlichen Differenzen durch den Wohnort der Sans Papiers zeigten, geschah dies jedoch nicht systematisch. Aus forschungspraktischen Gründen wurden die Interviews in den USA in Kalifornien, Arizona und an der mexikanischen Grenze geführt;⁴⁵ allerdings waren unter den in Mexiko Interviewten auch MigrantInnen, die vor ihrer Abschiebung undokumentiert an der Ostküste und im Nordwesten der USA gelebt hatten. In der Bundesrepublik wurden Interviews in sechs Bundesländern, u.a. auch in Ostdeutschland, und in Orten verschiedenster Größe geführt. Durch diese unsystematische Streuung sollte ausgeschlossen werden, dass Unterschiede in den Handlungsspielräumen ausschließlich auf lokal unterschiedlich zugänglichen

⁴⁵ Die Studie vom Zentrum für vergleichende Einwanderungsforschung (CCIS) an der Universität von Kalifornien, San Diego, aus durchgeführt, wodurch sich die Feldforschung auf den Südwesten der USA und das mexikanische Grenzland konzentrierte.

Netzwerken und Unterstützungsorganisationen oder auf potenziellen, in der Analyse des nationalen Policy-Output nicht erkannten Differenzen in der Politik der Bundesländer bzw. Einzelstaaten hätten beruhen können.

Die Frage, ob die Sans Papiers Kinder haben und ob sie mit ihnen im Aufnahmeland leben, fand zwar keine systematische Berücksichtigung bei der Fallauswahl; statt dessen wurden die Aspekte des Lebens mit Kindern und die Einschränkungen in den Handlungsspielräumen, die sich hierdurch ergeben, über den Leitfaden abgefragt, wenn sich diese während des Interviews ergab. Die Handlungsspielräume von Sans Papiers mit Kindern sind deutlich eingeschränkter als die von alleinstehenden – sei es, weil sie regelmäßig ins Herkunftsland pendeln müssen, um ihre bei Verwandten untergebrachten Kinder zu besuchen, sei es, weil sie im Aufnahmeland für Kinderbetreuung, Schulausbildung und für zusätzlichen Wohnraum, regelmäßige Mahlzeiten etc. sorgen müssen.

Neben den Ausschlusskriterien Alter und Dauer des Aufenthalts stellten das Geschlecht, der Typus von Herkunftsland und die (Schul-) Ausbildung die zentralen Auswahlkriterien dar. Auf Grund der oben ausgeführten zentralen Bedeutung der Kategorie Geschlecht für die Stellung auf dem irregulären Arbeitsmarkt, für die Bedeutung von sozialen Netzwerken etc. wurde sich darum bemüht, ebenso viele Frauen wie Männer in das Sample aufzunehmen. Genauso wurde bei den Herkunftsländern verfahren: Die eine Hälfte der Sans Papiers stammt aus so genannten „klassischen“ Herkunftsländern, also aus Staaten, in denen langjährige intensive Migrationsbeziehungen zu den Aufnahmeländern bestehen. Die andere Hälfte kommt aus „neuen“ Herkunftsländern, also aus Staaten, aus denen in den vergangenen Jahrzehnten nur wenige Menschen einwanderten und mit denen auch keine regulierten Migrationsbeziehungen bestehen bzw. bestanden. Für die Auswahl nach dem Typus von Herkunftsland spricht zweierlei: Erstens wird davon ausgegangen, dass MigrantInnen aus „klassischen“ Herkunftsländern auf gut ausgebaute soziale Netzwerke, enge familiäre Bindungen und auf große Communities im Aufnahmeland zählen können. MigrantInnen aus „neuen“ Herkunftsländern können sich hingegen nicht auf ausgedehnte Familiennetzwerke oder Communities stützen, sind also auf andere, weniger ausgedehnte Strukturen der Meso-Ebene angewiesen. Ihre Handlungsspielräume sind also vermutlich kleiner. Zweitens war in einigen Fällen zu erwarten, dass MigrantInnen aus „neuen“ Herkunftsländern wegen ihrer äußeren Erscheinung und ihrer Sprache in den Aufnahmeländern stärker auffallen als solche aus „klassischen“ Herkunftsländern und daher häufiger angezeigt und kontrolliert werden. Diese Annahme trifft jedoch eher für Deutschland als für die USA zu. Gerade in kleineren Städten der Bundesrepublik sich erregen Sans Papiers aus Westafrika oder Südamerika mehr Aufmerksamkeit als die aus Osteuropa. In den USA ist die Anwesenheit von Menschen aus allen Teilen der Welt selbst in den kleinsten Orten des Mittleren Westens etwas Alltägliches, so dass sich hier auch Sans Papiers aus „neuen“ Herkunftsländern unauffällig bewegen können.

Für jedes Untersuchungsland wurden auf diese Weise vier Gruppen à ca. fünf Menschen gebildet: Männer aus „neuen“ Herkunftsländern, Männer aus „klassischen“ Herkunftsländern, Frauen aus „neuen“ Herkunftsländern, Frauen aus „klassischen“ Herkunftsländern. Innerhalb dieser vier Gruppen wurden MigrantInnen gesucht, die sich durch die Dauer des Schulbesuchs und die Berufsausbildung unterscheiden. Da MigrantInnen mit unterschiedlichen Chancen am irregulären Arbeitsmarkt ausgewählt werden sollten, wurden gefragte Berufe wie Köchin, Maurer oder Installateur höher bewertet als z.B. akademische Abschlüsse als Biologe oder Journalistin. Allerdings kann eine umfassende Schulbildung auch ein Indikator dafür sein, wie hoch die Sprachkompetenz (Beherrschung der Amtssprache oder einer anderen im Aufnahmeland gängigen Sprache) und die Fähigkeit ist, neue, dem irregulären Arbeitsmarkt angepasste Fertigkeiten zu lernen.

Erläuterungen zur Fallauswahl

Wegen des schwierigen Feldzugangs blieb die Gruppe „Frauen aus neuen Herkunftsländern“ in den USA auf zwei Migrantinnen begrenzt; statt dessen wurden mehr Männer aus „klassischen“ und „neuen“ Herkunftsländern interviewt.

Ernesto und Gilberto kommen zwar aus Guatemala, einem „klassischen“ Herkunftsland; da sie jedoch einer indigenen Minderheit angehören, sprechen sie Spanisch nur als Fremdsprache und haben auf Grund ihrer indigenen Herkunft keinen Zugang zu den Communities und Netzwerken anderer Guatemalteken; daher wurden sie der Gruppe der Migranten aus „neuen“ Herkunftsländern zugeordnet. Marcelo kommt als Kubaner zwar auch aus einem „klassischen“ Herkunftsland, lebt jedoch im Südwesten der USA und kennt dort selbst keine anderen Kubaner, da diese überwiegend an der Ostküste und dort vor allem in Florida leben.

Dragan ist ebenfalls ein Sonderfall, da sein Herkunftsland Deutschland ist. Er wurde als Sohn jugoslawischer MigrantInnen in Deutschland geboren und ist in Baden-Württemberg aufgewachsen, ohne die deutsche Staatsbürgerschaft zu erhalten. Nachdem er vor einigen Jahren straffällig geworden war, wurde er nach Kroatien abgeschoben, ein Land, das er nur aus dem Urlaub kennt und dessen Sprache er kaum beherrscht. Bis zur Aufhebung seines offiziellen Wiedereinreiseverbots lebte er fünf Jahre lang undokumentiert bei seiner Familie in Deutschland.

Im Fall von Natalie wird Vietnam zu den „klassischen“ Herkunftsländern gerechnet. Auch wenn es in den alten Ländern der Bundesrepublik keine intensiven Migrationsbeziehungen mit Ländern Südostasiens gibt, muss Vietnam für das Gebiet der ehemaligen DDR zu den „klassischen“ Herkunftsländern gezählt werden. Auch an Natalies Wohnort Berlin gibt es eine große vietnamesische Community, die sich vor allem aus ehemaligen VertragsarbeiterInnen der DDR zusammensetzt.

Mit der hypothesengeleiteten Auswahl des Samples wurden für die Fälle somit vergleichbare Gruppen mit ähnlichen Ausprägungen in den Dimensionen der Mikro-Ebene Dauer des Aufenthalts, Alter, Geschlecht, Herkunftsland und (Berufs-) Ausbildung und mit ähnlichen Chancen und Problemen beim Zugang zu Netzwerken und Unterstützungsorganisationen gebildet. Trotz der gerade beschriebenen Einschränkungen bzw. Besonderheiten im Sample ist es gelungen, in jedem Land vier Gruppen zusammenzustellen, die einen Vergleich des Einflusses der Makro-Ebene, also der Outcomes staatlicher Kontrollen, ermöglichen.

Einheitlicher Feldzugang

Neben der Auswahl der Sans Papiers nach theoretischen Gesichtspunkten trägt ein in beiden Untersuchungsländern einheitlicher Feldzugang zur Vergleichbarkeit des Samples bei. Die Interviews in den USA wurden zwischen Dezember 1999 und Juli 2001 geführt, die Gespräche in Deutschland fanden zwischen Oktober 2000 und Dezember 2001 statt. Angesichts der rechtlich prekären Situation von Sans Papiers war es bei der Zusammenstellung des Samples nicht nur schwierig, MigrantInnen zu finden, die den Auswahlkriterien entsprachen, sondern vor allem, ihr Vertrauen zu gewinnen, damit sie überhaupt zu einem Gespräch bereit waren. In den meisten Fällen wurde der Kontakt über Personen aus dem sozialen Umfeld der Sans Papiers hergestellt. Diese waren in einigen Fällen Bekannte, KollegInnen, ArbeitgeberInnen und FreundInnen. Die meisten Interviews wurden jedoch durch Unterstützungsorganisationen, z.B. durch Beratungsstellen, gewerkschaftliche Interessensvertretungen und Sozialeinrichtungen, vermittelt. Ein weiterer Zugang zu Sans Papiers ergab sich durch die Möglichkeit, aufgegriffene Sans Papiers vor der Abschiebung in Haft bzw. nach der Abschiebung in Aufnahmeeinrichtungen für Abgeschobene zu interviewen. In den USA wurden zudem auf Tagelöhnerarbeitsmärkten Sans Papiers angesprochen, die nach einer Erläuterung der Inhalte und Ziele des Interviews zu einem Gespräch bereit waren.

Motive der Sans Papiers für das Interview

Zu den Motiven der Sans Papiers, trotz ihrer nachvollziehbaren Scheu vor einem Interview Auskunft zu geben, zählte vor allem die Loyalität der Kontaktperson oder der vermittelnden Unterstützungsorganisation gegenüber. Oft waren sie zu einem Gespräch bereit, nachdem sie von einer Beratungsstelle oder einer Person aus dem engeren persönlichen Umfeld darum gebeten worden waren. Bei einer solchen Form der Vermittlung vertrauten Sans Papiers eher als bei anderen Formen der Kontaktaufnahme darauf, dass die Gespräche anonym bleiben und keine Nachteile für sie nach sich ziehen würden. Zudem sahen viele MigrantInnen eine Gelegenheit, sich mit der Teilnahme am Interview für die Hilfe von Unterstützungsorganisationen zu bedanken.

Ein weiteres Motiv war die Hoffnung, dass der Interviewer bei der Beschaffung von Aufenthaltspapieren helfen könnte bzw. dem Interview konkrete Unterstützungsleistungen folgen würden – obwohl vor den Gesprächen darauf hingewiesen wurde, dass es zur Wahrung der Anonymität bei einem einmaligen Kontakt zwischen Interviewer und Interviewtem bleiben würde.

Für die Sans Papiers waren die Interviews überdies eine willkommene Gelegenheit, aus der sozialen Isolation auszubrechen, die das Leben ohne Papiere und die Vorsicht vor Kontrollen mit sich bringt. Viele Sans Papiers haben selten die Möglichkeit, ausführlich über ihr Leben und ihre Probleme zu sprechen, und nutzten das Interview, um ihre Erfahrungen und Gedanken zu verarbeiten. Im Alltag wird ihnen nur selten ein intensives Interesse an ihren Lebensverhältnissen entgegen gebracht. Da die Interviews unter der Zusicherung der Anonymität stattfanden, es bei der einmaligen Begegnung blieb und die Aussagen für die Sans Papiers keine direkten Konsequenzen hatten, bot das Interview zudem die Möglichkeit, ungezwungener über persönliche Probleme und rechtlich problematische Handlungen zu sprechen, als dies im sozialen Umfeld oder bei Unterstützungsorganisationen möglich ist (Vogel 2003: 167).

Schließlich verbanden die MigrantInnen mit dem Interview die Hoffnung, dass sich ihre Lebensbedingungen verbessern könnten, wenn ihre prekäre Situation und die Gründe für ihren undokumentierten Aufenthalt bekannt würden. Das Interview sahen sie als eine der wenigen Gelegenheiten an, gesellschaftliche Missstände anzuklagen und Kritik an ihrer sozialen Exklusion zu äußern.

Monetäre Anreize haben dagegen nur eine geringe Rolle gespielt. Bei den Pretests in den USA wurde den auf Tagelöhnerarbeitsmärkten interviewten Sans Papiers eine kleine finanzielle Entschädigung (fünf US-Dollar) geboten, wenn sie sich zu einem Interview bereit zeigten. Diese Entschädigung nahmen jedoch viele Sans Papiers nicht an oder erklärten, dass sie auch ohne ein Entgelt Auskunft gegeben hätten. Es erschien ihnen unangenehm oder unangemessen, Geld für ihre Auskünfte zu nehmen, so dass bei späteren Interviews keine Entschädigung im Voraus geboten wurde. Gleichwohl kam es im weiteren Verlauf der Feldphase sowohl in den USA als auch in Deutschland vor, dass Sans Papiers Geld für ein Interview bekamen – und zwar immer dann, wenn dies von der vermittelnden Unterstützungsorganisation in Aussicht gestellt worden war oder wenn die Sans Papiers während des Gesprächs andeuteten, dass sie auf ein Entgelt hofften.

3.5 Das Interview

Die Gespräche wurden grundsätzlich mit einer Erläuterung der Ziele der Untersuchung eingeleitet, und es wurde darauf hingewiesen, dass die Befragung anonymisiert wird und dass es in der Entscheidung der Sans Papiers liegt,

welche Fragen beantwortet werden, ob das Gespräch aufgezeichnet⁴⁶ und wann es beendet wird (Strobl 1998: 140f.).

In den meisten Fällen gelang es, eine vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre zu schaffen, in der die Sans Papiers den Eindruck machten, dass sie frei über ihre Lebensverhältnisse sprachen und die Fragen zu den Auswirkungen der Kontrollen beantworteten. Dies gilt mit Einschränkungen auch für die Interviews, die mit MigrantInnen geführt wurden, die in Abschiebehaft saßen bzw. abgeschoben waren, und für solche Gespräche, die von DolmetscherInnen übersetzt wurden oder bei denen aus anderen Gründen Dritte mit anwesend waren. Die Einschränkungen sollen im Folgenden erörtert werden.

Probleme durch den Feldzugang

Die Inhalte und die Atmosphäre der Gespräche waren in erster Linie dadurch geprägt, wie der Kontakt zu den Sans Papiers hergestellt und in welcher Situation das Gespräch geführt wurde. So waren die Interviews in Abschiebehaft in vielerlei Hinsicht problematisch. Der Kontakt zu den Häftlingen wurde über einen Gefängnispfarrer hergestellt, der den Häftlingen versicherte, dass die Interviews freiwillig, anonym und vor allem nicht von der Anstaltsleitung oder anderen staatlichen Stellen in Auftrag gegeben waren. Ein gewisses Misstrauen, ob die Aussagen ihnen oder gar allen Sans Papiers nicht doch Nachteile bringen könnten, war verständlicherweise bei vielen Interviewten vorhanden. Bei Abschiebehäftlingen war es jedoch besonders ausgeprägt.

Dies lag zum einen daran, dass sie sich in einer Situation befanden, in der die Haftbedingungen, vor allem aber die drohende Abschiebung die Erfahrungen außerhalb der Haft überschatteten. Zum anderen ähneln einige Fragen des Leitfadens denen der Verfolgungsbehörden, z.B. zur Einreise oder zur Arbeitssituation. Diese Parallelen verunsicherten die MigrantInnen und weckten den Verdacht, dass ihre Antworten in die Ermittlungsakten eingehen und gegen sie genutzt werden könnten.

Ähnliches gilt für bereits abgeschobene Sans Papiers, die in Sozialeinrichtungen wie der vom Scalabriner-Orden geführten „*Casa del migrante*“ in Tijuana, Mexiko interviewt wurden. Obwohl sowohl die Kontaktpersonen (Ordensbruder/-schwester) als auch der Interviewer vor dem Gespräch betonten, dass alle Angaben freiwillig sein würden, schienen einige Sans Papiers zu bezweifeln, dass es sich nicht um eine offizielle Befragung durch staatliche Behörden handelte.

Zwei in einer Aufnahmestelle für abgeschobene Migrantinnen in Mexiko und zwei im Frauenabschiebegefängnis in Neuss geführte Interviews konnten aus

⁴⁶ Fünf Interviews wurden nicht aufgezeichnet, weil die MigrantInnen eine Tonbandaufnahme ablehnten. Hier liegen daher keine Transkriptionen, sondern ausführliche Mitschriften vor, die durch direkt im Anschluss an das Interview angefertigte Gedächtnisprotokolle ergänzt wurden (Zum Problem des Einsatzes von Tonbandgeräten bei Interviews s. Lamnek 1989: 96).

diesen Gründen nicht beendet werden. Im Verlauf dieser Interviews wurden persönliche Daten und andere Informationen entweder verweigert oder die Fragen ausweichend beantwortet. Diese Interviews wurden einvernehmlich abgebrochen und nicht für die vorliegende Arbeit ausgewertet.

Für die Interviews in Abschiebehaft und in Sozialeinrichtungen an der Grenze sprach jedoch, dass über diese Institutionen der Feldzugang zu MigrantInnen ermöglicht wurde, die auf anderem Wege kaum erreichbar waren. Dies gilt insbesondere für Frauen. Viele Frauen aus „klassischen“ wie aus „neuen“ Herkunftsländern nutzen entweder die Angebote von Unterstützungsorganisationen nicht, da ihre sozialen Netze die gleichen Leistungen bieten, oder sie machten deutlich mehr Vorbehalte gegen ein Interview geltend als männliche Sans Papiers. Obwohl es Unterstützungsorganisationen gibt, die sich auf die Probleme von Migrantinnen spezialisiert haben (z.B. agisra e.V. in Köln und Frankfurt) oder die besondere Beratungen für Frauen anbieten (z.B. ZAPO in Berlin), war es sehr schwierig, über diese Einrichtungen Kontakt zu Frauen zu erhalten, selbst wenn die Unterstützungsorganisationen von den Zielen und der Verlässlichkeit des Forschungsprojektes überzeugt waren. Nur wenige Interviews mit Frauen konnten daher über solche Organisationen arrangiert werden. Die Mehrzahl der Gespräche mit Migrantinnen kam über persönliche Empfehlungen, informelle Kontakte oder in der Abschiebehaft bzw. nach der Abschiebung zustande.

Probleme durch Übersetzungen

Von den vierzig Interviews wurden sieben mit Hilfe eines Dolmetschers/einer Dolmetscherin geführt, die anderen wurden in den Sprachen Englisch (fünf), Deutsch (acht) und Spanisch (zwanzig) geführt. Übersetzt wurden Interviews in den Sprachen Türkisch, Französisch, Vietnamesisch und Mandarin. Die Interviews wurden nicht immer in der Muttersprache der Sans Papiers geführt, jedoch konnten sich die MigrantInnen ohne Probleme in der Interviewsprache ausdrücken. Für drei der interviewten Sans Papiers war Deutsch die am meisten benutzte Sprache. Sie sind als Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien oder als Kinder von ArbeitsmigrantInnen in Deutschland aufgewachsen und verwenden nur noch selten die Sprache ihrer Eltern.

Die Intensität gedolmetschter Gespräche war geringer als die in Interviews ohne Übersetzung, da direkte Rückfragen oder spontane Bezugnahmen nur eingeschränkt möglich waren (Vogel 2003: 167). Außerdem floss der Erfahrungshintergrund der DolmetscherInnen mit in die Übersetzung ein, so dass nach dem Eindruck des Interviewers nicht alle Aspekte wortwörtlich übersetzt wurden. Schließlich waren der Interviewer, die Interviewten und die DolmetscherInnen darum bemüht, selbst komplexe Sachverhalte möglichst kurz und einfach darzustellen, um langwierige Übersetzungen und dadurch entstehende Missverständnisse zu vermeiden. Es ist nicht auszuschließen, dass durch die

Übersetzungen Details im Gespräch verloren gegangen sind, die ohne Übersetzung vermittelt worden wären (Boos-Nünning 1986; Strobl 1996: 159ff.).

Probleme durch die Anwesenheit Dritter

Problematisch war die Anwesenheit von ÜbersetzerInnen lediglich in zwei Fällen, in denen nicht DolmetscherInnen, sondern Personen aus dem engen sozialen Umfeld der Sans Papiers die Übersetzung übernahmen. Das Interview mit Nelson wurde von einem Mitglied einer Unterstützungsorganisation übersetzt. Im Verlauf des Gesprächs verwickelte er sich einige Male in Widersprüche, da er augenscheinlich befürchtete, durch seine Angaben die Unterstützung durch die Organisation zu verlieren. Dies schien vor allem Fragen seiner Zukunftsplanung und seiner Aufenthaltsperspektive zu betreffen, während Aussagen über seine aktuelle Situation und über seine Strategien zur Vermeidung von Kontrollen authentisch erschienen.

Das Interview mit der Vietnamesin Natalie übersetzte ihr Partner. Es wurde von den aktuellen Problemen überschattet, die sich aus ihrem undokumentierten Status ergaben: die Beschaffung der für eine Heirat notwendigen Papiere und der für die Anerkennung der Vaterschaft ihres gemeinsamen Kindes erforderlichen medizinischen Tests. Da der Übersetzer über alle Details des Lebens der Interviewten Bescheid wusste, versäumte er es trotz wiederholter Aufforderungen seitens des Interviewers, die Fragen zu übersetzen, sondern sah sich selbst als Informant und antwortete direkt. Ebenso geschah es, dass die Interviewte etwas sagte, woraufhin der Übersetzer ihr eine Frage stellte oder etwas mit ihr diskutierte, ohne dass dieser Wortwechsel angemessen übersetzt worden wäre. Dadurch war die Kommunikation mit der Interviewten an einigen Stellen gestört, und eine offene Diskussion über die Lebensbedingungen in der Partnerschaft oder über die Funktion der Ehe war von vornherein ausgeschlossen.

In ähnlicher Weise problematisch wie die Interviews mit Natalie und Nelson war das Gespräch mit Achmed, bei dem zwar keine DolmetscherInnen, aber eine Person aus dem engeren Umfeld des Migranten anwesend war: Ein Gemeindemitarbeiter, der das Interview vermittelt hatte, kümmerte sich während des Interviews um die Betreuung von Achmeds acht Monate alte Tochter. Da es nicht möglich war, sich in unterschiedlichen Räumen aufzuhalten, verfolgte der Gemeindemitarbeiter das Interview. Während des Gesprächs gab Achmed an, keine Arbeit zu haben und ausschließlich von den Spenden der Kirchengemeinde zu leben. Nach dem Gespräch wies mich der Gemeindemitarbeiter darauf hin, dass der Informant regelmäßig im Geschäft eines Verwandten arbeitet – was Achmed im Interview wahrscheinlich nicht offenbaren wollte, weil er sein Einkommen der Gemeinde bisher verschwiegen hatte und damit rechnen musste, dass sein Einkommen mit den Geldern, die er von der Gemeinde erhielt, verrechnet würde.

Die Probleme bei der Zusammenstellung des Samples und bei der Gesprächssituation verdeutlichen, dass undokumentierte Migration ein hoch

sensibles Forschungsfeld ist. Eine Untersuchung mit dem Ziel, quantifizierende Aussagen zu machen, ist nahezu unmöglich, aber auch ein qualitativer Zugang unterliegt Beschränkungen, die das Erfüllen klassischer Gütekriterien der qualitativen Forschung erschweren. Im Folgenden wird diskutiert, wie trotz der skizzierten Probleme nachvollziehbare und verlässliche Ergebnisse erzielt wurden.

Gütekriterien

Um valide (gültige) und reliable (genaue, zuverlässige) Forschungsergebnisse zu erhalten, wurde die vorliegende Untersuchung mit allgemeinen Gütekriterien qualitativer Forschung überprüft.⁴⁷ Angesichts der oben beschriebenen Probleme beim Feldzugang und in der Interviewphase stellte sich vor allem die Frage nach der Validität: Inwiefern haben die Sans Papiers tatsächlich „ehrliche“ Antworten auf die Fragen nach den Policy-Outcomes interner Migrationskontrollen geben? Verhindert die prekäre Lebenssituation der MigrantInnen nicht grundsätzlich, dass verlässliche Angaben über die Handlungsspielräume gemacht werden? So könnte z.B. angenommen werden, dass Sans Papiers, deren Motivation für ein Interview darin besteht, die eigene Situation verbessern zu wollen, dazu neigen, ihre tatsächlichen Lebensverhältnisse zugespitzt negativ darzustellen und die Handlungsspielräume kleiner zu machen, als sie tatsächlich sind (Vogel 1999b: 166ff.; Vogel 2003: 167).

Da selbst einfache Informationen zur eigenen Person und zu den Strategien im Umgang mit internen Kontrollen eine Gefährdung für die interviewten Sans Papiers bedeuten können, mussten die Überlegungen zur Güte der Forschungsergebnisse über die anderer qualitativer Untersuchungen hinausgehen (Alt 2003: 60ff.). Grundsätzlich gilt für die vorliegenden Interviews das Gleiche wie für andere qualitative Interviews: Sie dienen der Selbstdarstellung und der Rekonstruktion einer erlebten Wirklichkeit; sie sind Gelegenheit für die Interviewten, Erfahrungen zu sortieren und zu rekonstruieren, um sie in eine erzählerisch konsistente Form zu bringen (Strobl; Böttger 1996: 114ff.). Insofern gibt kein Interview die vermeintliche „Realität“ wieder, denn schon die Darstellung der Realität ist durch die Wahrnehmung, die Sozialisation, die Erwartungshaltung des Interviewers und der Interviewten etc. gefärbt, kurz: ein situatives und subjektives Konstrukt (Dörre 1995: 141). Dennoch ist es wie bei anderen qualitativen Untersuchungen auch bei Interviews mit Sans Papiers unwahrscheinlich, dass es im Rahmen des Selbstkonstruktionsprozesses einer Biografie Anlass dafür gibt, in der Interviewsituation konsequent eine andere Geschichte als die eigene zu erzählen (Flick 1999: 41).

Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass sich Sans Papiers in vielerlei Hinsicht von anderen Bevölkerungsgruppen unterscheiden. Abweichungen durch die Interpretation der Situation sind bei ihnen wahrscheinlicher – sei es aus Selbstschutz, sei es aus Stolz oder sei es, um die eigene Situation durch

⁴⁷ Zu den Gütekriterien qualitativer Forschung vgl. Steinke 2000: 320f.

Übertreibungen und Auslassungen anzuklagen. Es ist möglich, dass Fragen über die Einreise (wurden professionelle SchlepperInnen oder kriminelle Organisationen mit der Schleusung beauftragt, wie hoch waren die Kosten etc.), Hilfe von FreundInnen, illegale Aktivitäten oder die Art des Broterwerbs (z.B. Prostitution) nicht oder nicht wahrheitsgemäß beantwortet werden. In vielen Fällen hat dies keine Auswirkungen auf die Ergebnisse der Forschung, da keine Falschangaben zu den Handlungsspielräumen selbst gemacht werden, sondern zu irrelevanten Bereichen wie den Gründen für den undokumentierten Aufenthalt, der Einreise oder der Zukunftsplanung. Es kann aber auch bei den für die Fragestellung relevanten Informationen zu Falschaussagen, Übertreibungen oder Weglassungen kommen. Das Heranziehen von allgemeinen Gütekriterien der qualitativen Sozialforschung gewährleistet jedoch die Validität und Reliabilität der Ergebnisse der Interviews bzw. minimiert das Risiko, nicht zutreffende Beschreibungen der Handlungsspielräume von Sans Papiers zu erhalten. Solche Gütekriterien sind die Überprüfung der inneren und der äußeren Konsistenz durch eine kommunikative Validierung und der Rahmenkonsistenz der Aussagen durch die Triangulation der Ergebnisse.

Mit innerer Konsistenz ist gemeint, dass die während eines Interviews gegebenen Informationen in sich konsistent sein müssen, d.h. es dürfen keinen offensichtlichen Widersprüche innerhalb des Gesagten auftauchen, es muss ein einheitlicher Interpretationsrahmen möglich sein und die Informationen müssen miteinander kompatibel sein (Finch; Mason 1999: 309f.). Bei inkonsistenten Aussagen wurden die Sans Papiers im Interviewverlauf durch Nachfragen mit ihren Aussagen konfrontiert (kommunikative Validierung; Mayring 1999: 121) und konnten diese erläutern bzw. ihre Aussage zurückziehen und keine weiteren Angaben machen.

Vor jedem Interview wurden gezielt Informationen über die Sans Papiers gesammelt und zumindest die für die Fallauswahl relevanten Daten von der Kontaktperson bzw. Unterstützungsorganisation erfragt. Diese Informationen dienten der Überprüfung der *äußeren Konsistenz* der Interviews. Angaben, die die MigrantInnen während des Interviews machten, wurden während des Gesprächs mit den Vorabinformationen verglichen. Bei auftretenden Widersprüchen wurde nachgefragt, oder es wurden nach dem Interview die Kontaktpersonen um eine Einschätzung der Aussagen gebeten (Flick 1999).

Die *Rahmenkonsistenz* stellte den wichtigsten Indikator für die Güte einer gegebenen Information dar. Sie wurde mit der Methode der Daten-Triangulation überprüft. Das Ziel von Triangulationen ist, die Qualität der Forschung durch die Verbindung komplementärer Datenquellen, Methoden oder Theorien oder durch die Hinzuziehung unabhängiger ForscherInnen zu verbessern (Denzin 1970; Flick 2000b: 310). Für die Validierung der Interviewinhalte wurden anders als bei der inneren und äußeren Konsistenzprüfung nicht die Daten zu den einzelnen Interviews, sondern die Ergebnisse der Experteninterviews und Informationen aus der Literatur hinzugezogen. Die Aussagen der Sans Papiers wurden auf ihre

Konsistenz hin mit den übrigen verfügbaren Daten verglichen. Es wurde hierbei keine völlige Übereinstimmung erwartet, sondern auffällige Widersprüche zum bekannten Rahmen undokumentierter Migration wurden im Interview angesprochen bzw. bei der Auswertung auf ihre Plausibilität hin überprüft (Mayring 1999: 121).

Es ist nicht ausgeschlossen, dass trotz der Bemühungen um valide und reliable Ergebnisse im Einzelfall Informationen in die Auswertung eingeflossen sind, die durch Weglassungen oder Übertreibungen unbemerkt entstellt wurden. Durch die beschriebenen Konsistenzprüfungen konnte die Gefahr systematischer Fehleinschätzungen jedoch ausgeschlossen werden.

3.6 Auswertung

Die in englischer, deutscher und spanischer Sprache geführten Interviews wurden vollständig transkribiert und die Transkriptionen mit Anmerkungen aus den Mitschriften der Interviews ergänzt. Bei den Interviews mit DolmetscherInnen wurden die Übersetzungen transkribiert und ebenfalls durch Gesprächsnotizen vervollständigt. Auch die Protokolle der nicht-aufgezeichneten Gespräche wurden noch einmal mit den Interviewmitschriften verglichen (Lamnek 1989: 104f.). Vor der Auswertung wurden schließlich alle Texte ins Deutsche übersetzt und anonymisiert.

Diese als Dateien vorliegenden Texte wurden mit einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring ausgewertet (Mayring 1999; 2000a; 2000b). Diese Auswertungsmethode wurde gewählt, da sich mit ihr für die Fragestellung relevante Aspekte systematisch aus dem Interviewmaterial herausfiltern lassen. In der sozialwissenschaftlichen Methodendiskussion wird die Mayringsche qualitative Inhaltsanalyse zwischen „quantitativen“ und „qualitativen“ Methoden verortet. Sie kombiniert die aus dem qualitativen Paradigma stammende Offenheit mit dem Prinzip der Reduktion aus dem quantitativen Paradigma (Lamnek 1989: 167f.; Mayring 2000c: 472), welches die Bearbeitung einer großen Datenmenge ermöglicht⁴⁸. Außerdem bietet diese Methode auf Grund der Regelgeleitetheit ihrer Vorgehensweise und der Systematik des Auswertungsprozesses ein größtmögliches Maß an methodischer Transparenz und gewährleistet die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der geführten Interviews untereinander und im Ländervergleich.

Anders als bei Auswertungen von narrativen Interviews stand bei der vorliegenden empirischen Untersuchung nicht die gesamte Biografie der MigrantInnen im Mittelpunkt. Vielmehr wurden ihre Handlungsspielräume für die fünf Bereiche interner Migrationskontrollen getrennt betrachtet und durch eine

⁴⁸ Insgesamt wurden 40 Interviews mit einer Gesamtlänge von 2860 Gesprächsminuten ausgewertet, d.h. pro Interview lagen Transkriptionen von durchschnittlich 85 Minuten in Deutschland und 60 Minuten in den USA vor.

Analyse der Faktoren der Makro-, Meso- und Mikroebene erklärt. Dazu wurde für jedes Interview eine Kurzbeschreibung des/der Sans Papiers verfasst, in der die wichtigsten persönlichen Daten, die ökonomische und soziale Situation sowie die für den undokumentierten Aufenthalt bedeutsamen sozialen Netzwerke und Kontakte zu Unterstützungsorganisationen zusammengefasst sind.

„Der Grundgedanke einer *qualitativen* Inhaltsanalyse besteht [...] darin, die Systematik (strenge Regelgeleitetheit, Kommunikationseinbettung, Gütekriterien [...]) der Inhaltsanalyse für qualitative Analyseschritte beizubehalten, ohne vorschnelle Quantifizierungen vorzunehmen“ (Mayring 2000c: 469, Hervorhebung im Original). Die Analyse vollzieht sich daher in drei Schritten: Zusammenfassung, Explikation und Strukturieren. Bei der Zusammenfassung werden den für bestimmte Kategorien relevanten Textstellen Codes zugeordnet. Das Grundmaterial wird durch die Zuordnung von Codes so weit reduziert, dass nur noch die wesentlichen, d.h. die für die Fragestellung bedeutsamen Inhalte übrig bleiben. Die Explikation ist eine inhaltsanalytische Technik, mit der systematisch aus dem Zusammenhang des Interviews die Ausprägungen der Kategorien erklärt werden. Systematisch meint, dass aufbauend auf den theoretischen Überlegungen vorab festgelegt wird, welches der für die Fragestellung relevante Kontext ist. Es wird hierbei versucht, die mit den Codes indizierten Ausprägungen der Kategorien durch den Handlungskontext der Interviewten zu erklären. Das abschließende Strukturieren der Codes bedeutet, dass typische Handlungsspielräume bzw. Strategien gruppiert und voneinander abgegrenzt werden (Mayring 1999: 91ff.).

Gemäß dieses Konzepts wurden für diese Arbeit die vorliegenden Interviews zunächst Zeile für Zeile durchgegangen und so zergliedert, dass einzelnen Textstellen bestimmte Thematiken zugeordnet werden konnte – und damit Kategorien, die aus der Fragestellung und den theoretischen Vorüberlegungen abgeleitet wurden. Danach wurde den Ausprägungen der Kategorie in der Textpassage ein charakterisierender Code oder mehrere Codes zugewiesen, die entweder dem vorab nach theoretischen Überlegungen zusammengestellten Codeplan entnommen wurden oder die für die in diesem Textteil spezifische Ausprägung der Kategorie neu geschaffen wurden („offenes Codieren“). Überlappungen durch die Zuordnung mehrerer Codes waren dann möglich, wenn zu einer Textstelle mehrere Kategorien passten. Am Ende wurde die Codierung aller Interviews noch einmal mit dem endgültigen Codeplan überprüft und vereinheitlicht (Strobl 1998: 148ff.).

Nachdem sämtliche Interviews auf diese Weise bearbeitet waren, wurden alle Codes einer Kategorie zusammengestellt und jeder Code in einem Kurztext mit einem typischen Zitat aus dem Grundmaterial zusammengefasst. Anschließend wurden die einzelnen Codes expliziert, d.h. in die Kurzbeschreibung wurde der Kontext der Einflussfaktoren der Meso- und der Mikroebene, in dem ein Code vergeben wurde, eingearbeitet. In einem letzten Schritt wurden die Codes einer Kategorie voneinander abgegrenzt und Typen von Handlungsspielräumen

herausgearbeitet. Die Zusammenfassung, Explikation und Struktur der Codes für jeden der fünf Bereiche interner Migrationskontrollen bilden zusammen mit den zugehörigen Experteninterviews die Basis für die empirischen Kapitel über die Handlungsspielräume der Sans Papiers.

Dieses Vorgehen soll anhand eines kurzen Beispiels erläutert werden. Um die Auswirkungen von Kontrollen im Schulwesen zu untersuchen, wurden alle Textstellen, die direkt oder indirekt mit schulpflichtigen Kindern zu tun haben, Kategorien zugeordnet und markiert. Diese Textstellen konnten über das gesamte Interview zerstreut sein und fielen z.B. unter die Kategorien „Kinder von Sans Papiers“, „Alter der Kinder“, „Ausbildung“, „Kontrollen im Schulwesen“, „Kinderbetreuung“, „Wohnung“ etc. Diesen Kategorien wurden Codes zugeordnet, die entweder aus der bereits bestehenden Codeliste ausgewählt oder neu geschaffen wurden. Derartige Codes waren z.B. „Kinder im Herkunftsland“, „Kinder bei Verwandten mit regulärem Status“, „Kirchenasyl“, „Unterstützer in der Schule“ etc., aber natürlich auch „keine Kinder“. Die einzelnen Codes stehen jeweils zusammenfassend für eine bestimmte Strategie, die sich mit einer spezifischen Konstellation von Faktoren der Meso- oder Mikroebene explizieren lassen. Die Codes „Kinder im Herkunftsland“ und „Kinder bei regulären Verwandten“ stehen für Familiennetze, die die Kinderbetreuung im Herkunfts- und im Aufnahmeland übernehmen; „Kirchenasyl“ und „Unterstützer in der Schule“ stehen für die Strategie, Unterstützungsorganisationen für die Umgehung von Kontrollen im Schulwesen zu nutzen. Auf Grund der Explikation der Codes lassen sich typische Fälle herauskristalisieren, nach denen das Kapitel über Kontrollen im Schulwesen strukturiert wurde.

Die Inhaltsanalyse wurde mit Hilfe der qualitativen Auswertungssoftware Atlas.ti vorgenommen.⁴⁹ Dieses Programm ermöglicht es, sämtliche Textdateien miteinander zu verbinden, relevante Textstellen zu markieren und sie dem Kategoriensystem zuzuordnen, indem sie mit Codes aus dem Codeplan versehen oder – falls neue Ausprägungen von Kategorien vorliegen – neue Codes kreiert werden (Kelle 2000: 497ff.). Die computergestützte Auswertung bietet den Vorteil, dass die durch die Zuordnung von Codes abstrahierten Inhalte unmittelbar mit den Ursprungstexten verknüpft sind und jederzeit wieder auf den Originaltext zurück bezogen werden können (Alexa; Zuell 1999: 8ff.; Flick 1999: 278). Zudem können einzelne Codes oder Codegruppen, die ihnen zugeordneten Textstellen und die Kurzbeschreibungen der Sans Papiers in Extradateien zusammengestellt werden, so dass die Explikation und Strukturierung der Codes deutlich einfacher ist als bei der Analyse gedruckter Texte, bei der Codes und Textstellen über viele Seiten verstreut sind (Mayring 1999: 110ff.).

⁴⁹ Dieses Programm ist ursprünglich für eine induktive Theoriebildung und das theoretische Kodieren („*grounded theory*“) nach Strauss (Strauss 1998) konzipiert worden, jedoch sind die Funktionen mittlerweile derart umfangreich, dass es sich auch problemlos für die qualitative Inhaltsanalyse einsetzen lässt (Alexa; Zuell 1999: 21ff.; Kelle 2000: 486ff.; Mayring 2000: 475).

4. Bundesrepublik Deutschland: Interne Migrationskontrollen und Handlungsspielräume von Sans Papiers

Deutschland ist ein Einwanderungsland wider Willen. Der Zuzug von AussiedlerInnen und anderen MigrantInnen mit deutschen Vorfahren, der Nachzug von Familienangehörigen der ArbeitsmigrantInnen der 1960er/70er Jahre, die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie die zahlreichen Ausnahmeregelungen im Bereich der Arbeitsmigration (Saisonarbeitskräfte, Werkverträge; Sieveking et al. 1997: 39ff.) haben kontinuierlich dafür gesorgt, dass die Nettowanderungsbilanz trotz des Anwerbestopps Mitte der 1970er Jahre und trotz hoher Abwanderungs- bzw. Rückkehrzahlen seit Anfang der 1960er Jahre kontinuierlich positiv ist (Münz; Ulrich 2000: 23ff.; Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 2003: 88; Bundesbeauftragte für Migration 2003: 11ff.). Insofern ist Deutschland seit Jahrzehnten faktisch ein Einwanderungsland. Gleichzeitig hat sich aber sowohl die politische Rhetorik als auch die konkrete Migrationspolitik seit Mitte der 1970er Jahre auf die Verhinderung und Begrenzung von Einwanderung konzentriert. Seit der Anwerbestoppverordnung von 1973, in der vermerkt wurde, „Deutschland ist kein Einwanderungsland“, wurde kontinuierlich versucht, den dauerhaften Aufenthalt von MigrantInnen in der Bundesrepublik zu verhindern (Bade; Bommes 2000: 163ff.). Nicht nur die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Mittelmeerraum wurde in den frühen 1970ern beendet, es fehlen auch bis heute Einwanderungsmöglichkeiten für Familienangehörige, die nicht zur Kernfamilie

gehören (Santel 2001: 72f.). Zudem gibt es seit der Einschränkung des Asylrechts im Grundgesetz seit 1993 nur noch wenige legale Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten für Flüchtlinge. Der Unwillen, den Status als Einwanderungsland zu akzeptieren, kommt auch nach der Jahrtausendwende in der Debatte um ein Zuwanderungsgesetz zum Ausdruck, in der es mehr um die Beschränkung als um die Akzeptanz und Förderung von Einwanderung geht (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001).⁵⁰

Die Politik der Einwanderungsbegrenzung hat zwangsläufig dazu geführt, dass ein Teil der Einwanderungswilligen keine andere Möglichkeit gesehen hat, in der Deutschland zu leben, als ohne gültigen Aufenthaltsstatus. Bereits in den Gründungsjahren der Bundesrepublik gab es mit den *displaced persons* eine bedeutende undokumentierte Bevölkerung – Flüchtlinge, Überlebende der Konzentrationslager und andere Menschen, die durch den Krieg ihren Besitz (und teilweise auch ihre Papiere) verloren hatten (Arendt 1962: 402ff.; Dietrich 1999: 290). Anders als in den 1990er Jahren wurde die undokumentierte Bevölkerung jedoch nicht ausschließlich als ein Problem betrachtet, das es zu bekämpfen galt, sondern es wurde auch nach Wegen der rechtlichen und sozialen Integration gesucht.

Zwischen den späten 1950er und den frühen 1970er Jahren waren Migrationsprozesse in der Bundesrepublik durch die Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen aus dem Mittelmeerraum gekennzeichnet. Mittels des „Rotationsprinzips“ sollte eine Verfestigung des Aufenthalts dieser MigrantInnen verhindert und gleichzeitig dem Arbeitsmarkt möglichst preiswerte und flexible Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden. In den Anfangsjahren dieser „Gastarbeiter“-Migration blieben auch tatsächlich viele MigrantInnen nur wenige Monate in der Bundesrepublik und deckten den großen Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften in der deutschen Industrie. In den Folgejahren wurden auf Druck der Betriebe, die auf die ArbeitsmigrantInnen angewiesen waren, die Bedingungen für den Aufenthalt der „Gastarbeiter“ schrittweise verbessert. U.a. konnten sie legal ihren Aufenthalt verlängern oder vereinfacht ein- und wieder ausreisen (von Oswald 1999: 92f.). Vor der rechtlichen Besserstellung blieben von ihnen nach Ablauf ihrer Visa als Overstayer in der Bundesrepublik, so dass das Aufweichen des Rotationsprinzips einer Legalisierung der undokumentierten ArbeitsmigrantInnen gleich kam (Bade; Bommers 2000: 169f.).

Doch auch nachdem sich die rechtliche Lage der ArbeitsmigrantInnen verbessert hatte, gab es in den späten 1960er Jahren weiter undokumentierte Migration (Vogel 2003: 168). So nutzten z.B. viele MigrantInnen ihre sozialen Netzwerke, um Familienangehörige in die Bundesrepublik zu holen. In der Frühphase der „Gastarbeiter“-Migration gab es – entgegen anderslautender Garantien des Völkerrechts und des Schutzes der Familie im Grundgesetz – keine

⁵⁰ Als Ziel des Zuwanderungsgesetzes wird in § 1 des Entwurfes die „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland“ definiert.

legalen Möglichkeiten der Familienzusammenführung. Die Bundesregierung ging davon aus, dass der Nachzug von Familienmitgliedern zu einer unerwünschten Verfestigung des Aufenthalts und damit zu einem Unterlaufen des Rotationsprinzips führen würde. Ab Mitte der 1960er Jahre wurde zwar der Kernfamilie (minderjährige Kinder, Ehepartner) gestattet nachzureisen, andere Familienangehörige (Eltern, Geschwister, Verwandte dritten Grades) konnten jedoch keinen dauerhaften Aufenthaltsstatus erhalten (Bade 1994). Ein Teil dieser Familienangehörigen wird daher undokumentiert in Deutschland gelebt haben (Faist 1998: 162).

In den Jahren nach der Anwerbestoppverordnung von 1973 war Migration in der Bundesrepublik Deutschland hauptsächlich von Familiennachzug gekennzeichnet, in den 1980er Jahren gewann der Zuzug von AussiedlerInnen und von Flüchtlingen an Bedeutung (Münz; Ulrich 2000: 23ff.; Morris 2002: 119; Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 2003: 10ff.). Nach dem Anwerbestopp wurde zunächst versucht, die nicht-deutsche Bevölkerung zur Rückkehr in ihre Herkunftsländer zu bewegen und damit das Rotationsprinzip durchzusetzen. In vielen Fällen waren aber weder die Unternehmen bereit, auf ihre angeworbenen Arbeitskräfte zu verzichten, noch wollten die MigrantInnen selbst Deutschland verlassen, da sie mittlerweile die Bundesrepublik als ihren Lebensmittelpunkt ansahen (Ucar 1983).

Über undokumentierte Migration in der DDR liegen keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vor. Seit der Gründung der DDR war Migration durch die Auswanderung bzw. den Auswanderungswillen eines Teils der Bevölkerung dominiert. Zudem förderte die DDR-Regierung bis 1989 Formen temporärer Arbeitsmigration und den Austausch von ausländischen Studierenden. Die VertragsarbeiterInnen, vornehmlich aus Vietnam, aber auch aus Kuba, Angola und den sozialistischen Nachbarländern, lebten jedoch isoliert von der Bevölkerung. Der Kontakt mit der DDR-Bevölkerung wurde von vornherein durch die Internierung der MigrantInnen in Lager behindert und den ArbeitsmigrantInnen damit kaum eine Chance gegeben, soziale Bindungen oder Netzwerke aufzubauen (Elsner; Elsner 1993: 185ff.). Wegen der Lagerunterbringung und der strengen Kontrolle der Ausweis- und Meldepflichten war ein undokumentierter Aufenthalt für ehemalige ArbeitsmigrantInnen wahrscheinlich nur sehr begrenzt möglich. Die ausländischen Studierenden waren zwar weniger isoliert, eine dauerhafte Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung wurde aber auch ihnen verwehrt. Auch wenn die staatliche Kontrolle gesellschaftlichen Lebens in der DDR nicht lückenlos war, muss davon ausgegangen werden, dass undokumentierte Migration in der DDR ein weitgehend unbekanntes Phänomen war.

Gleichzeitig mit dem Zusammenbruch der DDR und der deutschen Vereinigung veränderte sich die Migration in Deutschland und mit ihr der politische Diskurs um undokumentierte Migration und interne Kontrollen (Vogel 2003: 169). Die Öffnung der Grenzen zu den osteuropäischen Nachbarn und

bilaterale Abkommen über visumfreien Reiseverkehr ermöglichten es den BewohnerInnen der Nachbarländer, regulär nach Deutschland einzureisen (Santel 1998: 16f.; Sieveking 1999: 104 f.). Nicht zuletzt auf Grund des großen Lohngefälles zwischen Osteuropa und Deutschland kamen MigrantInnen, um in der Landwirtschaft, in Privathaushalten oder auf Baustellen zu arbeiten (Deutscher Bundestag 2000: 44f.; Hjarnø 2003: 109f.). Da ihre Arbeitskraft bei den ArbeitgeberInnen willkommen war, erhielten einige von ihnen die Möglichkeit, regulär einer Beschäftigung nachzugehen, indem sie als Saisonarbeitskräfte oder als WerkvertragsarbeitnehmerInnen angeworben wurden (Sieveking et al. 1997: 39ff.). Andere wurden jedoch irregulär beschäftigt und blieben nach Ablauf ihres Touristen- oder Besuchervisums als Overstayer im Land.

Die politische Transformation in den ehemaligen Ostblockstaaten sowie die Bürgerkriege in der Türkei und im ehemaligen Jugoslawien zwangen zudem Hunderttausende, ihre Herkunftsregion zu verlassen und in Mitteleuropa Zuflucht zu suchen (Thränhardt 1999b: 46ff.). Entsprechend stieg seit dem Ende der 1980er Jahre die Zahl der Asylanträge an. Da diese Entwicklung von der Bundesregierung und der Opposition politisch nicht gewollt war und auch nicht als ein aus der Umbruchphase erklärliches, vorübergehendes Phänomen angesehen wurde, verschlechterten sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für Flüchtlinge kontinuierlich, bis 1993 die Einschränkung des Asylrechts durch eine Grundgesetzänderung erfolgte. Danach sahen viele Flüchtlinge keine Chance mehr, regulär einen Asylantrag in Deutschland zu stellen, und zogen es vor, undokumentiert im Land zu leben. Da gleichzeitig die Anerkennungszahlen bei den Asylverfahren drastisch sanken und die Voraussetzungen für die Anerkennung erheblich verschärft wurden, tauchten auch MigrantInnen, deren Anträge abgelehnt wurden, als Sans Papiers unter (Nuscheler 1995: 116ff.).

Mit der Öffnung der Binnengrenzen zwischen den Mitgliedsstaaten des Schengener Abkommens fielen 1995, als das Schengener Durchführungsabkommens von 1990 in Kraft trat, an mehreren deutschen Außengrenzen die Grenzkontrollen weg (Frankreich, Österreich, Benelux). Auch wenn sie durch polizeiliche Kontrollen des Bundesgrenzschutzes (BGS) im Binnenland substituiert wurden, wurde die Grenze für Sans Papiers im Süden und Westen durchlässiger (Nuscheler 1995: 255ff.).

Allgemein wird angenommen, dass die Zahl der Sans Papiers nach der Öffnung der Grenzen nach Ost- und Südosteuropa, dem Wegfall der EU-Binnengrenzen durch die Umsetzung der Schengen-Abkommen, der Einschränkung des Asylrechts und den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien deutlich angestiegen ist (Lederer 1999b: 53). Obwohl ein erheblicher Teil der „neuen“ MigrantInnen der 1990er Jahre als Bürgerkriegsflüchtlinge, Saisonarbeitskräfte oder WerkvertragsarbeitnehmerInnen einen temporären Aufenthaltsstatus hatte, so muss davon ausgegangen werden, dass viele auch

undokumentiert eingereist bzw. Overstayer wurden (Sieveking 1999: 912f.; Vogel 2003: 163).

Wie bereits ausgeführt, gibt es auf Grund der unzuverlässigen Datengrundlage keine seriösen wissenschaftlichen Schätzungen, wie groß die undokumentierte Bevölkerung in Deutschland ist. Wenn der Richtwert von einer halben bis einer Million Sans Papiers stimmt (Lederer 1999b: 63; Bade 2002: 28), würde dies bedeuten, dass im Jahr 2003 ca. ein Zehntel der nicht-deutschen Bevölkerung (insgesamt: 7,3 Mio.) oder ca. 1% der Gesamtbevölkerung (82 Mio.) keinen regulären Aufenthaltsstatus hat (Daten nach: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 2003: 82).

Als Reaktion auf die Öffnung der EU-Binnengrenzen, vor allem aber auf die in den 1990er Jahren wachsende Zahl der Sans Papiers in Deutschland wurden nicht nur die verbliebenen externen Kontrollen verschärft bzw. durch neue, grenznahe Kontrollen des BGS ergänzt oder ersetzt. Zunehmend wurde auch auf den Ausbau von internen Migrationskontrollen gesetzt (Faist 1998: 168). Anders als in den Vereinigten Staaten und vielen südeuropäischen Ländern gab es in Deutschland hingegen bislang kein Legalisierungsprogramm. Andere Möglichkeiten, im Binnenland durch einen Verwaltungsakt vom undokumentierten zu einem regulären Aufenthaltsstatus zu wechseln, sind ohne eine zwischenzeitliche Ausreise nicht vorgesehen (Hailbronner 2000).⁵¹

Interne Migrationskontrollen beschränken sich nicht nur auf Kontrollen durch Polizeibehörden im Binnenland. Faktisch an jedem Ort, an dem die Bevölkerung mit staatlichen Behörden in Kontakt tritt – auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche, im Krankenhaus, in der Schule etc. –, wird der Aufenthaltsstatus von MigrantInnen überprüft. Mit diesen Kontrollen sollen zum einen einzelne Sans Papiers aufgegriffen und abgeschoben werden; zum anderen soll gewährleistet werden, dass sie als Gruppe keine staatlichen Leistungen und keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt erhalten (Alt 2003: 421). Durch diese Exklusion soll ihnen der undokumentierte Aufenthalt in Deutschland erschwert werden, so dass sie früher oder später „freiwillig“ ausreisen, und es soll verhindert werden, dass sie Leistungen erhalten, für die sie keine Beiträge in Form von Sozialversicherungsabgaben oder Steuern geleistet haben.

Interne Kontrollen in Deutschland richten sich jedoch nicht ausschließlich gegen Sans Papiers. Wie im Folgenden an Hand der Ergebnisse der empirischen Untersuchung gezeigt wird, kommt es auch im Zusammenhang mit anderen Kontrollen zur Überprüfung des Aufenthaltsstatus, z.B. auf dem Arbeitsmarkt im Rahmen der Bekämpfung von Schwarzarbeit. In den nächsten fünf Abschnitten werden die zentralen Bereiche der internen Migrationskontrolle vorgestellt:

⁵¹ Selbst für eine Heirat, die einen regulären Aufenthaltsstatus in Deutschland begründen kann, muss zum Zeitpunkt der Eheschließung für beide Eheleute zumindest eine Duldung vorliegen. Die „Legalisierungsmöglichkeiten“, die Hailbronner für Deutschland aufführt, betreffen ebenfalls nicht Sans Papiers im engeren Sinne, sondern Geduldete und andere MigrantInnen mit einem (temporären) Aufenthaltsstatus (Hailbronner 2000: 251 ff.).

polizeiliche Kontrollen, Kontrollen am Arbeitsmarkt, im Gesundheitswesen, durch Meldebehörden am Wohnungsmarkt und in Schulen. Dabei werden zunächst jeweils die Leitlinien und die Maßnahmen dieser Kontrollen und anschließend die Handlungsspielräume und Gegenstrategien von MigrantInnen diskutiert.

In die Darstellung des Policy-Output, d.h. den Leitlinien der Kontrollen, fließen die Ergebnisse der für diese Länderstudie befragten ExpertInnen ein. Die Experteninterviews bilden vor allem aber die Grundlage für die Untersuchung der Implementation der internen Kontrollmaßnahmen. Der andere wichtige Aspekt der Policy-Outcomes, auf den diese Arbeit fokussiert – die Handlungsspielräume von Sans Papiers – werden hingegen auf der Basis der Interviews mit Sans Papiers aufgezeigt. Ausgehend von der systematischen Auswertung der Gespräche werden typische Handlungsstrategien beschrieben, mit für die Handlungsspielräume Ausschlag gebenden Faktoren der Meso- und Makro-Ebene in Beziehung gesetzt und mit charakteristischen Zitaten aus den Interviews illustriert.

4.1 Polizeiliche Kontrollen

Angesichts der zunehmenden Durchlässigkeit der Außengrenzen der Bundesrepublik und des Abbaus externer Kontrollen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten gewinnen polizeiliche Maßnahmen zur Kontrolle von undokumentierter Migration im Binnenland an Bedeutung. Diese werden zum einen vom Bundesgrenzschutz, zum anderen durch die Länderpolizeien durchgeführt.

Kontrollen des Bundesgrenzschutzes

Seit der Deutschen Einheit und der Umsetzung der Schengener Abkommen wurde der Bundesgrenzschutz schrittweise zu einer Bundespolizei umgestaltet, die nicht mehr allein die Funktion der Überwachung der deutschen Außengrenzen hat, sondern auch vermehrt für polizeiliche Aufgaben im Binnenland eingesetzt wird (Sieveking 1999: 110). Im August 1998 wurde mit der Novellierung des Bundesgrenzschutzgesetzes die grenznahe Zone entlang der deutschen Außengrenzen, in der der Bundesgrenzschutz zu Kontrollen befugt ist (der so genannte Grenzkorridor), auf bis zu 80 km ausgeweitet. Zusätzlich erhielt der BGS die Kompetenz, im Binnenland so genannte verdachts- und anlassunabhängige Kontrollen auf Flughäfen, Bahnhöfen und in Zügen durchzuführen.

Leitlinie dieser Kontrollen ist es, die durch das Schengener Abkommen wegfallenden Grenzkontrollen zu ersetzen und die bestehenden externen Kontrollen zu ergänzen. Im Rahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr sollen jedoch nicht nur Verstöße gegen die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen, sondern auch die Unterschlagung von Zöllen sowie grenzüberschreitende Kriminalität verhindert werden. Für eine verdachtsunabhängige Kontrolle im

Binnenland muss formal die begründete Annahme vorliegen, dass die zu kontrollierende Person vor kurzer Zeit die deutschen Außengrenzen passiert hat. Dies ist laut BGS u.a. bei allen potenziell grenzüberschreitend Reisenden z.B. auf Bahnhöfen und auf wichtigen Verkehrswegen gegeben.⁵² Es werden aber nicht alle Reisenden gleichermaßen kontrolliert, sondern ausschlaggebend sind so genannte Lagebilder des BGS, die auf Grundlage der Ermittlungsergebnisse des BGS erstellt werden: Kontrolliert werden Menschen, die ihrem Aussehen und ihrem Verhalten nach MigrantInnen sein könnten und auf Verkehrswegen reisen, von denen der BGS vermutet, dass sie von SchlepperInnen genutzt bzw. empfohlen werden.⁵³ Außerhalb der Transitstrecken und der Bahnhöfe sind diese diskriminierenden, da nach dem äußeren Erscheinungsbild vorgenommenen, verdachtsunabhängigen Kontrollen (AutorInnenkollektiv 2000: 102) nur im grenznahen Bereich zulässig und fallen ausschließlich in den Kompetenzbereich des BGS.

Neben den verdachtsunabhängigen Kontrollen ruft der BGS die Bevölkerung zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von undokumentierter Migration auf. Mit Plakaten, Aufklebern auf Polizeifahrzeugen und in Zeitungsartikeln wird vor allem im grenznahen Raum für ein Informationstelefon des BGS geworben, das so genannte BGS-Bürgertelefon. Über dieses Telefon werden Hinweise auf vermeintliche SchlepperInnen und undokumentierte MigrantInnen entgegen genommen (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration 1998: 93ff.; Dietrich 1999: 303f.).

Kontrollen der Länderpolizeien

Die Länderpolizeien führen Identitätskontrollen im Rahmen von Ermittlungstätigkeiten, d.h. im Zusammenhang mit einem konkreten Anfangsverdacht durch. Hinzu kommen anlassunabhängige Kontrollen, z.B. in Berlin auf der Grundlage des allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) in zwölf „Sicherheitszonen“.⁵⁴ Nach Verabschiedung der so genannten Anti-Terrorgesetze 2002 sind die Befugnisse der Polizei erweitert worden, so dass sie heute auch anlassunabhängige Kontrollen im Zuge von Rasterfahndungen vornehmen kann (Alt 2003: 446; Cyrus; Vogel 2003: 9).

Polizeibehörden sind verpflichtet, bei Identitätsfeststellungen den Aufenthaltsstatus zu überprüfen und bei erkennbaren Unregelmäßigkeiten die lokale Ausländerbehörde und ggf. den Bundesgrenzschutz einzuschalten. Dabei ist es ohne Belang, ob die Identitätsprüfung im Rahmen eines Straf- oder

⁵² Expertengespräch Grenzschutzpräsidium Nord.

⁵³ In der Auswahl nach Aussehen sieht der BGS bisher keine diskriminierende Praxis, da sie bislang auf kaum nennenswerten Protest seitens der Bevölkerung gestoßen sei und die Ermittlungserfolge diese Praxis rechtfertige (Expertengespräch Grenzschutzpräsidium Nord).

⁵⁴ Laut Joanna Lesniak (Expertengespräch am 7.12.2000, ZAPO Berlin) existieren diese Sicherheitszonen nicht nur bei Einrichtungen wie Ministerien und Botschaften. Es gibt sie auch an öffentlichen Plätzen wie z.B. am Kottbusser Tor, einem zentralen Platz und U-Bahnhof in dem von zahlreichen MigrantInnen bewohnten Stadtteil Kreuzberg.

Ordnungswidrigkeitsverfahrens gegen die kontrollierte Person oder bei der Aufnahme einer Strafanzeige oder einer Zeugenvernehmung durchgeführt wird. Leitlinie dieser Maßnahme ist es, im Rahmen allgemeiner Polizeiarbeit Erkenntnisse über den Aufenthaltsstatus der Kontrollierten zu sammeln und den Aufenthalt von undokumentierten MigrantInnen zu beenden.

Handlungsspielräume der Sans Papiers

In der subjektiven Wahrnehmung der befragten Sans Papiers in Deutschland stellen die Binnenkontrollen von BGS und Polizei die größte Bedrohung dar. Fast alle interviewten Sans Papiers geben an, Angst vor Polizeikontrollen zu haben. Diese Angst ist unabhängig davon, ob sie oder ihre Angehörigen eigene Erfahrungen mit Kontrollen gemacht haben oder nicht. Die meisten Sans Papiers gehen davon aus, dass sie jederzeit kontrolliert werden können und selbst die eigene Wohnung nur wenig Schutz bietet. Alexander, ein 25-jähriger Mechaniker aus der Ukraine, der ansonsten mit seinem Leben in Berlin zufrieden ist, berichtet über seine Befürchtungen:

„Ich lebe halt ein normales Leben. Aber eins habe ich immer im Kopf: Aufpassen. Wenn ein Bulle vorbei läuft, dann benimmst du dich ganz anders und man muss sich auf die Sprache konzentrieren, bloß damit die nicht merken, dass... Du hast immer acht Augen. Ich bin auch schon mehrmals schwarz gefahren. Jedes mal passe ich total auf. [...] Das Leben ohne Papiere ist echt Scheiße: Immer musst du mit Kontrollen rechnen, dass jemand nach Deinen Papieren verlangt.“

Katinka, eine 21-jährige Bosnierin, ging als Bürgerkriegsflüchtling mehrere Jahre in Deutschland zur Schule. Nachdem sie einige Zeit wieder in Bosnien gelebt hatte, kehrte sie nach Deutschland zurück und hielt sich hier über ein Jahr lang undokumentiert auf. Um nicht mehr der Angst vor Kontrollen ausgesetzt zu sein, heiratete sie kurz vor dem Interview und erhielt dadurch einen regulären Aufenthaltsstatus.

„Ich hatte immer Angst, dass es Kontrollen gibt. Eine Putzstelle habe ich gekündigt, weil ich immer so früh aufstehen musste und um diese Zeit viel Polizei unterwegs ist und Kontrollen macht. Es gibt auch viele Kontrollen in den Bussen auf dem Weg zur Arbeit. [...] ich war immer sehr vorsichtig, z.B. in der Disko, wenn es Streit gab, bin ich immer weg gegangen. Ich habe mich versteckt, bevor die Polizei kommen konnte. Ich habe immer versucht, Streitigkeiten oder so aus dem Weg zu gehen, und habe darauf geachtet, nicht aus Versehen in eine Kontrolle zu geraten, und habe die Straßenseite gewechselt.“

Sans Papiers, die ihr äußeres Erscheinungsbild z.B. wegen ihrer Hautfarbe nicht der hellhäutigen Mehrheitsgesellschaft anpassen können, sind noch mehr auf eine Kontrolle gefasst. Carlos, ein 42-jähriger kolumbianischer Biologe, der vor fünf Jahren als Tourist nach Deutschland einreiste und sich seitdem als Gelegenheitsarbeiter in Berlin durchschlägt, berichtet über seine Erfahrungen mit Polizeikontrollen:

„Es gibt alle möglichen Formen von Kontrollen. Besonders wenn man eine dunkle Hautfarbe hat, ist es wahrscheinlich, von der Polizei kontrolliert zu werden. Oder in Häusern, wo sie wissen, dass dort Ausländer wohnen. Ich weiß nicht, ob da Nachbarn die Polizei rufen oder nicht, aber die Polizei kontrolliert. [...] Die Kontrollen der Polizei sind rassistisch, klar, hundert Prozent rassistisch. Da ich helle Haut habe, passiert mir nicht so schnell was. In einer Kontrolle würde ich sagen, dass ich normalerweise Papiere dabei habe, gerade aber nicht – irgendwie werde ich hoffentlich durchkommen. [...] Wie ich Kontrollen vermeiden kann? Ich habe keine festen Prinzipien. Ich ziehe geschäftsmäßige Kleidung an. Ich fahre nicht mit der U-Bahn. Ich fahre nicht ohne Fahrschein. [...] Ja, sicher, Kleidung spielt eine Rolle. Das ist eine der ersten Regeln, die Leute ohne Papiere hier lernen. Saubere, ordentliche Kleidung. Nicht übertrieben schick, aber sauber – man soll es der Polizei nicht zu einfach machen.“

Sans Papiers in Deutschland versuchen, durch möglichst unauffälliges und gesetzkonformes Verhalten keine Aufmerksamkeit zu erregen und damit Kontrollen zu vermeiden (Eichenhofer 1999a: 15). Zu den einfachsten Strategien gehören das Tragen guter Kleidung, das Fernbleiben von häufig kontrollierten Orten und öffentliches „Wohlverhalten“. Dabei geht es nicht allein darum, allgemeinen polizeilichen Kontrollen aus dem Weg zu gehen, sondern sich auch vor Anzeigen aus der Bevölkerung zu schützen. Wie weit Wohlverhalten und Anpassung gehen, veranschaulicht Metin, ein 26-jähriger Türke, der nach der Ablehnung seines Asylantrags mit seiner Familie untertauchte:

Wir leben in ständiger Angst vor Kontrollen und vor Abschiebung. Auch unsere Kinder leiden sehr darunter. [...] Wenn z.B. irgendwo der Müll falsch getrennt wurde und ein Ausländer im Haus wohnt, dann wird immer der Ausländer beschuldigt. Ich trenne meinen Müll immer sorgfältig, schon damit ich nicht auffalle.“

Auch Palomas Verhalten ist durch die Furcht, bei der Polizei angezeigt zu werden, bestimmt. Die 23-jährige peruanische Haushälterin geht daher jeder Konfrontation aus dem Weg:

„Ich habe immer Angst, nachts auf die Straße zu gehen. Einmal habe ich mich in der U-Bahn mit einer Freundin auf Spanisch unterhalten und dann ist einer auf uns zugekommen und hat gesagt: ‚Sprecht Deutsch‘. Dann hat er mit der Polizei gedroht. Wir sind dann schnell ausgestiegen und in einen anderen Waggon gegangen. Ich versuche, so gut es geht der Gefahr aus dem Weg zu gehen. Wenn ich z.B. geschubst werde, dann sage ich nie etwas. Bloß nicht sprechen, damit man nicht auffällt.“

Einige Overstayer verwenden ihre alten Aufenthaltspapiere und hoffen darauf, dass bei einer Kontrolle nicht auffällt, dass ihre Visa nicht mehr gültig sind. Jannek, ein 30-jähriger polnischer Straßenmusiker und Lebenskünstler, der seit sieben Jahren mal regulär, mal undokumentiert in Süddeutschland lebt, hatte bei einer Kontrolle sein abgelaufenes Visum vorgelegt:

„Dass ich keine offiziellen Papiere habe, war bislang kein Problem. Die Politik scheint gegenüber Polen etwas milder geworden zu sein in den letzten Jahren. Ich wurde zwar schon einige Male kontrolliert, aber das war kein Problem, ich habe ja einen Pass. Wenn der Stempel mal abgelaufen ist, dann drücken sie in der Regel ein Auge zu und sagen, dass man ausreisen soll oder einen neuen Stempel besorgen, sonst nichts weiter.“

Manchmal gelingt es, mit Hilfe von echten Dokumenten, die jedoch nicht zum Aufenthalt berechtigen (Studierendenausweise, Führerscheine etc.), einen legalen Status zu fingieren. MigrantInnen, die sich einen scheinlegalen Status verschafft haben, indem sie ge- oder verfälschte Papiere auf dem Schwarzmarkt gekauft haben (AutorInnenkollektiv 2000: 107; Deutscher Bundestag 2000: 44), berichten, dass diese Papiere bei Kontrollen ebenfalls einen ausreichenden Schutz darstellen können, wenn sie nur oberflächlich geprüft werden. Jean, ein 39-jähriger Gelegenheitsarbeiter aus Guinea, hat sich nach ca. sechs Monaten undokumentierten Aufenthalts reguläre Aufenthaltspapiere aus Italien besorgt, mit denen er für drei Monate eine deutsche Meldebescheinigung erhalten konnte. Diese Meldebescheinigung sichert zumindest bis zu ihrem Ablauf den Aufenthalt, obwohl er in Deutschland über keine Aufenthaltsgenehmigung verfügt:

„Heute habe ich italienische Aufenthaltspapiere, die ich zu einer Zeit beantragt habe, als viele Einwanderer in Italien Papiere beantragt haben. [...] ich habe eine Meldebescheinigung [für Berlin, d.V.]. Das war aber kein Problem. Ich musste nur meinen Pass und die italienischen Papiere zeigen und meine Adresse angeben. [...] Es gibt sehr viele Kontrollen, aber ich habe bisher noch keine Probleme gehabt, weil ich Papiere und die Meldebescheinigung habe. Einmal wurde ich kontrolliert, da stand ich etwas länger in der Straße und habe auf einen Freund gewartet. Da ist eine Zivilstreife gekommen und hat mich kontrolliert [...] Ich weiß nicht warum. Weil ich gewartet habe vielleicht.“

Einige der interviewten Sans Papiers hoffen, dass Unterstützungsorganisationen wie z.B. Kirchenasylinitiativen im Falle einer Kontrolle durch die örtliche Polizei mit Absprachen oder Intervention eine Inhaftierung und die Abschiebung verhindern können. Achmed, ein 31-jähriger anatolischer Flüchtling, gehört zu den vier Interviewten, die auf den Schutz durch engagierte Deutsche hoffen:

„Bis jetzt hatte ich noch keine Probleme mit Kontrollen. Natürlich habe ich Angst vor Polizeiautos, wenn sie vorüberfahren, oder vor Ausweiskontrollen. Wenn ich mal zu Besuch war bei Verwandten in einer anderen Stadt, habe ich immer versucht, der Polizei aus dem Weg zu gehen, die Straßenseite zu wechseln usw. Hier habe ich einen Kirchenasylausweis – ich hoffe, dass der mir hilft, wenn ich hier mal kontrolliert werde. Angst habe ich trotzdem, denn dieser Ausweis ist ja kein Schutz gegen Abschiebungen.“

Viele der Interviewten haben für den Fall einer Kontrolle eine Legende vorbereitet, um von sich abzulenken oder um zu erklären, warum sie gerade keine Ausweispapiere mit sich führen. Der 26-jährige Nelson wurde an der Elfen-

beinküste als Tänzer angeworben wurde und arbeitete für sechs Monate mit einem Touristenvisum in Deutschland. Nach Ablauf seines Visums tauchte er unter und versuchte ein halbes Jahr lang, Geld mit Straßenmusik zu verdienen. Nach mehreren Polizeikontrollen beschloss er, Asyl in Deutschland zu beantragen:

„Ich hatte große Angst vor Kontrollen. Deshalb habe ich mir auch vorher eine Strategie überlegt. Wenn ich eine Kontrolle sehe, dann gehe ich direkt auf den Polizisten zu und frage ihn etwas Banales: Wo geht's zum Bahnhof oder zur Post etc. Das habe ich beim ersten Mal auch gemacht. Der Polizist war so abgelenkt, dass er mich gar nicht nach Papieren gefragt hat und ich weitergehen konnte. Ich habe sie ausgetrickst. [...] Dreimal bin ich kontrolliert worden, zweimal habe ich sie austricksen können, aber beim dritten Mal hat es nicht geklappt. Beim zweiten Mal wollte ein Zivilpolizist meine Papiere sehen. Ich habe aber den Spieß umgedreht und habe ihm nicht geglaubt, dass er Polizist ist. Ich habe gesagt, er habe keine Berechtigung, mich nach meinen Papieren zu fragen. Ich habe dann einen Passanten dazugeholt und der hat bestätigt, dass der Ausweis ein echter Polizeiausweis ist. Dann habe ich gesagt, dass er mich nur kontrolliert, weil ich schwarz bin. Das hat er abgestritten. Ich habe dann gefordert, dass erst wenn er vier andere kontrolliert, die nicht schwarz sind, ich ihm meine Papiere zeigen würde. Tatsächlich hat er dann erst andere kontrolliert und dabei bin ich dann abgehauen. [...] Bei der dritten hat es nicht geklappt, deshalb habe ich jetzt einen Asylantrag gestellt, damit sie mich nicht direkt abschieben.“

Die Ergebnisse der Interviews legen nahe, dass der Alltag aller Sans Papiers in Deutschland, unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Dauer des Aufenthalts oder dem Zugang zu Netzwerken und Unterstützungsorganisationen, von der Angst vor polizeilichen Kontrollen geprägt ist. Zwar nimmt die Anspannung mit zunehmender Dauer des undokumentierten Aufenthalts in der Regel ab, kann jedoch auch durch das soziale Umfeld der Sans Papiers wach gehalten werden: Wenn Bekannte, Familienmitglieder oder Unterstützungsorganisationen ständig die Angst vor Kontrollen schüren, ist es sehr wahrscheinlich, dass sich diese Angst auch auf die Sans Papiers überträgt. Soziale Netzwerke oder der Zugang zu Unterstützungsorganisationen sind beim Umgang mit polizeilichen Kontrollen also nicht notwendigerweise hilfreich; trotzdem sind Sans Papiers mit gutem Zugang zu sozialen Netzen in der Regel besser vor polizeilichen Kontrollen geschützt, da sie durch sie Informationen über Kontrollen und Strategien der Vermeidung erhalten, sich weniger in der Öffentlichkeit bewegen müssen (z.B. weil sie Arbeit und Wohnung über die Netzwerke finden) und Dokumente leihen oder kaufen können, die einen regulären Status vortäuschen (Alt 2003: 169f.). Ob Kirchenasylausweise und ähnliche Schreiben bei lokalen Polizeikontrollen tatsächlich einen Schutz bieten, bleibt jedoch fraglich.

In den Interviews sind keine alters- oder geschlechtsspezifischen Strategien im Umgang mit polizeilichen Kontrollen deutlich geworden, ebenso wenig scheint das Motiv für den undokumentierten Aufenthalt eine wichtige Rolle zu spielen.

Die Herkunft hingegen ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung: Zum einen sind die befragten Sans Papiers, die sich durch ihre äußere Erscheinung oder durch ihre Herkunft („neue“ Herkunftsländer) deutlich von der Mehrheitsgesellschaft unterscheiden, häufiger von Kontrollen betroffen als beispielsweise Sans Papiers aus „klassischen“ Herkunftsländern wie Polen oder der Türkei. Zum anderen wird bei den polizeilichen Kontrollen ein Unterschied zwischen MigrantInnen aus EU-Beitrittsländern und anderen Sans Papiers gemacht werden; zumindest im Fall des Polen Jannek hatte die Kontrolle keine Festnahme oder Abschiebung, sondern lediglich eine mündliche Ausreiseaufforderung zur Folge.

4.2 Zugang zum Arbeitsmarkt

Zu den wichtigsten Maßnahmen im Politikfeld interne Migrationskontrollen zählen die Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt. Leitlinie hierbei ist es, Sans Papiers den Zugang zum regulären Arbeitsmarkt zu versperren und irreguläre Beschäftigung so weit wie möglich einzudämmen. Mit den Kontrollen sollen nicht nur einzelne MigrantInnen aufgegriffen und zur Ausreise gezwungen werden, sondern Sans Papiers als Gruppe daran gehindert werden, einer irregulären Beschäftigung nachzugehen und damit ein Einkommen zu erzielen. Damit soll der Anreiz, in die Bundesrepublik einzureisen und sich undokumentiert aufzuhalten, verringert und bereits anwesenden Sans Papiers der Aufenthalt so weit erschwert werden, dass sie sich zur Ausreise gezwungen sehen.⁵⁵

Für die Aufnahme einer Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt müssen Nicht-EU-BürgerInnen laut des Gesetzes zur Arbeitsförderung (§ 284 SGB III) eine Arbeitsgenehmigung vorweisen. Diese Arbeitsgenehmigung ist nur in Verbindung mit einer Aufenthaltsgenehmigung erhältlich. Nicht jeder Typ von Aufenthaltsgenehmigung berechtigt jedoch zur Arbeitsaufnahme: Mit einer allgemeinen Arbeitsgenehmigung sind nur die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und -berechtigung verbunden, während bei anderen Aufenthaltsgenehmigungen

⁵⁵ Am Beispiel der Arbeitsmarktkontrollen wird besonders deutlich, dass sich die in den Leitlinien formulierten Ziele von Kontrollmaßnahmen oftmals nicht mit den Interessen der diese Leitlinien formulierenden Akteure decken. So verfolgte z.B. die Bundesregierung in den 1990er Jahren offiziell das Ziel, Sans Papiers vollständig vom Arbeitsmarkt auszuschließen, jedoch war es laut Bade „ein offenes Geheimnis, daß auf Europas größter Baustelle, dem Berlin der 1990er Jahre, ohne illegale Arbeitskräfte die von der Bundesregierung vorgegebenen Kostenspielräume noch schlechter und die Einzugstermine 1999 überhaupt nicht einzuhalten gewesen wären“, d.h. die deutsche Regierung hat die Beschäftigung von Sans Papiers auf den eigenen Baustellen billigend in Kauf genommen. Zweifellos tragen derartige Widersprüche von Interessen und für die Öffentlichkeit formulierte politische Ziele zum Auseinanderklaffen von Policy-Output und Outcomes bei (Dittgen 2000: 85); allerdings ist es ein nahezu unmögliches Unterfangen, den genauen Zusammenhang von Interessen und Outcomes zu untersuchen. Um sich nicht an empirisch kaum gesicherten Spekulationen zu beteiligen, stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit nicht die Interessen verschiedener gesellschaftlicher Akteure an der Existenz von undokumentierter Migration und von internen Migrationskontrollen, sondern Leitlinien, ihre Implementation und ihre konkreten Auswirkungen auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers.

lediglich die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit und/oder die Arbeit für einen bestimmten Zeitraum erlaubt sind. Viele der Aufenthaltsgenehmigungen wie Visa für BesucherInnen, TouristInnen und Studierende sind gar nicht mit einer Arbeitsgenehmigung verknüpft, d.h. die Arbeitsaufnahme ist explizit verboten (Von Seggern 1997).

Wird dieses Arbeitsverbot nicht beachtet, liegt nach dem Ausländergesetz eine strafbare Handlung vor, die laut Rechtsprechung einen erheblichen Verstoß gegen die Interessen der Bundesrepublik Deutschland darstellt (§ 92 AuslG; vgl. Sieveking 1999: 106). Sie kann mit einer Ausweisung bzw. Abschiebung geahndet werden (§ 45 AuslG). Da Sans Papiers definitionsgemäß über keine gültige Aufenthaltsgenehmigung (mehr) verfügen, haben sie keine Chance, eine offizielle Arbeitsgenehmigung zu erhalten und einer regulären Beschäftigung nachzugehen.

Seit dem Anwerbestopp von 1973 reguliert ein System von Arbeits-erlaubnissen den deutschen Arbeitsmarkt. Die Erlaubnisse werden nach arbeitsmarktpolitischen Maßgaben erteilt (u.a. § 284 SGB III) und sind in aller Regel zeitlich befristet. Diese arbeitsmarktorientierte Migrationspolitik soll eine dauerhafte Einwanderung verhindern, um in Zeiten von Konjunkturschwächen und hoher Arbeitslosigkeit MigrantInnen die Aufenthaltsgenehmigung entziehen und so das Arbeitskräfteangebot verringern zu können⁵⁶

Dieses System der Arbeitserlaubnisse wurde seit den 1970er Jahren kontinuierlich ausdifferenziert (Weitkamp 1995: 93 f.). Eine Folge dieser „Stratifizierung“ (Morris 2001) des Arbeitsmarktzugangs durch befristete Arbeitsgenehmigungen ist, dass eine immer größere Zahl von MigrantInnen Gefahr läuft, nach Ablauf des Visums zu Overstayern zu werden. Das heißt: Die Ausdifferenzierung des Arbeitsmarktzugangs und die Befristung von Arbeitsgenehmigungen verursachen undokumentierte Migration (Thranhardt 1997: 148).

In den 1990er Jahren wurde die Möglichkeit ausgeweitet, zeitlich befristete Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen insbesondere für Saisonarbeit und Werkverträge auszustellen.⁵⁷ Diese zusätzlichen Visa waren letztlich eine politische Reaktion auf die Zunahme der irregulären Beschäftigung, vor allem aber der Arbeit von Sans Papiers aus Osteuropa in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe und auf Baustellen seit Beginn der 1990er Jahre (Martin 2003: 51f.).

Mit den Werkverträgen und Saisonarbeitskräften wurde der Arbeitsmarkt „nach unten“ geöffnet. Mit geringem bürokratischen Aufwand sollten Betriebe, in denen regelmäßig saisonbedingter Arbeitskräftebedarf auftritt, reguläre

⁵⁶ Neben der Ausdifferenzierung der Arbeitsgenehmigungen wurde 1974 auch der so genannte Inländervorrang (heute in § 285 SGB III) eingeführt, welcher Unternehmen dazu zwingt, deutsche und EU-Angehörige bei der Arbeitsplatzvergabe zu bevorzugen, und damit in Zeiten konjunktureller Schwäche Drittstaatenangehörige aus dem deutschen Arbeitsmarkt drängt.

⁵⁷ Für Werkverträge war Ende der 1990er Jahre ein Kontingent von 50 000 ArbeitnehmerInnen, für Saisonarbeit von 200 000 ArbeitsmigrantInnen aus Nicht-EU-Staaten vorgesehen (Sieveking et al. 1997: 40 und 42; Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 2003: 74ff.).

Saisonarbeitskräfte anwerben können. Im Bausektor wurden hingegen hauptsächlich Werkverträge vergeben. Mit der Option, Arbeitskräfte legal anwerben zu können, wurde Betrieben ein Anreiz gegeben, auf die Tätigkeit von Sans Papiers zu verzichten und Sozialabgaben und Steuern für die Beschäftigten abzuführen (Bundesbeauftragte für Migration 2003: 52ff.).

Eine weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahme zur Eindämmung der Beschäftigung von Sans Papiers wurde in der Anwerbestoppausnahmereverordnung vom 31.1.2002 festgeschrieben: Die Greencard wurde auf Pflegekräfte in privaten Haushalten ausgeweitet; außerdem können ArbeitgeberInnen für die Beschäftigung von Hausangestellten seitdem steuerliche Begünstigungen beanspruchen, die den Kostenunterschied zwischen regulärer und irregulärer Beschäftigung verringern. Damit sollten Anreize für private Haushalte geschaffen werden, auf die Arbeit von Sans Papiers zu verzichten (Bundesbeauftragte für Migration 2003: 58f.). Es wird angenommen, dass in den 1990er Jahren die Beschäftigung von Sans Papiers im Sektor der häuslichen Dienstleistungen trotzdem erheblich zugenommen hat (Lutz 2002: 86).

Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Zahl der Haushalte von Singles, Alleinerziehenden und so genannten DoppelverdienerInnen zunimmt und gleichzeitig immer mehr Menschen auf häusliche Pflege angewiesen sind. Trotz der Erleichterungen bei Steuern und Visa muss davon ausgegangen werden, dass ein Großteil dieser Arbeit von Sans Papiers und anderen irregulär Beschäftigten übernommen wird, da sie zum einen weiterhin geringer entlohnt werden als professionelles Pflegepersonal und zum anderen die Hürden für eine reguläre Arbeitsaufnahme als häusliche Pflegekraft immer noch hoch sind (Gather; Meißner 2002: 120ff.).

Auch Saisonarbeit und Werkverträge tragen eher dazu bei, irreguläre Beschäftigungsverhältnisse allgemein und die Beschäftigung von Sans Papiers speziell auszuweiten als sie zu verringern. Durch die strikte zeitliche Befristung, die sehr begrenzten Möglichkeiten, Visa zu verlängern oder neu zu beantragen, und die restriktive Auslegung des Werkbegriffs sind Verstöße gegen die Arbeitsgenehmigungen und damit irreguläre Beschäftigungsverhältnisse wahrscheinlich. Gerade auf Baustellen kommt es häufig zu Verstößen, da die MigrantInnen andere als die im Werkvertrag vorgeschriebenen Tätigkeiten ausüben – diese Beschäftigungsverhältnisse gelten als irregulär (Deutscher Bundestag 2000: 36ff.). Zudem werden aus WerkvertragsarbeitnehmerInnen und Saisonarbeitskräften Sans Papiers, wenn ihr Beschäftigungsverhältnis verlängert wird, ohne dass neue Werkverträge oder Saisonarbeitsvisa beantragt werden.

Darüber hinaus fördern die neuen Arbeitsgenehmigungen die Netzwerkbildung zwischen MigrantInnen und Unternehmen in Deutschland. Damit ergibt sich für MigrantInnen die Möglichkeit, auf der Basis ihrer Erfahrungen als regulär Beschäftigte in der Folgezeit undokumentiert eine irreguläre Beschäftigung zu suchen. Deutsche Betriebe wiederum nutzen die Netzwerkkontakte, um ehemals reguläre Beschäftigte irregulär weiter für sich

arbeiten zu lasen oder über die regulären ArbeitsmigrantInnen irreguläre anzuwerben (Sieveking et al. 1997: 47ff.; Martin 2003: 51).

Arbeitsmarktkontrollen

Arbeitsmarktkontrollen werden in Deutschland von den Arbeitsämtern in Zusammenarbeit mit anderen Behörden wie den Hauptzollämtern, den Finanzbehörden und der Polizei durchgeführt (Deutscher Bundestag 2000: 46).⁵⁸ Anders als z.B. in den Vereinigten Staaten gibt es keine Exekutivbehörde, deren ausschließliche Aufgabe es ist, die Beschäftigung von Sans Papiers zu verhindern.

Die Maßnahmen der Arbeitsämter in Deutschland dienen in erster Linie dazu, den Arbeitsmarkt zu regulieren, und nur in zweiter Linie der Migrationskontrolle. Neben der Verhinderung von irregulären Beschäftigungsverhältnissen zählt hierzu auch die Durchsetzung des Arbeitsrechts und der Arbeitsschutzbestimmungen. Sollten die Arbeitsämter bei Kontrollen Verstöße gegen das Ausländerrecht feststellen, werden diese im Regelfall nicht von den Arbeitsämtern selbst verfolgt, sondern die Ermittlungen an die Polizei und die zuständige Ausländerbehörde abgegeben (Röseler; Vogel 1993: 20; Vogel 1996a: 15).

Ziel dieser Kontrollen ist es, irreguläre Arbeitsverhältnisse aufzudecken. Dazu zählt in erster Linie die so genannte Schwarzarbeit, d.h. die Beschäftigung von Arbeitskräften ohne Meldung bei den Sozialversicherungsbehörden und ohne die vorgeschriebene Abführung von Steuern und Sozialabgaben. Als Schwarzarbeit gilt aber nur die irreguläre Beschäftigung von deutschen Staatsangehörigen und von MigrantInnen mit einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung. Denn die so genannte illegale Ausländerbeschäftigung wird davon noch einmal unterschieden (Deutscher Bundestag 2000: 40; vgl. Tabelle 4 im Anhang I). Hierunter fällt nicht allein die Erwerbstätigkeit von Sans Papiers, also von MigrantInnen ohne gültigen Aufenthaltsstatus, sondern auch die Beschäftigung von Drittstaatenangehörigen (d.h. Nicht-EU-BürgerInnen), die gegen die Auflagen ihrer Arbeitsgenehmigung verstoßen (z.B. WerkvertragsarbeitnehmerInnen) oder die gar keine Arbeitsgenehmigung haben (z.B. TouristInnen; Hjarnø 2003: 3).

Durch die Aufgabenbündelung bei den Arbeitsämtern stehen selbst dann für eine umfassende Kontrolle des Arbeitsmarktes ausreichend Ressourcen zur Verfügung, wenn sich die Kontrollen zeitweilig auf einen bestimmten Bereich des Arbeitsmarktes konzentrieren (z.B. illegale Ausländerbeschäftigung auf Baustellen), da neben den konzentrierten Kontrollen immer auch Routinekontrollen vorgenommen werden, bei denen zwar nicht Verstöße gegen die Arbeitsgenehmigungspflicht im Mittelpunkt stehen, die Arbeitsgenehmigungen

⁵⁸ Nach einer Gesetzesinitiative der Bundesregierung sollen die Außenkontrollen auf dem Arbeitsmarkt von Juli 2004 an ausschließlich von den Zollämtern durchgeführt werden. Die derzeit für Außenkontrollen zuständigen Beamten der Arbeitsämter werden der Zollbehörde unterstellt; die Zahl der KontrolleurInnen soll von derzeit 5000 auf bis zu 7000 steigen (Frankfurter Rundschau vom 4.12.2003; Migration News 2003g).

aber bei der Überwachung allgemeiner arbeits- und ausländerrechtlichen Bestimmungen automatisch geprüft werden.

Ausgeführt werden die internen Migrationskontrollen am Arbeitsmarkt von den bundesweit 181 lokalen Arbeitsämtern, die von den Landesarbeitsämtern und den in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre speziell für Kontrollen eingerichteten lokalen Außendienststellen (z.B. die AD Bau in Berlin, Cyrus; Vogel 2002: 256ff.) unterstützt werden. Die wichtigste Maßnahme sind so genannte Außenprüfungen, die verdachtsunabhängig auf der Grundlage von § 304 und § 404 SGB III ausgeführt werden (Bundesanstalt für Arbeit 2001: 93). „Verdachtsunabhängig“ heißt jedoch nicht, dass die Kontrollen nach dem Zufallsprinzip durchgeführt werden. Auslöser sind vielmehr Hinweise oder die begründete Annahme, dass in einem Betrieb irreguläre Beschäftigung vorliegt (Cyrus; Vogel 2002: 261). In den meisten Fällen werden Außenkontrollen nach Hinweisen aus der Öffentlichkeit (konkurrierende Unternehmen, NachbarInnen, Gewerkschaften, regulär Beschäftigte) oder nach Erkenntnissen von anderen Behörden (Polizei, Finanzverwaltungen, Sozialversicherungsträger, Staatsanwaltschaft, Ausländerbehörden etc.) veranlasst (AutorInnenkollektiv 2000: 109; Alt 2003: 448).⁵⁹

Aber auch der von den Arbeitsämtern selbst vorgenommene Datenabgleich zwischen den Gehaltsabrechnungen der Unternehmen und den Beitragsmeldungen bei den Sozialversicherungsträgern kann zu Verdachtsmomenten und damit zu Kontrollen führen (Martin 2003: 50f.). Des Weiteren werden Außenkontrollen auf Grund von Ermittlungen „nach Sachlage“ durch die Arbeitsämter beschlossen. Diese Ermittlungen werden durch spezielle Abteilungen der Arbeitsämter (z.B. die AD Bau) oder von regulären Beamten während des Außendienstes durchgeführt (Cyrus; Vogel 2002: 261).⁶⁰

Beim Datenabgleich, den Außenkontrollen und den sich anschließenden Ermittlungen arbeiten die Arbeitsämter mit verschiedenen Institutionen zusammen. Je nach „Sachlage“ sind an den Kontrollen die Hauptzollämter, die

⁵⁹ Expertengespräch am 28.11.01 mit Reiner Bunzel, Landesarbeitsamt Niedersachsen, zuständig für Ermittlung, Kontrolle und Ahndung irregulärer Beschäftigung.

⁶⁰ Diese Vorermittlungen sind umstritten, da die Präsenz von mutmaßlich nicht-deutschen Arbeitskräften am Werkort als ein Hinweis auf irreguläre Beschäftigungsverhältnisse gewertet wird. Auch wenn „ein Schnauzbart oder ein geparktes polnisches Auto keine Kontrolle auslösen“ (Expertengespräch Landesarbeitsamt Niedersachsen), so ist dies jedoch Teil der verdachtsbegründenden „Sachlage“. Laut AD Bau Berlin legitimiert die Kontrollstatistik diese Praxis: Die Wahrscheinlichkeit, dass auf einer Baustelle mit vermeintlich ausländischen Beschäftigten irreguläre Beschäftigungsverhältnisse anzutreffen sind, ist größer als auf anderen Baustellen. Denn die Möglichkeiten, (unintendiert) gegen die Auflagen und Beschränkungen der Arbeitsgenehmigungen zu verstoßen, sind für MigrantInnen deutlich zahlreicher als für deutsche und EU-BürgerInnen. Da die AD Bau dazu angehalten ist, möglichst effizient irreguläre Beschäftigung aufzudecken, nimmt sie angesichts der Ermittlungserfolge eine Diskriminierung der kontrollierten ArbeitnehmerInnen in Kauf (Martin; Miller 2000: 27; Cyrus; Vogel 2001: 265f.). Reiner Bunzel vom Landesarbeitsamt Niedersachsen schränkt indes ein, dass neben dem Aussehen der Beschäftigten noch weitere Hinweise hinzukommen müssen, um eine kontrollauslösende Sachlage festzustellen. Solche Indizien könnten z.B. sein, dass am Werkort schon zu einem früheren Zeitpunkt irreguläre Beschäftigungsverhältnisse aufgedeckt wurden oder mehr Werk tätige vorzufinden sind, als offiziell gemeldet sind.

Polizei, die Finanzverwaltungen, die Sozialversicherungsträger, die Staatsanwaltschaften und die Ausländerbehörden beteiligt. Vermuten die Beamten des Arbeitsamtes, dass an einem Werkort Sans Papiers beschäftigt sind, werden die Polizei (zur Absperrung des Geländes und zur möglichen Verhaftung) und MitarbeiterInnen der Ausländerbehörde (für Dokumentenüberprüfungen und Dolmetschertätigkeiten) hinzugezogen.

Sowohl ArbeitgeberInnen als auch die am Werkort angetroffenen ArbeitnehmerInnen sind gesetzlich mitteilungs- und kooperationspflichtig. Bei Verdachtsmomenten wird zunächst die tatsächliche Beschäftigungssituation festgestellt, anschließend wird dies durch eine Prüfung der Betriebsbuchhaltung abgeglichen. Sollte sich während einer Überprüfung herausstellen, dass in einem Betrieb Sans Papiers arbeiten, werden die Ermittlungen vom Arbeitsamt abgegeben und von der Polizei und der lokalen Ausländerbehörde bzw. der Staatsanwaltschaft weitergeführt. Die Sans Papiers müssen damit rechnen, in Abschiebehaft genommen und ausgewiesen zu werden. Dem Betrieb drohen Geldbußen und Haftstrafen für illegale Ausländerbeschäftigung (§ 284 SGB III) und u.U. wegen der Unterstützung des undokumentierten Aufenthalts (§§ 92 und 92a AuslG).

In den vergangenen Jahren nahmen die Arbeitsämter und Hauptzollämter durchschnittlich rund 130 000 Außenprüfungen pro Jahr nach § 305 SGB III vor.⁶¹ In 1999 wurden dabei rund 430 000 Personen befragt und knapp eine Million Geschäftsunterlagen geprüft (Deutscher Bundestag 2000: 46). Damit werden seit Mitte der 1990er jährlich rund 3 % der ca. 30 Mio. Erwerbstätigen in Deutschland kontrolliert. Die Außenprüfungen sollen sich, wie oben ausgeführt, nicht ausschließlich gegen illegale Ausländerbeschäftigung oder Sans Papiers richten, sondern gegen allgemeine arbeitsrechtliche Verstöße. In 1999 gab es 69 500 Verdachtsfälle illegaler Ausländerbeschäftigung (Bundesanstalt für Arbeit 2001: 100f.).⁶² Wie hoch der Anteil von Sans Papiers ist, die von diesen Verfahren nach § 404 SGB III betroffen sind, geht aus den Daten der Bundesanstalt für Arbeit nicht hervor, da sie lediglich aggregierte Daten von allen eingeleiteten Bußgeldverfahren veröffentlicht. Und dazu zählen auch diejenigen gegen MigrantInnen mit regulärem Aufenthaltsstatus. Einen Hinweis auf die ungefähre Größenordnung bieten die 8000 Verfahren, die 1999 an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden,⁶³ denn die Staatsanwaltschaft ist dann zuständig, wenn nicht nur eine Ordnungswidrigkeit, sondern eine Straftat festgestellt wird, so z.B. ein Verstoß gegen das Aufenthaltsrecht (Deutscher Bundestag 2000: 40).

⁶¹ 1999: 121 000 Außenprüfungen; 2000: 124 000; 2001: 132 000; 2002: 141 000 (Daten nach: Bundesanstalt für Arbeit 2003: 100ff.).

⁶² Übersicht zu den Verdachtsfällen illegaler Ausländerbeschäftigung für die Jahre 1992-2002 s. Tabelle 6 im Anhang.

⁶³ Übersicht zu den abgegebenen Verfahren für die Jahre 1992-2002 s. Tabelle 6 im Anhang.

Der Aufgriff von Sans Papiers wird im Regelfall in den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit nicht berücksichtigt, da die MigrantInnen unmittelbar nach dem Aufgriff an die Staatsanwaltschaft und die Ausländerbehörden übergeben werden. Auch differenzieren die Statistiken nicht danach, wie groß der Anteil der Sans Papiers im engeren Sinne an der illegalen Ausländerbeschäftigung ist. Die Daten der Arbeitsämter vermitteln jedoch einen Eindruck davon, wie groß die Kontrolldichte auf dem deutschen Arbeitsmarkt und wie groß damit das Risiko für Sans Papiers ist, am Arbeitsplatz aufgegriffen zu werden. Auch die Tatsache, dass die Kontrollmaßnahmen bei den Arbeitsämtern gebündelt und eng mit anderen staatlichen Institutionen verzahnt sind, lässt den Schluss zu, dass die Dichte interner Migrationskontrollen auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Vergleich zu anderen Industriestaaten hoch ist.

Sie ist jedoch nicht in allen Sektoren gleich hoch. Bestimmte Bereiche des Arbeitsmarktes werden z.B. durch die oben erwähnten Sonderermittlungsstellen stärker überwacht. Vor allem gilt das für Jobs, deren Vergabe an Sans Papiers und andere irregulär Beschäftigte häufig in den Medien thematisiert wird. In anderen Bereichen ist die Kontrolldichte hingegen geringer. So werden z.B. private Haushalte weniger kontrolliert, da privater Wohnraum 1.) einem im Grundgesetz garantierten Schutz unterliegt, der eine verdachtsunabhängige Kontrolle verhindert; 2.) die Kontrolle einer einzelnen Wohnung aus der Sicht der Arbeitsämter ineffizient ist, da sich selbst mit hohem Aufwand nur wenige irreguläre Beschäftigungsverhältnisse aufdecken lassen; 3.) der Nachweis sehr schwierig ist, dass eine in einem Privathaushalt angetroffene Person irregulär beschäftigt ist und nicht bloß als Gast für ein paar Stunden aushilft; 4.) die Arbeit in geschlossenen Räumen stattfindet und nur wenig Aufmerksamkeit erregt.⁶⁴

Sans Papiers können sich in Deutschland weder offiziell arbeitslos melden, noch über das Arbeitsamt eine Stelle suchen, da hierzu eine Arbeits- und eine Aufenthaltsgenehmigung vorgelegt werden müssen. Daher sind sie auf Stellenanzeigen in Zeitungen, an schwarzen Brettern etc. oder auf die Vermittlung durch soziale Netzwerke angewiesen. Die Suche nach einer Arbeitsstelle über Stellenanzeigen aus der Zeitung ist jedoch riskant. ArbeitgeberInnen sind verpflichtet, sich bei der Einstellung einer neuen Arbeitskraft deren Lohnsteuerkarte und Sozialversicherungsnummer bzw. die Anschrift ihrer gesetzlichen Krankenkasse vorlegen zu lassen und sicherzustellen, dass eine gültige Arbeitsgenehmigung vorliegt (Hjarnø 2003: 112). Weil nicht erwartet werden kann, dass sich ArbeitgeberInnen mit allen Visa- und Arbeitsgenehmigungsformularen auskennen, können sie sich die Gültigkeit einer Arbeitsgenehmigung

⁶⁴ Expertengespräch Landesarbeitsamt Niedersachsen; mit der Verlagerung der Kompetenzen für die Arbeitsmarktkontrollen von den Arbeitsämtern zu den Zollämtern war ursprünglich geplant, Schwarzarbeit im Haushalt stärker zu verfolgen und häufiger nicht als Ordnungswidrigkeit, sondern als Straftat zu ahnden. Proteste aus allen Parteien verhinderten jedoch die Verschärfung der Gesetzeslage bei häuslichen Dienstleistungen und so genannter Nachbarschaftshilfe. Vielmehr wird in dem Gesetz klargestellt, „dass der private Bereich für die 7000 Schwarzarbeit-Fahnder des Zolls ‚tabu bleibt“ (Süddeutsche Zeitung vom 13.2.2004).

auch von einem Arbeitsamt bestätigen lassen. Da die vom Betrieb an die Sozialversicherung übermittelten Angaben mit den Daten der versicherten ArbeitnehmerInnen abgeglichen werden, wird umgehend aufgedeckt, wenn eine fehlerhafte, z.B. ungültige oder veraltete, Versicherungsnummer angegeben wurde. Nicht übereinstimmende Daten werden von den Sozialversicherungsträgern an die Arbeitsämter weitergeleitet, die entweder Rücksprache mit dem Betrieb halten oder eine Kontrolle vor Ort einleiten.⁶⁵

Sans Papiers haben daher kaum eine Möglichkeit, auf dem regulären Arbeitsmarkt eine Stelle zu finden. Möglich ist dies nur „scheinregulär“ mit der Identität und den Dokumenten anderer MigrantInnen, die eine Arbeiterlaubnis haben, aber nicht selbst am regulären Arbeitsmarkt aktiv sind, oder mit gefälschten Papieren (Deutscher Bundestag 2000: 44). Entsprechend sind Sans Papiers in Deutschland hauptsächlich im irregulären Sektor beschäftigt.

Arbeitsgerichte / gewerkschaftliche Interessensvertretung

Außer durch die Kontrollen der Arbeitsämter und bei der Arbeitssuche sind die Handlungsspielräume von Sans Papiers auf dem Arbeitsmarkt dadurch eingeschränkt, dass sie keinen Zugang zu Arbeitsgerichten und kaum Zugang zu einer gewerkschaftlichen Interessensvertretung haben.

Wird Sans Papiers der vereinbarte Lohn teilweise oder vollständig vorenthalten oder liegen andere Verstöße gegen den Arbeitsvertrag vor, können sie diesen *de jure* vor Arbeitsgerichten in Deutschland einklagen (Fodor 2001: 132ff.), *de facto* werden sie dies selten versuchen, da sie befürchten müssen, dass während des Verfahrens ihr Aufenthaltsstatus aufgedeckt wird und sie ausgewiesen werden.

Arbeitsverträge und Abmachungen über Lohn, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen sind auch dann rechtlich bindend, wenn sie in einem irregulären Arbeitsverhältnis, also zwischen Sans Papiers und ArbeitgeberInnen, abgeschlossen werden.⁶⁶ Es handelt sich bei der Beschäftigung von Sans Papiers um ein faktisches Arbeitsverhältnis, bei dem – auch unabhängig vom vereinbarten Lohn – ein Anspruch auf angemessene Bezahlung besteht, die vor einem Arbeitsgericht eingeklagt werden kann (Schriftenreihe Migration und Arbeitswelt 2002: 14). Jedoch besteht die Gefahr, dass Arbeitsgerichte Kenntnisse über den fehlenden Aufenthaltsstatus der Sans Papiers den Ausländerbehörden mitteilen. Diese Übermittlungspflicht nach dem Ausländergesetz (§ 76 AuslG und § 1 AuslDÜV) besteht laut einem Rechtsgutachten von Fodor (Fodor 2001: 149ff.) zwar nicht in jedem Fall zwingend, grundsätzlich aber sind Gerichte und Staatsanwaltschaften gehalten, den Ausländerbehörden aufenthaltsrechtliche Daten zu übermitteln (Sieveking 1999: 109). Nicht zuletzt um diesem Risiko zu entgehen, vor allem aber wegen des großen Misstrauens allen staatlichen Einrichtungen gegenüber und weil sie befürchten, ein langwieriges, teures

⁶⁵ Expertengespräch Landesarbeitsamt Niedersachsen.

⁶⁶ D.h. auch wenn sie auf einer mündlichen Vereinbarung beruhen.

Verfahren mit ungewissem Ausgang führen zu müssen, verzichten Sans Papiers auf Klagen vor deutschen Arbeitsgerichten. „Da ihr Verhalten illegal ist, können sie Lohnansprüche faktisch nicht vor Gerichten geltend machen. Sie hängen im Prinzip vom guten Willen ihres Arbeitgebers ab und müssen sein Lohndiktat akzeptieren“ (Deutscher Bundestag 2000: 45).

Um ausstehenden Lohn einzufordern oder etwas gegen schlechte Arbeitsbedingungen zu unternehmen, könnten sich Sans Papiers auch an eine Gewerkschaft wenden. Die Haltung der deutschen Gewerkschaften ist jedoch Sans Papiers gegenüber ambivalent. Die im DGB vertretenen Gewerkschaften sehen sich in erster Linie als Vertretung der regulär in Deutschland Beschäftigten. Da es Sans Papiers unmöglich ist, regulär zu arbeiten, gehören sie nicht zur primären Zielgruppe der Gewerkschaften.

Gewerkschaften wollen für abhängig Beschäftigte in Deutschland reguläre, tariflich abgesicherte Arbeitsverhältnisse erhalten. Irreguläre Beschäftigungsverhältnisse – und somit auch die Arbeit von Sans Papiers – unterlaufen diese Bemühungen. Aus diesem Grund haben sich die deutschen Gewerkschaften in der Vergangenheit die Bekämpfung von tarifswidriger Beschäftigung auf die Fahne geschrieben und befürworten strenge Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt (Sieveking 1999: 111; AutorInnenkollektiv 2000: 109f.; Vitt; Heckmann 2000: 224f.).

Gleichzeitig sehen einzelne GewerkschafterInnen das Problem, dass mit einer Kriminalisierung der Sans Papiers dem Problem der Schwarzarbeit nur ungenügend begegnet werden kann. Solange es erhebliche Lohnunterschiede zwischen den Herkunfts- und Aufnahmeländern und nur sehr eingeschränkte reguläre Einwanderungsmöglichkeiten gibt, wird es immer Sans Papiers geben, die auf dem irregulären Arbeitsmarkt Arbeit suchen – und ArbeitgeberInnen, die die prekäre rechtliche Lage der MigrantInnen ausnutzen. Daher bemühen sich einige Einzelgewerkschaften darum, MigrantInnen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus als Mitglieder neu zu gewinnen und ihre Interessen zu vertreten oder mit den Gewerkschaften in den Herkunftsländern zu kooperieren. Im Regelfall wenden sich jedoch Sans Papiers nicht an deutsche Gewerkschaften, da sie von ihnen keine Hilfe erwarten.

Alternativ zu den Gewerkschaften bleibt Sans Papiers nur die Möglichkeit, sich an Unterstützungsorganisationen wie Beratungsstellen für MigrantInnen zu wenden oder sich individuell bzw. mit KollegInnen für die eigenen Interessen einzusetzen.

Über umfangreiche Erfahrungen bei der Vertretung von ArbeitsmigrantInnen mit und ohne Aufenthaltsgenehmigung verfügt die im Mai 1997 vom polnischen Sozialrat in Berlin gegründete Anlaufstelle „ZAPO“. Ursprünglich war sie als eine Beratungsstelle für MigrantInnen aus Ost- und Mitteleuropa konzipiert worden, die Pendel- und andere ArbeitsmigrantInnen bei Problemen mit den Arbeitsbedingungen oder der Lohnzahlung unterstützt. Da sie die einzige öffentlich

bekannte Beratungsstelle dieser Art ist, wenden sich mittlerweile MigrantInnen aus dem gesamten Bundesgebiet an sie. Zu ihrer Klientel gehören auch Sans Papiers.

Unter Sans Papiers ist bekannt, dass ZAPO schon mehrfach erfolgreich den ausstehenden Lohn von MigrantInnen ohne Papiere eingefordert hat. Laut Leszek Oswieczencim, Mitarbeiter der ZAPO, genügt es häufig, wenn sich die ZAPO telefonisch beim Betrieb meldet und die Lohnzahlung anmahnt. Bei einem solchen Telefongespräch kann auch die Einschaltung eines Rechtsanwaltes angekündigt werden. Sollte der Betrieb auf die Aufforderung nicht reagieren, wird eineR der mit der ZAPO zusammenarbeitenden AnwältInnen beauftragt, den Betrieb offiziell anzuschreiben und mit einer Klage vor einem Arbeitsgericht zu drohen. In den meisten Fällen sind die Unternehmen bereit, den geforderten Lohn zu zahlen, um einer Gerichtsverhandlung aus dem Weg zu gehen. ZAPO hat aber auch schon mit Erfolg Verfahren in Vertretung von MigrantInnen mit unsicherem Aufenthaltsstatus geführt und offene Löhne eingeklagt. Bisher blieben diese Verfahren ohne aufenthaltsrechtliche Konsequenzen für die MigrantInnen. Einige von ihnen hielten sich zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht mehr in der Bundesrepublik auf, sondern betrieben die Verfahren vom Ausland aus, u.a. weil sie sonst die Aufdeckung ihres Aufenthaltstatus hätten fürchten müssen.⁶⁷

Auch Beratungsstellen von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Menschenrechtsorganisationen versuchen, Sans Papiers nach ähnlichem Muster bei ihren Problemen mit ArbeitgeberInnen zu helfen. Da dies jedoch im Rahmen der allgemeinen Beratungstätigkeit geschieht und es an Erfahrungen und arbeitsrechtlichem Spezialwissen fehlt, ist diese Unterstützungsarbeit häufig weniger erfolgreich.

Eine kollektive Interessensvertretung der Sans Papiers zusammen mit anderen Beschäftigten eines Betriebes oder mit weiteren Sans Papiers kommt nur selten zustande (Alt 1999: 155f.). Reguläre Arbeitnehmer sehen Sans Papiers häufig als Konkurrenz oder als KollegInnen zweiter Klasse an, die unbeliebte Arbeiten verrichten und keinen Anspruch auf den vollen Lohn haben. Die Angst vor einer Entlassung und dem damit verbundenen Entzug der Existenzgrundlage, die fehlende rechtliche Absicherung und die Zurückhaltung der Gewerkschaften verhindern, dass sich Sans Papiers untereinander solidarisieren und gegen ihre Arbeitsbedingungen protestieren.

Arbeitsbedingungen

Die Arbeitsmarktkontrollen, der eingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt und die Exklusion von Arbeitsgerichten und gewerkschaftlicher Interessensvertretung macht Sans Papiers zu attraktiven Arbeitskräften. Sie sind weitaus eher als regulär Beschäftigte bereit, schlecht entlohnt, schnell kündbar und zeitlich hochflexibel zu arbeiten. Die meisten ArbeitgeberInnen wissen, dass ihre irregulär Beschäftigten

⁶⁷ Expertengespräche am 7.12.2000 mit Leszek Oswieczencim und Joanna Lesniak, ZAPO Berlin.

keine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung haben. Einige machen keinen Unterschied zwischen Sans Papiers und anderen SchwarzarbeiterInnen, solange sie keine Lohnnebenkosten, d.h. Steuern, Sozialabgaben, Tarifzuschläge und betriebliche Zusatzleistungen, abführen müssen. Andere nutzen die aufenthaltsrechtliche Situation von Sans Papiers aber auch gezielt aus, um noch niedrigere Löhne zu zahlen. Von der prekären rechtlichen Lage der MigrantInnen profitieren vor allem Betriebe, die einen saisonal stark schwankenden Arbeitskräftebedarf haben oder die Beschäftigte für schmutzige, gefährliche und harte Arbeiten wie Gerüstbau oder Spargelstechen suchen und dafür keine Arbeitskräfte auf dem regulären Arbeitsmarkt finden. Viele Unternehmen und private Haushalte beschäftigen Sans Papiers trotz der Gefahr, kontrolliert zu werden und wegen illegaler Ausländerbeschäftigung ein Bußgeld zahlen zu müssen, da die Summe aus dem Bußgeld und dem Lohn der Sans Papiers immer noch geringer ist als die Kosten für einen regulären Arbeitsplatz. Außerdem können sie davon ausgehen, dass Sans Papiers sich weder an Arbeitsgerichte noch an Gewerkschaften richten, wenn Löhne verspätet oder gar nicht gezahlt werden oder wenn die Arbeitsbedingungen nicht mit den rechtlichen Vorschriften übereinstimmen (Deutscher Bundestag 2000: 44ff.).

Vor allem in den Medien wird berichtet, dass Sans Papiers Niedrigstlöhne von weniger als zwei Euro pro Stunde erhalten (Rack 1997: 81; Sieveking et al. 1997: 49). Derartige Dumpinglöhne sind jedoch selbst bei Sans Papiers eher eine Ausnahme (Elwert 2002: 13). Laut ZAPO kommt es dann zu derart niedriger Bezahlung, wenn die MigrantInnen im Herkunftsland zu einem vereinbarten Geldbetrag rekrutiert und weder feste Arbeitszeiten noch die Zahl der Arbeitstage vereinbart wurden. Da das zugesagte Entgelt im Vergleich zu den Löhnen im Herkunftsland attraktiv erscheint, stimmen die MigrantInnen zu, ohne etwas über das Lohnniveau in Deutschland und die Zahl der zu leistenden Stunden zu wissen.⁶⁸ Oft sind diese MigrantInnen keine Sans Papiers in engerem Sinne, sondern sie verfügen über einen regulären Aufenthaltsstatus (z.B. Touristenvisum) oder über einen Werkvertrag, der jedoch rechtswidrig von den AuftraggeberInnen ausgelegt wird: Überstunden werden nicht vergütet, ein Teil des Lohns wird angeblich im Herkunftsland und in der dortigen Währung ausgezahlt, und für Unterbringung, Verpflegung, Arbeits- und Schutzkleidung und Arbeitsmittel werden Lohnabzüge berechnet (Sieveking et al. 1997: 49).

Im Gegensatz zu den in den Herkunftsländern angeworbenen MigrantInnen handeln die meisten Sans Papiers ihren Lohn jedoch direkt mit den ArbeitgeberInnen aus oder wissen durch ihre Netzwerke, wie viel für eine Tätigkeit bezahlt wird und ob dies der auf dem irregulären Arbeitsmarkt üblichen Bezahlung entspricht. Je weiter die Netzwerkverbindungen reichen, je mehr Erfahrungen ein Sans Papiers auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat und je gefragt seine/ihre berufliche Qualifikation ist, desto höher fällt der Lohn aus.

⁶⁸ Expertengespräch ZAPO Berlin.

Das Gros der interviewten MigrantInnen gibt an, einen Stundenlohn zwischen fünf und neun Euro zu erhalten (Münz et al. 2001: 80). Bei qualifizierten Arbeiten, z.B. als Installateur oder Mechaniker, wird auch mehr gezahlt. Oft nähert sich der vereinbarte Lohn dann den Nettotariflöhnen an. Da die ausgezahlten Löhne jedoch weiterhin deutlich unter den regulären Arbeitskosten (Bruttolöhne und Lohnnebenkosten) liegen, sind Sans Papiers auch in diesem Fall im Vergleich zu regulär Beschäftigten wesentlich günstigere Arbeitskräfte.

Je länger die Aufenthaltsdauer und -perspektive der Sans Papiers ist, desto weniger sind sie bereit, für einen niedrigen Lohn zu arbeiten. MigrantInnen mit einer langfristigen Aufenthaltsperspektive haben höhere Ausgaben für den Lebensunterhalt als MigrantInnen mit einer kurzfristigen Perspektive. Sie müssen für den Fall der Arbeitslosigkeit oder einer Krankheit Rücklagen schaffen, da für sie eine Rückreise ins Herkunftsland ausgeschlossen ist. Außerdem sind Obdachlosigkeit oder das Wohnen in billigen Unterkünften auf Dauer kaum tragbar und mit großen Kontrollrisiken verbunden. Sie müssen sich also eine teurere, sicherere Bleibe suchen. Mit zunehmender Dauer des Aufenthalts wächst andererseits aber auch die Zahl der Jobangebote und Netzwerkkontakte, so dass sie schlechter bezahlte Arbeiten ablehnen können. PendelmigrantInnen, die nicht im Rahmen eines bestehenden transnationalen Netzwerks pendeln, haben hingegen oft nicht die Zeit, eigene Netzwerke aufzubauen und nach gut bezahlten Jobs zu suchen; sie geben sich daher auch mit geringem Lohn zufrieden.

Gelegentlich wird ein Teil des Lohns in Sachmitteln wie Kleidung und anderen Gebrauchsgegenständen ausgezahlt. Überstunden werden in der Regel nicht mit Aufschlägen vergütet. In einigen Fällen wird auch ein Festbetrag für einen bestimmten Auftrag vereinbart, unabhängig von der tatsächlichen Arbeitszeit. Einige Sans Papiers berichten, dass sie z.T. vierzehn oder mehr Stunden am Tag gearbeitet, jedoch nur den Lohn für acht Stunden erhalten haben. Vor allem in Privathaushalten werden Leistungen außerhalb der regulären Arbeitszeit häufig als selbstverständlich angesehen.

ArbeitgeberInnen machen sich immer wieder die unsichere rechtliche und soziale Lage der Sans Papiers zunutze und drücken die Löhne nachträglich. Dies geschieht, indem Löhne zu spät, nur zum Teil oder gar nicht gezahlt werden (Münz et al. 2001: 80). Viele Unternehmen behaupten, zeitweilig nicht in der Lage zu sein, den vollen Lohn auszuzahlen. Paloma aus Peru berichtet von ihrer Arbeit als Haushälterin:

„Wer sich beschwert, fliegt sofort raus und ist seinen Job los. Deshalb sage ich nie was. Einmal habe ich einen ganzen Monat lang gearbeitet und dann sind die Leute einfach weg gefahren. Sie haben gesagt, sie würden in den Urlaub fahren und hätten gerade kein Geld, mich zu bezahlen. Sie sind aber nie wiedergekommen. Den Lohn für diesen Monat schulden sie mir immer noch, aber ich hatte auch noch keine Gelegenheit, mir das Geld zu holen. Außerdem habe ich keine Papiere und sie könnten mich anzeigen, wenn ich mein Geld verlange.“

Im Bereich der Prostitution nützen BordellbetreiberInnen und ZuhälterInnen die rechtlich prekäre Situation von Migrantinnen gezielt aus, um ausstehende Löhne nicht zahlen zu müssen oder säumige „Mieterinnen“ in Bordellen los zu werden (Alt 2003: 213). Laut agisra⁶⁹ werden Prostituierte von den BordellbetreiberInnen häufig bei der Polizei und den Ausländerbehörden angezeigt. Die MigrantInnen werden abgeschoben, während die BordellbesitzerInnen unbehelligt bleiben, da sie lediglich ein Zimmer an die Migrantin vermietet haben und kein unrechtmäßiges Beschäftigungsverhältnis oder ein anderes Vergehen nachgewiesen werden kann.

Neben den niedrigen Löhnen und der „Ersparnis“ von Steuern und Sozialabgaben ist die hohe Flexibilität ein Wettbewerbsvorteil von Sans Papiers auf dem deutschen Arbeitsmarkt (Münz et al. 2001: 78f.). Hohe Flexibilität bedeutet, dass Sans Papiers bereit sind, in unregelmäßigen Abständen viele Stunden hintereinander zu arbeiten und keine Ruhetage beanspruchen. Da Sans Papiers in der Regel nur Stunden- und keine Wochenlöhne erhalten, streben viele an, so viel wie möglich zu arbeiten. Im Extremfall setzen ArbeitgeberInnen Sans Papiers bis zu 16 Stunden an sieben Tagen in der Woche ein. Aber selbst wenn der Betrieb rund um die Uhr über sie verfügt, können sich die MigrantInnen nicht auf ein regelmäßiges Einkommen verlassen. Oftmals wissen sie vor Antritt einer Stelle nicht, wie lange sie beschäftigt sein werden, weil ihnen jederzeit gekündigt werden kann. In Zeiten, in denen sie nicht beschäftigt sind, erhalten sie keine Lohnersatzzahlungen.

Die Arbeitsbedingungen von Sans Papiers unterscheiden sich von regulären Arbeitsverhältnissen auch dadurch, dass die Tätigkeiten schmutzig, gefährlich und körperlich anstrengend sind (Münz et al. 2001: 78). Sans Papiers berichten, dass sie unangenehme Tätigkeiten verrichten. Hierzu gehört die Säuberung und Wartung von Geräten, die Gebäudereinigung oder Aufgaben wie Schneeräumen und Straßenfegen. Einige ArbeitgeberInnen nutzen die prekäre Situation der Sans Papiers aus und setzen sie Gefahren aus, die gegen gesetzliche Arbeitsschutzbestimmungen verstoßen. Sicherheitskleidung (Arbeitsschuhe, Schutzbrillen oder Gehörschutz) wird nur unzureichend oder gar nicht zur Verfügung gestellt, der Arbeitsplatz und die Arbeitsgeräte werden kaum abgesichert (Leitern statt Baugerüste, defekte Maschinen). Die MigrantInnen verwenden ohne ausreichenden Schutz gefährliche Arbeitsmittel (giftige Lösungs- und Reinigungsmittel, Pestizide etc.). Sans Papiers verrichten weitaus häufiger als regulär Beschäftigte körperlich anstrengende Tätigkeiten. Das klassische Beispiel hierfür ist die Ernte von Spargel oder Erdbeeren, die wegen der Empfindlichkeit der Pflanzen nicht maschinell durchgeführt werden kann. Bei der häuslichen Pflege stehen oft keine Hilfsmittel wie Rollstühle, Haltegriffe oder Aufzüge zur Verfügung. Bei Garten- und Renovierungsarbeiten wird von Sans Papiers häufig

⁶⁹ Expertengespräch am 12.10.2002 mit Beshid Najafi von agisra Köln (Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung).

erwartet, dass sie ihr eigenes Werkzeug mitbringen oder mit einfachem Werkzeug professionelle Arbeit leisten, z.B. mit schlichten Spaten Gräben ausheben.

Anhand von zwei Beispielen von Arbeitsverhältnissen, die für Migrantinnen ohne Aufenthaltsstatus typisch sind (AutorInnenkollektiv 2000: 112), sollen im Folgenden ausführlicher die Auswirkungen der prekären Stellung von weiblichen Sans Papiers am Arbeitsmarkt diskutiert werden: häusliche Dienstleistungen und Prostitution (Deutscher Bundestag 2000: 44; Rosner 2001: 28). Sechs der zehn in Deutschland interviewten Migrantinnen haben in diesen Bereichen gearbeitet. Zu den häuslichen Dienstleistungen zählen Kinderbetreuung, Altenpflege, Hausreinigung und Kochen. Neben den höchst unregelmäßigen Arbeitszeiten und den nicht vergüteten Überstunden bestimmt soziale Isolation die Arbeitsbedingungen dieser Frauen (Lutz 2002: 86ff.). Die Isolation von der Außenwelt wird von den Migrantinnen zwar häufig als ein wirksamer Schutz vor Kontrollen wahrgenommen und verspricht auf Grund des engen Verhältnisses zu ArbeitgeberInnen und anderen Haushaltsmitgliedern mehr Sicherheit als eine weitgehend anonyme Betriebsumwelt wie beispielsweise in einer Fabrik oder in der Landwirtschaft (Rosner 2001: 32). Eine Äußerung von Martina, einer 40-jährigen kolumbianischen Journalistin, die seit zwei Jahren als Sans Papiers in Deutschland lebt, ist für Frauen ohne Aufenthaltsstatus typisch: *„Ich habe als Putzhilfe gearbeitet, auf Kinder aufgepasst und gebe Spanischstunden für eine Bekannte. Ich arbeite nur in Privathäusern, nicht in Büros oder so. Das ist sicherer.“* Vor allem junge Frauen werden von ihren Familien nur dann ins Ausland gelassen, wenn sie sich einen „sicheren“ Arbeitsplatz in einem Privathaushalt suchen.

Allerdings berichten andererseits gerade die Frauen, die in Privathaushalten gearbeitet haben, von Übergriffen und Gewalt. In der isolierten Welt des Haushalts ist das Abhängigkeitsverhältnis zwischen ArbeitgeberInnen und Sans Papiers noch größer als in anderen Bereichen. Viele ArbeitgeberInnen nutzen die prekäre Situation der Migrantinnen aus, setzen sie psychisch unter Druck, drohen mit Anzeigen oder Lohnentzug und wenden physische Gewalt an, um ihnen zusätzliche Leistungen abzupressen. Insbesondere Haushälterinnen, die im Haushalt wohnen und daher kaum Rückzugsmöglichkeiten haben, fürchten, Opfer von sexualisierter Gewalt zu werden. Sie können weder die Polizei noch Dritte zu Hilfe rufen und auch keine Anzeige erstatten, da eine gerichtliche Klage zu ihrer Ausweisung führen würde.

Zwei der interviewten Sans Papiers haben im Interview angegeben, als Prostituierte gearbeitet zu haben. Es ist denkbar, dass auch andere Interviewpartnerinnen als Prostituierte tätig waren, dies jedoch nicht explizit gesagt haben. Die Organisation *agisra* betreibt in mehreren deutschen Großstädten Beratungsstellen, in denen auch Migrantinnen, die in der Prostitution arbeiten, Rat suchen. Nach Einschätzung von *agisra* sind die meisten Prostituierten in Deutschland Migrantinnen. Das Gros hat keinen gesicherten Aufenthaltsstatus, viele sind Sans Papiers. Die Anerkennung der Prostitution als Beruf durch das Gesetz zur Verbesserung der sozialen und rechtlichen Situation von Prostituierten

vom Januar 2002 hat die rechtliche Situation von Migrantinnen in diesem Bereich kaum verändert. Es gibt weiterhin keine Möglichkeit, ein offizielles Visum und eine Arbeitsgenehmigung zu beantragen, um als Prostituierte in Deutschland zu arbeiten. Zwar wurde die Sittenwidrigkeit aus dem BGB gestrichen, die ausländerrechtlichen Bestimmungen und die Sperrgebietsverordnungen blieben aber unverändert. Damit befindet sich auch nach der Gesetzesänderung die Mehrzahl der Prostituierten in Deutschland in einer problematischen Situation. Wenn sie im Herkunftsland angeworben wurden, müssen sie häufig den Schlepperorganisationen einen erheblichen Anteil ihres Einkommens für die Schleusung überlassen.

Aber auch Migrantinnen, die ohne Hilfe eingereist sind, zahlen an Zuhälter und BordellbetreiberInnen große Teile ihrer Einnahmen. Viele BordellbesitzerInnen lassen sich für das Risiko, das sie wegen der Beschäftigung von Sans Papiers eingehen, zusätzlich bezahlen (Münz et al. 2001: 81). In Bordellen werden Zimmermieten täglich oder wöchentlich erhoben. Die sehr hohen Preise für die Zimmer werden damit begründet, dass das Bordell besonders hohe Steuern und Gebühren zahlen muss, ärztliche oder andere medizinische Versorgung für die Prostituierten bereit stellt und die Zimmer einer hohen Fluktuation unterliegen. Clara, eine 20-jährige Nigerianerin, erzählt, dass sie täglich 125,00 € für ihr Zimmer in einem Bordell in einer rheinischen Großstadt zahlen musste. Sollten sich die Prostituierten gegen ihre Arbeitsbedingungen wehren oder nach Ansicht der ZuhälterInnen oder BordellbesitzerInnen nicht genügend Kunden akzeptieren, wird ihnen mit einer Anzeige gedroht. Auch davon berichtet Clara, die nach Deutschland geflohen war, um einer Zwangsheirat in Nigeria zu entgehen:

Die Bordellbesitzer „wissen, dass beinahe alle Schwarzen keine Papiere haben. Wenn sie dann mit einer nicht zufrieden sind, rufen sie die Polizei. [...] Ich war in dem Haus, in dem der Puff ist, als die Polizei kam. Ich war sehr überrascht, denn ich wusste nicht, dass sie da waren. Sie waren einfach plötzlich da. Sie haben nach meinem Zimmer, nach der Nummer geguckt, alles, und gesagt, dass es Zeit sei zu gehen. Sie haben nur mich abgeholt. Ich weiß nicht, was passiert ist.“

BordellbetreiberInnen und ZuhälterInnen dagegen werden nur selten verurteilt und gerichtlich belangt, da die Prostituierten sehr isoliert arbeiten, d.h. ohne potenzielle ZeugInnen, und ihre Anzeige sich nur selten vor Gericht belegen lässt (AutorInnenkollektiv 2000: 113). Nur wenige der Frauen lassen sich überhaupt auf einen Prozess ein, da selbst ein spezielles Zeuginnenschutzprogramm für aussagewillige Prostituierte den Aufenthalt lediglich bis einige Wochen nach der Verhandlung sichert und sie danach abgeschoben werden. Da ihnen also in jedem Fall die Ausweisung bevor steht – unabhängig davon, ob sie aussagen oder nicht – verzichtet die überwiegende Zahl der Migrantinnen auf eine Anzeige. Hinzu

kommt, dass ihnen nach einer Aussage möglicherweise Repressalien im Herkunftsland drohen.⁷⁰

Handlungsspielräume der Sans Papiers

Da die meisten Sans Papiers auf ein Einkommen durch Arbeit auf dem irregulären Arbeitsmarkt angewiesen sind, wird der Zugang zum Arbeitsmarkt zur Schlüsselfrage für ihren Aufenthalt. Viele der Tätigkeiten, die auf dem irregulären Arbeitsmarkt angeboten werden, erfordern nur eine Basisqualifikation oder gar keine Ausbildung. Sans Papiers mit wenig gefragten Qualifikationen finden daher oft in ausbildungsfremden Bereichen Arbeit. Die studierte Journalistin Martina aus Kolumbien arbeitet beispielsweise als Sprachlehrerin und Putzfrau, um ihren Lebensunterhalt als Sans Papiers zu verdienen:

„Mir war klar, dass ich als Journalistin hier keine Arbeit finden würde, nicht ohne Papiere, unmöglich. Ich wusste nur, dass es hier einfacher ist, Geld zu verdienen als in Kolumbien. [Nachfrage des Interviewers zur beruflichen Perspektive in Deutschland:] Ich wusste nicht genau, wie das Leben ohne Papiere hier sein würde, aber mir war klar, dass es nicht einfach wird. [...] Ich arbeite als Putzhilfe, ich passe auf Kinder auf. Manchmal gebe ich auch Sprachunterricht. Naja, ich bin keine Lehrerin, aber wir üben Konversation.“

Mit zunehmender Dauer der Erwerbsarbeit gewinnen auch Sans Papiers mit wenig gefragten oder fehlenden Qualifikationen Berufserfahrung oder sie spezialisieren sich auf Tätigkeiten, um sich gezielter auf Stellensuche begeben zu können oder um mit der Empfehlung von ehemaligen ArbeitgeberInnen und KollegInnen eine bessere Stelle zu bekommen.

Auch Sprachkenntnisse sind für den Zugang zum irregulären Arbeitsmarkt wichtig. Sans Papiers ohne Grundkenntnisse in Deutsch oder Englisch haben nicht nur große Schwierigkeiten, selbstständig eine Stelle zu suchen, sondern ihnen stehen auch nur wenige Arbeiten offen, da für die meisten Tätigkeiten ein Minimum an Kommunikation und Sprachkompetenz erforderlich ist. Außerdem können nur mit guten Sprachkenntnissen klare Vereinbarungen mit den ArbeitgeberInnen getroffen und Probleme am Arbeitsplatz besprochen werden.

Martina, die bislang nur in Privathaushalten gearbeitet hat, ist sich dieses Problems bewusst:

„Die Sprache ist eine sehr wichtige Sache. Wenn ich besser Deutsch könnte, bekäme ich auch andere Arbeit. Deshalb versuche ich, Deutsch zu lernen. Ich habe mir Kassetten besorgt und Bücher. In der ersten Zeit war ich auch an einer Sprachschule. [...] Ich versuche zu lesen, Zeitungen z.B. Am schwierigsten ist das Radio. Das kann ich kaum verstehen.“

Die Mehrheit der befragten Sans Papiers versucht, ihre Deutschkenntnisse zu verbessern, indem sie Sprachkurse von Unterstützungsorganisationen und

⁷⁰ Expertengespräch agisra Köln.

privaten Sprachschulen besucht oder sich selbst mit Lehrbüchern und mit der Hilfe von Bekannten Deutsch beibringt. Eine andere Strategie, mit Sprachdefiziten umzugehen, verfolgt Paloma. Die Peruanerin, die seit drei Jahren ihre Familie mit ihrer Arbeit als Haushälterin in Berlin unterstützt, hatte bisher noch nicht die Gelegenheit, ihr Deutsch zu verbessern, so dass sie gezielt Arbeitsplätze sucht, an denen sie Spanisch sprechen kann:

„Ich habe Kinder betreut, sauber gemacht – halt die Arbeit, die im Haushalt anfällt. Ich habe nie versucht, andere Arbeit zu finden, weil man dafür Papiere braucht. Ich habe auch nur in Haushalten gearbeitet, in denen Spanisch gesprochen wurde.“

Soziale Netzwerke sind für die Arbeitssuche von zentraler Bedeutung. Drei der zwanzig interviewten Sans Papiers geben an, dass sie ihren Arbeitsplatz durch Familienmitglieder vermittelt bekommen haben, zwölf haben eine Stelle mit Hilfe von Bekannten bzw. FreundInnen gefunden. Die Vermittlung über Netzwerke minimiert das Risiko, bei der Arbeitssuche kontrolliert oder angezeigt zu werden, da der Kontakt zwischen Sans Papiers und potenziellen ArbeitgeberInnen über Dritte hergestellt wird und die MigrantInnen schon vor dem ersten Zusammentreffen Informationen über die Arbeitsbedingungen, den Lohn etc. erhalten. Die 21-jährige Bosnierin Katinka hat mehrere Stellen über ihre sozialen Netzwerke gefunden:

„Als ich keine Papiere hatte, habe ich als Kellnerin im türkischen Klub gearbeitet, als Putzfrau, als Gärtnerin, alles mögliche, was ich nur kriegen konnte. [...] Meine Freundin hier hat mir die Jobs vermittelt, die kannte die Arbeitgeber.“

Arbeit wird über Netzwerke auch transnational, d.h. grenzüberschreitend, vermittelt. So informieren MigrantInnen ihre Verwandten oder Bekannten im Herkunftsland, falls in dem Unternehmen, in dem sie arbeiten, neue Beschäftigte gesucht werden. Alexander, ein 25-jähriger Mechaniker aus der Ukraine, hat auf diesem Weg von der Stelle bei seinem jetzigen Arbeitgeber erfahren:

„Ich hatte einen Freund hier, der war schon länger in Berlin. Den kenne ich schon lange. Ich habe ihm sein Auto repariert und dafür hat er mich mit nach Deutschland genommen. Er hat gesagt, hier gibt's die Firma, die sind gut drauf. Hat alles geklappt, ist super gelaufen. Hier kann man so schnell und so viel Geld verdienen, wie das in der Ukraine gar nicht geht.“

Transnationale Rekrutierung findet auch professionell organisiert statt. Sans Papiers werden von Vermittlern im Herkunftsland angeworben und kennen bereits vor der Einreise ihre Arbeitsstelle und den vereinbarten Lohn. Die Vermittler kassieren für ihre Dienstleistung sowohl von den Betrieben, als auch von den MigrantInnen eine Provision, die oft mehreren Wochenlöhnen entspricht.

Zu den vielfältigen Erfahrungen, die der 42-jährige Kolumbianer Carlos bei der Arbeitssuche gemacht hat, gehört auch der Kontakt zu professionellen

ArbeitsvermittlerInnen, die er „Bekannte“ nennt. Diese Jobbroker arbeiten grenzüberschreitend oder vermitteln gegen eine Gebühr innerhalb Deutschlands Jobs für Sans Papiers. Seit Carlos vor vier Jahren nach Deutschland kam, um Geld für die Fortsetzung seines Studiums zu verdienen, hat er als Anstreicher, in Restaurants und in der Gebäudereinigung gearbeitet.

„Die meisten dieser Arbeiten habe ich über ‚Bekanntschaften‘ gefunden. Sie haben gesagt, da gibt es Arbeit, oder Du kannst für mich arbeiten, so. Das sind ‚Bekannte‘, keine Freunde. Einem Freund kann man vertrauen – da weiß ich, dass er zahlt. Es sind ‚Bekannte‘, die einem weitererzählen, dass es da und dort Arbeit gibt. Diese ‚Bekannten‘ kenne ich schon seit einiger Zeit, weil ich immer Arbeit brauche. Man kann sagen, diese Leute, das ist eine Form der Kriminalität. [...] Früher gab es noch andere Möglichkeiten, Arbeit zu finden, z.B. durch Stellenangebote in den Zeitungen, aber mittlerweile ist das zu gefährlich. Wegen der Probleme mit den Papieren.“

Verwandtschaftsnetzwerke spielen nicht nur bei der Arbeitsvermittlung eine Rolle, häufig treten Verwandte auch selbst als ArbeitgeberInnen auf. So arbeiten einige Sans Papiers in den Familienbetrieben ihrer Angehörigen mit regulärem Status, z.B. in den Küchen von Spezialitätenrestaurants und Schnellimbissen, gehen Verwandten in Handwerksbetrieben zur Hand oder kümmern sich um die Lagerhaltung und Gebäudereinigung im Einzelhandelsgeschäft der Familie. Verwandtschaftsnetzwerke haben häufig einen transnationalen Charakter, da Sans Papiers nur für eine befristete Zeit aus dem Herkunftsland geholt werden oder regelmäßig zwischen Deutschland und dem Herkunftsland pendeln, um im Familienbetrieb mitzuarbeiten.

Im Bereich der häuslichen Dienstleistungen werden fast alle Arbeitsstellen durch soziale Netzwerke, d.h. durch die Empfehlung von anderen Hausangestellten oder von Bekannten der ArbeitgeberInnen, vermittelt. Die ArbeitgeberInnen legen großen Wert auf ein „Vertrauensverhältnis“ (Münz et al. 2001: 80), da ihre Beschäftigten mit ihnen und ihren Angehörigen auf engstem Raum arbeiten. Das heißt: Die Sans Papiers müssen als zuverlässig gelten, Konflikte mit ihren ArbeitgeberInnen vermeiden und den Eindruck vermitteln, loyal zu sein. Üblicherweise finden Sans Papiers Arbeit in Privathaushalten, indem ihnen Bekannte eine Stelle überlassen und sie als „vertrauenswürdig“ in den Haushalt einführen. „Bewährte“ Hausangestellte werden durch ArbeitgeberInnen auf andere Stellen aufmerksam gemacht, die sie wiederum Bekannten aus ihrem Netzwerk überlassen können (Lutz 2002).

Paloma hat in Peru von einer Freundin erfahren, dass sie in Deutschland Geld verdienen könne, um ihre minderjährigen Geschwister zu unterstützen.

„Ich habe eines Tages eine Schulfreundin getroffen, die gerade aus Deutschland zurückkam. Sie hat mir gesagt, dass das Leben hier schlecht sei, aber immer noch besser als in Peru. [...] Ich hatte mir vorgestellt, dass es sehr trist sein würde. So weit weg von der Familie. Aber ich wusste, dass ich hier 5 DM [2,50 Euro, d.V.] in der Stunde verdienen würde, das ist viel Geld in Peru.“

Tatsächlich ist es gar nicht so schlimm hier, weil mir meine Freunde helfen. [...] Meine Freundin war auch hier und war als Au-pair-Mädchen in dem Haushalt, in dem ich später auch gearbeitet habe [...] in einer Wohnung von Spaniern, die hier gewohnt haben. [...] Die erste Arbeit [habe ich] durch meine Freundin [gefunden], alle weiteren über andere Latinas, die gehört hatten, wo es Arbeit gibt.“

Selten sind Sans Papiers auf so genannten „Arbeitsstrichen“ (Hofer 1992) oder Tagelöhnerarbeitsmärkten anzutreffen. Auch von den befragten Sans Papiers hat keiner berichtet, auf diese Weise Arbeit zu finden. Die Tagelöhnerarbeitsmärkte sind in Deutschland nach der Öffnung der Grenzen in Osteuropa in den frühen 1990er Jahren aufgekommen. Auf Autobahnraststätten, Parkplätzen oder in Industriegebieten suchen vor allem MigrantInnen aus Osteuropa eine irreguläre und zeitlich befristete Beschäftigung (Sieveking et al. 1997: 48). Die osteuropäischen ArbeitsmigrantInnen haben zumeist keine allgemeine Arbeitsgenehmigung, verfügen jedoch über eine befristete Aufenthaltserlaubnis oder ein Touristenvisum (AutorInnenkollektiv 2000: 110). Die Tagelöhnerarbeitsmärkte werden regelmäßig von der Polizei und von Arbeitsämtern kontrolliert. Weil die meisten anwesenden MigrantInnen über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügen, geht für sie von den Kontrollen nur dann eine Gefahr aus, wenn sie bei dem Versuch, ein Arbeitsangebot anzunehmen, überprüft werden. Die Kontrollendichte auf diesen Plätzen hat auf Grund des öffentlichen Drucks seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich zugenommen, so dass die Zahl der Tagelöhnerarbeitsmärkte vor allem in den Städten zurückgegangen ist. Sie werden mittlerweile nur noch zeitweilig geduldet, z.B. während der Erntezeit von Spargel und Obst. Auf das Risiko, auf der Straße Arbeit zu suchen, lassen sich nur solche Sans Papiers ein, die keine finanziellen Reserven und keine Netzwerke haben und für die eine Abschiebung keine ernsthafte Bedrohung darstellt. Die Gefahr, auf Tagelöhnerarbeitsmärkten kontrolliert zu werden, beschreibt der 42-jährige Kolumbianer Carlos:

„Deutschland ist im Gegensatz zu anderen Ländern, wie soll ich sagen, geschlossener. Es gibt Arbeiter, die suchen Arbeit auf der Straße, aber es gibt Probleme mit dem Staat, also ständige Kontrollen. Dort Arbeit zu suchen würde ich nur wagen, wenn ich wirklich am Ende wäre.“

Unterstützungsorganisationen sind sehr zurückhaltend bei der Vermittlung von irregulärer Arbeit, obwohl Sans Papiers gerade diese Dienstleistung von ihnen erwarten. Den Beratungsstellen ist klar, dass die Sans Papiers auf ein Erwerbseinkommen angewiesen sind und einen Job einer finanziellen Unterstützung durch die Beratungsstelle vorziehen. Jedoch zahlen selbst gutwillige Unternehmen Sans Papiers nur das tarifliche Minimum und unterschlagen die Sozialabgaben und Steuern. Diese Praxis der Ausnützung der MigrantInnen wollen die Beratungsstellen nicht mit einer Arbeitsvermittlung unterstützen. In Ausnahmefällen verrichten Sans Papiers im Kirchenasyl Arbeiten für die Gemeinde, um für einen Teil der Kosten für die Unterbringung und Verpflegung

mit aufzukommen. Selbst solche Arbeiten sind bei Unterstützungsorganisationen umstritten, da es keine Unfall- und Krankenversicherung für die MigrantInnen gibt und der Gemeinde Ausbeutung vorgeworfen werden könnte.

Sünlan, eine 37-jährige türkische Bäuerin und Mutter von neun Kindern, bedrückt es sehr, dass sie im Kirchenasyl, in dem sie sich seit 1998 befindet, nicht arbeiten kann:

„Sünlan: Wir können gar nicht arbeiten, ohne Papiere – wir haben schon mal angeboten, beim Putzen oder Renovieren zu helfen. Aber ohne Versicherung findet die Gemeinde das zu gefährlich.“

Interviewer: Aber hier im Gemeindehaus habt ihr gearbeitet?

Sünlan: Wir helfen immer. Mein Mann hat die Wohnung renoviert und macht draußen alles, die Hecke schneiden, den Rasen mähen, alles. [...] Wir haben vielen Leuten erzählt, dass wir helfen können, aber der Vertreter der Gemeinde hat gesagt, dass wir das nicht machen dürfen, das ist zu gefährlich. Für mich ist das auch nicht gut, den ganzen Tag hier drinnen zu sein. Immer sitzen, immer denken. Ich möchte gern raus und was machen. Aber im Moment geht das nicht.“

Der Zugang zum irregulären Arbeitsmarkt ist ohne soziale Netzwerke äußerst risikoreich ist. Gerade für Frauen, die in Privathaushalten arbeiten, ist die Hilfe von Netzwerken bei der Stellensuche unentbehrlich, jedoch auch andere Sans Papiers sind auf die Vermittlung von Dritten angewiesen. Unterstützungsorganisationen wie Beratungsstellen bieten nur selten Hilfe bei der Arbeitssuche, während professionelle Broker nur ungern von Sans Papiers in Anspruch genommen werden, da deren Dienste teuer sind und sie von kriminellen Organisationen, die in betrügerischer Absicht Arbeitsstellen vermitteln, kaum zu unterscheiden sind. Die Arbeitsmarktkontrollen und die faktische Exklusion von einklagbaren Rechten vor Arbeitsgerichten und von gewerkschaftlicher Interessensvertretung führt dazu, dass Sans Papiers nicht nur untertariflich bezahlt werden, sondern auch häufig schlechten Arbeitsbedingungen haben und einem extremen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind.

4.3 Gesundheitsversorgung

Die Leitlinien von internen Kontrollen im deutschen Gesundheitswesen bestehen in erster Linie darin, Sans Papiers faktisch von den Leistungen des öffentlichen Gesundheitssystems auszuschließen. Diese Exklusion hat zwei Gründe: Zum einen sollen keine Kosten durch eine Behandlung entstehen, die nicht von den MigrantInnen selbst gedeckt werden, zum anderen soll Sans Papiers als Gruppe der Zugang zur öffentlichen Gesundheitsversorgung versperrt und ihnen damit der Aufenthalt erschwert bzw. unmöglich gemacht werden. Nur in zweiter Linie – quasi als Folgewirkung der Exklusion – geht es darum, durch Kontrollmaßnahmen einzelne Sans Papiers aufzufinden und auszuweisen. Im Folgenden

werden die internen Kontrollen in den beiden großen Zweigen der öffentlichen Gesundheitsversorgung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung, erörtert und anschließend die sich aus der Exklusion von der Gesundheitsversorgung und anderen internen Kontrollen ergebenden besonderen Gesundheitsrisiken von Sans Papiers dargestellt. Danach werden die Handlungsspielräume von Sans Papiers im Bereich der Gesundheitsversorgung vorgestellt.

Krankenversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung in Deutschland wird als „Volksversicherung“ bezeichnet. Rund 90% der Bevölkerung sind in ihr versichert (Bundesministerium für Gesundheit 2002: Kap. 9.1). ArbeitnehmerInnen sind bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze verpflichtet, sich und ihre Angehörigen in einer gesetzlichen Krankenkasse zu versichern. Die Beiträge werden von den ArbeitgeberInnen vom Lohn einbehalten und zusammen mit dem so genannten Arbeitgeberanteil an eine gesetzliche Krankenkasse abgeführt. Mit der Ausnahme von WerkvertragsarbeitnehmerInnen und Saisonarbeitskräften, die sich in ihrem Herkunftsland versichern müssen (Bundesbeauftragte für Migration 2003: 52ff.), sind auch erwerbstätige MigrantInnen in Deutschland durch die gesetzliche Krankenversicherung geschützt. Hinzu kommen die so genannten freiwillig Versicherten sowie abhängige Familienangehörige, RentnerInnen, SchülerInnen und Studierende. Auch zu diesem Versichertenkreis können MigrantInnen gehören.

Sans Papiers haben dagegen nicht die Möglichkeit, sich in der gesetzlichen Krankenversicherung zu versichern. Um Mitglied in einer gesetzlichen Krankenkasse zu werden, muss eine Aufenthaltsgenehmigung vorliegen, die zumindest mittelfristig den Aufenthalt sichert; ein einfaches Touristenvisum reicht nicht aus. Dieser Aufenthaltsstatus wird von den Kassen, bei denen die MigrantInnen als Familienangehörige oder als Studierende versichert werden sollen, überprüft. Im Regelfall begründet sich die Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung aber aus familiären Zusammenhängen oder einem regulären Beschäftigungsverhältnis, welches Sans Papiers nicht eingehen können. Selbst wenn sie den ArbeitgeberInnen gegenüber einen regulären Aufenthaltsstatus vortäuschen, wird das Fehlen der Aufenthaltsgenehmigung von den Sozialversicherungsträgern durch einen Abgleich mit den Daten der Ausländerbehörden festgestellt und weitergemeldet. Die lokale Ausländerbehörde und das Arbeitsamt führen dann eine Kontrolle durch, welche zur Aufdeckung des undokumentierten Status und damit zur Ausweisung führt.

Trotzdem haben Sans Papiers laut einem Rechtsgutachten von Fodor (Fodor 2001, 162ff.) bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Sozialhilfegesetz *de jure* Anspruch auf Leistungen des staatlichen Gesundheitswesens (§ 4 in Verbindung mit § 1 AsylBLG sowie § 120 BSHG). Wenn Sans Papiers ihre Arztrechnung oder die

Leistungen eines Krankenhauses nicht bezahlen können, wenden sich ÄrztInnen und Krankenhausverwaltungen an die lokalen Sozialämter.

Dass diese Option *de facto* nicht besteht, liegt an den Übermittlungspflichten (§ 76 AuslG und §§ 1ff. AuslDÜV). Laut Fodor fallen zwar die Krankenhäuser nur eingeschränkt unter die Übermittlungspflicht, weil es nicht zu ihrem eigentlichen Aufgabenbereich gehört, den Aufenthaltsstatus ihrer PatientInnen zu ermitteln. Aber: Die Sozialämter, an die die Kliniken im Falle nicht zahlungsfähiger Sans Papiers ihre Zahlungsforderungen stellen, unterliegen uneingeschränkt dieser Verpflichtung. Die Daten der Sans Papiers werden also zwangsläufig an die Ausländerämter weitergemeldet, die dann den Status der MigrantInnen überprüfen und deren Ausweisung betreiben (Sieveking 1999: 109).

Unfallversicherung

Im Bereich der internen Kontrollen ist auch die gesetzliche Unfallversicherung relevant, die aus Unternehmensbeiträgen finanziert wird und die Kosten für die Behandlung nach Unfällen bei der Arbeit und auf dem Weg zur Arbeit abdeckt. Im Regelfall sind alle diejenigen, die in einem Arbeits-, Dienst- oder Ausbildungsverhältnis stehen, in der gesetzlichen Unfallversicherung versichert, und zwar unabhängig von der Höhe ihres Arbeitsentgeltes und ihres Aufenthaltsstatus (§ 2 SGB VII). Abhängig Beschäftigte haben bei einem Arbeitsunfall Ansprüche auf Heilbehandlung, berufsfördernde und ergänzende Leistungen, Verletztengeld sowie gegebenenfalls auf eine Verletztenrente. Die Verpflichtung der Unternehmen zum Abschluss einer Unfallversicherung für ihre Beschäftigten besteht formal auch für Formen irregulärer Beschäftigung, d.h. auch Sans Papiers können *de jure* in den Genuss der Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung kommen (Münz et al. 2001: 83). Auch wenn die Beiträge für die gesetzliche Unfallversicherung sehr gering sind (weniger als 2% des Bruttolohns), zahlen die meisten Betriebe diese Abgabe für ihre irregulär Beschäftigten nicht. Sie wollen diesen Beitrag wie auch andere Sozialabgaben einsparen und gleichzeitig vermeiden, sich an die Arbeitsschutzbestimmungen halten zu müssen, deren Einhaltung von den Berufsgenossenschaften überprüft wird. Hinzu kommt, dass die Daten der Berufsgenossenschaften von den Arbeitsämtern herangezogen werden, um Erkenntnisse über eine mögliche irreguläre Beschäftigung zu erhalten und Kontrollen vorzunehmen – und auch das möchten die ArbeitgeberInnen natürlich verhindern.⁷¹

Allerdings werden nicht in allen Bereichen die Daten der Unfallkassen weitergeleitet. Bei den häuslichen Dienstleistungen wurde der fehlende Versicherungsschutz als ein Problem erkannt und eine pauschale Unfallversicherung für Haushaltshilfen eingeführt. Für Kinder- Alten- und Krankenbetreuung sowie für Reinigungshilfen, HaushälterInnen und GärtnerInnen können ArbeitgeberInnen, also der Haushaltsvorstand, unabhängig

⁷¹ Expertengespräch Landesarbeitsamt Niedersachsen.

vom gezahlten Lohn einen pauschalen Jahresbeitrag für den Unfallversicherungsschutz zahlen. Zum Schutz der Beschäftigten muss dabei nur der Name der ArbeitgeberInnen, jedoch nicht der Versicherten an die Kasse übermittelt werden. Sans Papiers, die in Privathaushalten arbeiten, können so alle Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung in Anspruch nehmen. Sie müssen dem Arzt oder Krankenhaus zwar ihren eigenen Namen und den der ArbeitgeberInnen mitteilen. Außerdem müssen sie nachweisen dass der Unfall während der Arbeit bzw. auf einem Arbeitsweg geschehen ist. Ihre Daten werden jedoch explizit nicht an Dritte, also auch nicht an die Ausländerbehörde oder die Arbeitsämter weitergeleitet (Bundesverband der Unfallkassen 1998).⁷²

Die spezielle Unfallversicherung für häusliche Dienstleistungen wird jedoch nur wenig genutzt, da wie in anderen Sektoren Sans Papiers und ArbeitgeberInnen befürchten, dass eine Meldung bei der Unfallkasse oder eine Behandlung zur Aufdeckung des undokumentierten Status führen könnte oder da die Möglichkeit zur Versicherung den ArbeitgeberInnen nicht bekannt ist. Zudem scheitern Forderungen von Sans Papiers gegenüber der Unfallversicherung häufig bereits daran, dass bei irregulären Arbeitsverhältnissen kein schriftlicher Arbeitsvertrag vorliegt, mit dem Sans Papiers ihre Tätigkeit belegen und Ansprüche nach einem Arbeitsunfall geltend machen können. Die ArbeitgeberInnen bestätigen in der Regel auch nicht nachträglich die Beschäftigung eines Sans Papiers, da sie sonst möglicherweise Beiträge nachzahlen oder für evtl. Behandlungskosten aufkommen müssten.

Handlungsspielräume der Sans Papiers

Sans Papiers in Deutschland sind Gesundheitsrisiken ausgesetzt, von denen andere Bevölkerungsgruppen nicht betroffen sind. Das liegt sowohl an den Kontrollen im Gesundheitswesen und der daraus folgenden ungenügenden medizinischen Versorgung, als auch an der Migrations- bzw. Fluchtgeschichte von Sans Papiers, ihren Arbeitsbedingungen, ihrer Wohnsituation und den psychischen Belastungen wegen der Angst vor Kontrollen. „Offenbar gesundheitsschädliche Migrationseffekte sind [...] häufig Artefakte. Real sind dagegen die Risikokonstellationen, die mit Migration verbunden sein können.[...] Nicht das kritische Lebensereignis Migration, sondern eher spezifische Bedingungen der Lebensgestaltung in der neuen Kultur [sind] demnach risikobehaftet“ (Wiedl; Marschalck 2001: 17f.).

Sans Papiers, die durch Erfahrungen im Herkunftsland (Krieg, Verfolgung, Armut etc.) oder durch ihre Fluchtgeschichte traumatisiert sind, können wegen der internen Kontrollen diese Traumata nicht angemessen behandeln lassen. Auch den Druck, in Deutschland wirtschaftlich „erfolgreich“ sein zu müssen, um für die Familie im Herkunftsland zu sorgen, können viele Sans Papiers nicht verarbeiten. Zudem machen physische Probleme wie Kriegsverletzungen, Folgen von Unter-

⁷² Expertengespräch ZAPO Berlin.

und Mangelernährung oder die Konsequenzen von medizinischer Unterversorgung im Herkunftsland vielen Sans Papiers auch im Aufnahmeland zu schaffen.

Gesundheitliche Probleme haben Sans Papiers auch auf Grund ihrer Stellung am deutschen Arbeitsmarkt, die maßgeblich durch die Arbeitsmarktkontrollen, die faktische Exklusion von einklagbaren Rechten vor Arbeitsgerichten und das Fehlen gewerkschaftlicher Vertretung bestimmt ist. Sie leben beständig in Angst vor Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen finanziellen Problemen. Da ihnen Lohn nur für die geleistete Arbeit gezahlt wird und eine Krankmeldung zum Verlust des Arbeitsplatzes führen kann, gehen sie selbst dann zur Arbeit, wenn sie schwer krank sind. Zudem setzt sie die körperlich anstrengende, zeitlich hoch flexible und oftmals gefährliche Arbeit einem erhöhten Unfallrisiko aus. Beispiele sind Prostituierte, die nur ungenügende medizinische Versorgung erhalten und ständig Infektionen fürchten müssen, oder LandarbeiterInnen, die ohne Schutzkleidung mit Pestiziden und anderen giftigen Substanzen arbeiten müssen.

Besonders die ständige Furcht vor Kontrollen und Abschiebung setzt Sans Papiers einem erheblichen psychischen Druck aus, den viele kaum bewältigen können (Alt 2003: 164ff.). Die soziale Isolation, die sie sich zum Schutz vor Kontrollen auferlegen oder die sich durch die Arbeit z.B. als Haushaltshilfe ergibt, verstärkt diese psychischen Belastungen zusätzlich. Dabei bieten die oftmals beengten Wohnverhältnisse ihnen kaum Möglichkeiten, sich zu erholen.

Die faktische Exklusion von öffentlicher Gesundheitsversorgung verschärft die Gesundheitssituation zusätzlich. Viele u.U. harmlose Krankheiten werden verschleppt, da die Sans Papiers Kontrollen fürchten und kein Geld für eine Behandlung gegen bar haben. Angesichts dieser Risiken sind sie darauf angewiesen, Handlungsspielräume bei der Gesundheitsversorgung zu nutzen.

Auch wenn es *de jure* einige Möglichkeiten gibt, auf diesem Gebiet öffentliche Leistungen zu erhalten, z.B. durch das Asylbewerberleistungsgesetz oder durch die Unfallversicherung für Haushaltshilfen, greifen Sans Papiers faktisch kaum darauf zurück. Zum einen sind diese Optionen Sans Papiers kaum bekannt. Zum anderen schließen auch diese gesetzlichen Möglichkeiten die Gefahr, im Zuge der Behandlung kontrolliert zu werden, nicht vollständig aus. Deshalb entwickeln Sans Papiers Strategien, um eine Gesundheitsversorgung unabhängig vom öffentlichen Gesundheitswesen zu bekommen. Andere versuchen, öffentliche Leistungen zu erhalten, ohne dass ihre Identität oder zumindest ihr Aufenthaltsstatus bekannt wird.

Sechs der interviewten Sans Papiers berichten, dass sie sich die Krankenversicherungskarte von Verwandten oder Bekannten mit regulärem Aufenthaltsstatus ausleihen (Münz et al. 2001: 84). Auf dem Chip der Karte werden nur wenige personenbezogene Daten wie Name, Adresse, Geburtsdatum und Geschlecht gespeichert. Wenn Geschlecht und ungefähres Alter übereinstimmen, können sich Sans Papiers erfolgreich als BesitzerIn der Karte ausgeben und so von ÄrztInnen behandeln lassen (Alt 2003: 169f.). Katinka aus Bosnien

macht sich kaum Sorgen um ihre Gesundheitsversorgung, solange es um Krankheiten geht, die sich ambulant behandeln lassen:

„Ich habe hier eine Freundin, die hilft mir in diesen Fällen. Wenn ich krank bin, kann ich z.B. den Krankenschein von meiner Cousine nehmen, das fällt nicht auf.“

Problematisch ist der Verleih von Karten jedoch, wenn KarteninhaberIn und Sans Papiers auffällig abweichende Krankheitsgeschichten haben oder beispielsweise zwei Operationen am Blinddarm mit der gleichen Karte abgerechnet werden. Bei derartigen Unregelmäßigkeiten überprüft die Krankenkasse, ob seitens der ÄrztInnen oder der PatientInnen ein Missbrauch vorliegt. Es wird kontrolliert, ob die KarteninhaberInnen tatsächlich die abgerechnete Behandlung erhalten haben, wodurch die Sans Papiers, wenn sie sich noch in Behandlung befinden, entdeckt werden können.⁷³

Trotz der Gefahr, dass fehlerhafte Abrechnungen aufgedeckt werden könnten, raten einige ÄrztInnen, denen bekannt ist, dass ihre PatientInnen keinen Status und keine Versicherung haben, sich die Krankenkarte von befreundeten Versicherten zu leihen. Natalie, eine 37-jährige vietnamesische Arbeitsmigrantin, lebt seit der Ablehnung ihres Asylantrags 1997 undokumentiert in Ostberlin. Nachdem sie schwanger geworden war, plante sie, ihren deutschen Lebensgefährten zu heiraten. Da das Standesamt ihre vietnamesische Ledigkeitsurkunde und die Vaterschaft des deutschen Lebensgefährten nicht anerkannte, brachte sie ihr Kind als Sans Papiers zur Welt.

„Ein Arzt hat uns geraten, dass ich bei kleineren Sachen die Krankenkarte von meinem Mann [...] nehmen soll. Als ich schwanger war, ging das beim Frauenarzt natürlich nicht. Den mussten wir bar bezahlen. Bei der Entbindung war ich in einer Klinik, da kannte mein Mann aus DDR-Zeiten den Arzt. Der hat dafür gesorgt, dass niemand etwas darüber erfährt, dass ich keine Papiere habe, das wäre sonst ein großes Problem geworden.“

Wie Natalies Frauenarzt verzichten auch andere ÄrztInnen aus freundschaftlichen oder humanitären Gründen auf ihr Honorar und berechnen allenfalls Materialkosten. Dragan, der 1973 als jugoslawischer Staatsbürger in Deutschland geboren wurde, verfolgt wie viele Sans Papiers mehrere Strategien, um seine Gesundheitsversorgung sicherzustellen. Da Deutsch seine Muttersprache ist, fällt er kaum auf.

„Wenn es nichts Schlimmes ist, bei Kleinigkeiten, da kann ich mir die Krankenkarte meines Bruders ausleihen. Ich gebe mich eh oft als mein Bruder aus. Außerdem kenne ich ein paar Ärzte, die wissen, was meine Situation ist, und helfen mir. Der Zahnarzt, bei dem meine Frau gearbeitet hat, macht z.B. meine Zähne. Ansonsten versuche ich mir selbst zu helfen, wir haben eine Hausapotheke.“

⁷³ Experteninterview medizinische Flüchtlingshilfe Bochum.

Arztrechnungen in bar zu bezahlen, ist die einfachste und sicherste Methode, ohne das Risiko von Kontrollen behandelt zu werden. Zum einen unterliegen MedizinerInnen der ärztlichen Schweigepflicht, zum anderen werden bei einer Behandlung gegen bar keine Patientendaten an staatliche Behörden weitergeleitet.

Nur wenige ÄrztInnen sind sich bewusst, dass sie sich nach dem Ausländergesetz strafbar machen können, wenn sie Unterstützung bei undokumentiertem Aufenthalt leisten (§§ 92 und 92a AuslG). Es ist allerdings auch unwahrscheinlich, dass Ausländerämter oder andere staatliche Behörden eine wissentliche Beihilfe verfolgen – soweit sie in Ausübung der berufsethischen Verpflichtungen als MedizinerIn geleistet wurde).

Problematisch sind aufwendige ambulante Behandlungen, wenn Sans Papiers sich nicht in der Lage sehen, hohe Arztrechnungen bar zu begleichen. Tanja, eine 19-jährige Albanerin, sieht jedoch keine andere Möglichkeit:

„Als Illegale haben wir keine Karte, um zum Arzt zu gehen. [...] Ich habe die Möglichkeit, zu einem Privatarzt zu gehen, wie ein Tourist. Ein Tourist kann sich hier auch behandeln lassen, gegen Bezahlung. Aber eine Behandlung kann sehr teuer sein. Aber was bleibt mir anderes übrig, als zu zahlen?“

Auch bei einer Barzahlung suchen Sans Papiers bevorzugt MedizinerInnen auf, die ihnen selbst bekannt sind oder die ihnen durch ihre sozialen Netzwerke empfohlen wurden. Sie befürchten, andernfalls einen überhöhten Preis zahlen zu müssen oder von den ÄrztInnen abgewiesen zu werden. Die türkische Bäuerin Sünlan wendet sich daher nur an einen Arzt ihres Vertrauens:

„Bei manchen Ärzten ist es schwer, wir können nicht zu allen Ärzten gehen. Z.B. Zahnarzt, man muss immer Ärzte suchen. Viele Ärzte helfen nicht, man muss viel Geld haben oder eine Versicherung. Aber wir haben auch einen Arzt, der hat unsere Geschichte gehört und der hat gesagt, dass wir immer vorbei kommen können, wenn etwas ist. Seine Frau hat eine Apotheke, und die hilft uns auch immer, wenn wir etwas brauchen.“

Sans Papiers, die keine ÄrztInnen privat kennen und keinen Kontakt zu MedizinerInnen durch ihre sozialen Netzwerke und ihre Community haben, sind auf die Vermittlung durch Unterstützungsorganisationen wie medizinische Flüchtlingshilfen und andere Beratungsstellen angewiesen. Seit Ende der 1990er Jahre gibt es in fast jeder größeren deutschen Stadt ein Büro für medizinische Flüchtlingshilfe (Münz et al. 2001: 84). Diese sind seit 1993 entstanden, als mit dem Asylbewerberleistungsgesetz medizinische Leistungen für Flüchtlinge reduziert wurden. Nach der Gesetzesänderung bildeten sich lokale Bündnisse von engagierten ÄrztInnen und anderen medizinischen Fachleuten, um unabhängig von staatlichen Leistungen eine Versorgung von Flüchtlingen bereitzustellen. Da nicht nur Flüchtlinge medizinisch unterversorgt sind, haben die Büros ihr Angebot u.a. auch auf Sans Papiers ausgeweitet. Die ÄrztInnen, die mit den Flüchtlingshilfen zusammenarbeiten, behandeln die nicht-versicherten

PatientInnen anonym und kostenlos bzw. für ein geringes Entgelt.⁷⁴ Der 30-jährige polnische Straßenmusiker Jannek hat wiederholt die Unterstützung eines medizinischen Flüchtlingsbüros in einer südbadischen Stadt in Anspruch genommen:

„Ich war bei der medizinischen Flüchtlingshilfe und seitdem kenne ich einen Arzt, der mir hilft. Es gibt auch einen Zahnarzt und andere Ärzte, die mich behandeln. Einmal war ich sogar im Krankenhaus.“

In Orten, in denen es keine medizinische Flüchtlingshilfe gibt, wenden sich Sans Papiers an lokale Beratungsstellen für Flüchtlinge und MigrantInnen. Da gesundheitliche Probleme und die Finanzierung der Behandlung für viele Migrantengruppen eine Schwierigkeit darstellen, haben die meisten Beratungsstellen Kontaktadressen von ÄrztInnen, die aus humanitären Gründen MigrantInnen kostenlos oder preiswert behandeln. Ali, ein 38-jähriger marokkanischer Maurer, der seit 1997 ohne Papiere in Niedersachsen lebt, hat über eine Beratungsstelle mehrere Kontakte zu ÄrztInnen vermittelt bekommen:

„Ich war schon einige Male bei diversen Fachärzten. Die meisten wissen Bescheid über meinen Status und haben nicht nach einer Krankenversicherungskarte gefragt. Nur einmal bin ich gefragt worden, aber als ich gesagt habe, dass ich keine habe, hat der Arzt das akzeptiert.“

Trotz der relativ großen Verbreitung von Beratungsstellen und medizinischen Flüchtlingshilfen ist die Nachfrage nach medizinischer Hilfe oft so groß oder sind die gesundheitlichen Probleme so speziell, dass nicht allen Sans Papiers geholfen werden kann. Auch ist etlichen Sans Papiers nicht bekannt, dass es derartige Einrichtungen überhaupt gibt. Die überwiegende Zahl der Sans Papiers dürfte sich daher auf die Hilfe von ihren sozialen Netzwerken oder ihrer Community verlassen. Manche lassen sich von HeilpraktikerInnen behandeln, die mit traditionellen Verfahren arbeiten. Paloma verlässt sich zumindest bei leichteren Beschwerden auf das überkommene medizinische Wissen von Heilkundigen ihrer Community:

„Wenn es nicht so schlimm ist, würde ich mir selbst helfen oder ich frage Freunde, die sich in Heilkunde auskennen. [...] Aber] wenn ich in ein Krankenhaus müsste, ich weiß nicht, was dann passiert.“

Erkrankungen oder Unfälle, die einen Krankenhausaufenthalt erforderlich machen, stellen Sans Papiers vor ein nahezu unlösbares Problem. Sie können eine stationäre Behandlung nicht bezahlen. Zudem droht ihnen bei längerer Krankheit der Verlust ihres Arbeitsplatzes und damit ihres Einkommens. Darüber hinaus müssen sie damit rechnen, dass Krankenhäuser oder Sozialämter die Ausländerbehörden benachrichtigen (Münz et al. 2001: 85).

Einige Kliniken sind bereit, mit Beratungsstellen oder Unterstützungsorganisationen zusammenzuarbeiten und Sans Papiers anonym zu

⁷⁴ Experteninterview medizinische Flüchtlingshilfe Bochum.

behandeln. Jedoch sind die Kosten selbst für eine kurzzeitige stationäre Behandlung enorm hoch und können nicht von den Krankenhäusern übernommen werden. Da Erkrankungen, bei denen ein Krankenhausaufenthalt erforderlich wird, in der Regel akut auftreten, können nur selten langfristige Vorabgespräche zwischen Unterstützungsorganisationen und Krankenhäusern getroffen werden. Als die im Kirchenasyl lebende Türkin Sünlan schwer krank wurde, gab es zwar keine Alternative zu einer stationären Behandlung, das örtliche Krankenhaus weigerte sich aber, die 37-Jährige aufzunehmen, solange nicht geklärt war, wer die Kosten übernimmt. Sünlan berichtet:

„Ich hatte vor fünf Monaten eine große Operation, mit einem Schnitt in den Bauch. Das war sehr schwer, ich hatte große Schmerzen. Da hat jemand von der Gemeinde den Krankenwagen gerufen. Aber es gab natürlich große Probleme, sie wollten erst viele Papiere sehen. Aber die Frau von der Gemeinde hat gesagt, wenn sie nur der Frau helfen, dann wird sich alles regeln. Der Krankenwagen hat mich dann ins Krankenhaus gebracht, ich wurde operiert und war dann noch 15 Tage da. Das Krankenhaus wollte natürlich bezahlt werden, die Behandlung war sehr, sehr teuer. Da haben alle Leute zusammengehalten und haben das Krankenhaus bezahlt. Ich glaube, die bezahlen auch heute noch und sammeln immer wieder Spenden.“

Für Sans Papiers, die keine Unterstützung von Beratungsstellen oder von sozialen Netzwerken erhalten, ist eine stationäre Behandlung unvorstellbar. Die meisten interviewten Sans Papiers gaben an, nicht zu wissen, was sie tun würden, falls sie sich in einem Krankenhaus behandeln lassen müssten. Aber selbst für Sans Papiers, die von Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbänden oder anderen „starken“ gesellschaftlichen Organisationen unterstützt werden, sieht es nicht viel besser aus (Alt 2003: 160). Halida, eine 24-jährige türkische Einzelhändlerin, die seit drei Jahren in einer nordhessischen Gemeinde im Kirchenasyl lebt, hält einen Krankenhausaufenthalt nicht für möglich:

„Der Gemeindepfarrer hat Kontakte zu Ärzten, Kinder- oder Zahnärzten, die uns behandeln. Die Medikamente müssen wir selber kaufen, manchmal bringen uns aber auch Freunde Medikamente. [... Aber] wir haben immer Angst vor einer schweren Krankheit, weil es keine Möglichkeit gibt, in ein Krankenhaus zu gehen.“

Wie bei Halidas Familie beschränken sich die Behandlungskosten selten auf die Arzt- oder Krankenhausrechnung. Medikamente und Heilmittel müssen privat bezahlt werden, wenn sie nicht von Unterstützungsorganisationen bereitgestellt oder gespendet werden. Zwar haben Sans Papiers auch die Möglichkeit, sich im Herkunftsland oder in Deutschland privat gegen Gesundheitsrisiken zu schützen, z.B. mit einer Reisekrankenversicherung (Münz et al. 2001: 83). Von dieser Möglichkeit berichtet jedoch nur einer der Interviewten: Der Bruder des Ukrainers Alexander hatte eine solche private Reiseversicherung, als er sich undokumentiert in Deutschland aufhielt. Eine private Versicherung kommt für die meisten Sans

Papiers allerdings nicht in Frage, da sie sehr teuer und häufig nur für einen kurzen Zeitraum gültig ist.

Einige Sans Papiers, insbesondere PendelmigrantInnen, verfügen in ihrem Herkunftsland über eine Krankenversicherung. Dies kann sowohl eine private als auch eine gesetzliche Krankenversicherung sein, die zwar nicht für eine Behandlung in Deutschland aufkommt, jedoch die Versorgung nach der Rückkehr ins Herkunftsland abdeckt. Eine Behandlung im Herkunftsland kommt allerdings nur dann in Frage, wenn die Erkrankung oder Verletzung nicht zu gravierend und eine gefahrlose Ausreise möglich ist. Außerdem sollte die Reise natürlich nicht teurer sein als eine Behandlung gegen bar in Deutschland (Alt 2003: 162).

Betriebe, die Sans Papiers beschäftigen, machen sich diese Versicherungen im Herkunftsland bei Arbeitsunfällen zunutze. So wurde ein polnischer Sans Papiers, der sich während der Arbeit auf einer Baustelle verletzt hatte, von einem regulären Mitarbeiter bis zur polnischen Grenze gebracht. Er sollte dann in Polen ein Krankenhaus aufsuchen und die Rechnung von seiner Krankenversicherung bezahlen lassen. Dieser Vorfall ist nach den Erfahrungen von ZAPO kein Einzelfall, Ähnliches soll schon mehrfach selbst bei schweren Verletzungen vorgekommen sein.⁷⁵

Die Reise ins Herkunftsland für eine medizinische Behandlung steht jedoch nicht allen Sans Papiers offen. Für einige kommt ein Aufenthalt in ihrem Herkunftsland aus finanziellen oder anderen Gründen (z.B. wegen der dort drohenden politischen Verfolgung) nicht in Frage. Andere müssen befürchten, nicht mehr nach Deutschland zurückkehren zu können, da sie kein neues Einreisevisum ausgestellt bekommen oder sich keinen undokumentierten Grenzübergang z.B. mit Hilfe von Schmugglern leisten können. Für Sans Papiers kann die medizinische Unterversorgung in Deutschland daher bedeuten, dass sie im Krankheitsfall dauerhaft ausreisen müssen, um sich im Herkunftsland behandeln zu lassen.

Handlungsspielräume von Sans Papiers bei der Gesundheitsversorgung ergeben sich durch die Möglichkeit, ÄrztInnen oder Krankenhäuser im Ausland, insbesondere in den deutschen Anrainerländern Polen oder Tschechien, aufzusuchen. Dort stehen hochqualifizierte medizinische Fachkräfte zur Verfügung, die eine Behandlung deutlich preiswerter vornehmen als in der Bundesrepublik. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die Sans Papiers über genügend Geld verfügen, um die Reise und die Behandlung finanzieren zu können, und dass es die Möglichkeit gibt, wieder nach Deutschland einzureisen – sei es undokumentiert oder sei es mit regulären Einreisedokumenten (Münz et al. 2001: 84).

Durch die internen Migrationskontrollen im Bereich der Gesundheitsversorgung sind die Handlungsspielräume von Sans Papiers in Deutschland im Vergleich zur Restbevölkerung erheblich eingeschränkt. Da

⁷⁵ Expertengespräch ZAPO Berlin.

nahezu die gesamte Bevölkerung über das öffentliche Gesundheitswesen vor Krankheitsrisiken geschützt ist, gibt es kaum alternative Strukturen und Einrichtungen, in denen Sans Papiers (und andere Nicht-Versicherte) eine Behandlung erhalten können. Die Reichweite der Kontrollen ist nicht zuletzt deshalb hoch, weil durch die Übermittlungspflichten und das Verbot der Unterstützung nach dem Ausländergesetz nahezu alle Akteure im Gesundheitswesen – ÄrztInnen, Krankenhäuser, medizinisches Fachpersonal, Sozialämter etc. – in die Kontrollen eingebunden sind.

Auf Grund dieser Schwierigkeiten versuchen Sans Papiers, die Möglichkeit einer Krankheit zu verdrängen und sich keine Gedanken darüber zu machen, wie sie im Ernstfall handeln werden. Stephanie, eine 28-jährige Schneiderin und Aktivistin einer nigerianischen Oppositionspartei, die nach der Ablehnung ihres Asylantrags untertauchte, ist hierfür ein typisches Beispiel. Da sie während ihres undokumentierten Aufenthalts nie ernstlich krank war, versucht sie das Thema Krankheiten zu ignorieren:

„Ich weiss nicht, es ist nie passiert, ich habe mich nie krank gefühlt. [Nachfrage: Und was hättest Du gemacht, wenn Du krank geworden wärest?] Ich weiss nicht, ich habe niemanden [, der mir helfen kann, d.V.] Wenn ich Kopfschmerzen habe, dann gehe ich in die Apotheke und kaufe Medizin. Aber das ist nie passiert, ich habe mich nie krank gefühlt.“

Auch Martina aus Kolumbien will der Frage nach dem Verhalten im Krankheitsfall im Interview ausweichen:

„Sprich nicht von so etwas. Ich möchte da gar nicht drüber nachdenken, das möchte ich mir ersparen. Ich will auch nicht darüber sprechen. Das ist eine meiner größten Sorgen: Wenn mir was passiert, ich weiss nicht, was dann wird.“

4.4 Meldeauflagen und Unterkunft

In Deutschland besteht für die gesamte Wohnbevölkerung laut Melderechtsrahmengesetz eine Meldepflicht. Bei jedem Wohnungswechsel muss unabhängig von der Staatsangehörigkeit und vom Aufenthaltsstatus der neue Wohnort innerhalb einer Woche beim lokalen Einwohnermeldeamt gemeldet werden. Bei deutschen StaatsbürgerInnen wird der Wohnort in den Personalausweis eingetragen, bei regulären MigrantInnen in die Aufenthaltspapiere. Bei der Anmeldung werden personenbezogene Merkmale erfragt⁷⁶ und an diverse Behörden, u.a. an die Ausländerbehörde und die zentralen Melderegister, weitergeleitet. VermieterInnen sind gesetzlich dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass ihre MieterInnen beim Einwohnermeldeamt registriert sind, indem sie sich nach Abschluss des Mietvertrages die Meldebescheinigung vorlegen lassen.

⁷⁶ Herkunftsort, Geschlecht, Familienstand, Beteiligung am Erwerbsleben, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit und Religionszugehörigkeit.

Staatliche Leistungen wie Sozialwohnungen, Unterkunft in Flüchtlingswohnheimen und Wohngeld können von Sans Papiers nicht beansprucht werden, da die für Wohnraum zuständigen Sozialämter nicht nur eine Bedürftigkeitsprüfung vornehmen, sondern auch die Aufenthaltsgenehmigung überprüfen. Denn nicht jeder reguläre Aufenthaltsstatus berechtigt dazu, staatlich geförderten Wohnraum zu nutzen. In städtischen Obdachlosenasylen wird der Aufenthaltsstatus zwar nicht routinemäßig überprüft, einige Personaldaten und die Dauer des Aufenthalts werden jedoch festgehalten.

Doch nicht nur interne Kontrollen durch staatliche Behörden schaffen Hindernisse für Sans Papiers auf dem regulären Wohnungsmarkt. Vor allem aus Unkenntnis kommen zwar nicht alle VermieterInnen der gesetzlichen Vorgabe nach, eine Meldebescheinigung von MieterInnen zu verlangen. Üblich ist aber, dass sie sich eine Verdienstbescheinigung vorlegen lassen (Münz et al. 2001: 86) – die kein Betrieb ausstellt, wenn ein irreguläres Beschäftigungsverhältnis vorliegt. Zudem verlangen VermieterInnen und Maklerfirmen auch Maklergebühren, Abstandszahlungen und Kautionen, die sich viele Sans Papiers nicht leisten können. Des Weiteren ist es in Deutschland üblich, die Miete per Banküberweisung zu zahlen. Sans Papiers verfügen aber in den seltensten Fällen über eigene Konten in der Bundesrepublik. Bareinzahlungen auf das Konto der VermieterInnen sind jedoch nicht nur wegen der Bankgebühren teuer, sondern werden bei größeren Beträgen von den Banken auch nur nach Vorlage eines Ausweises vorgenommen.⁷⁷

MigrantInnen sind in Deutschland Diskriminierungen am Wohnungsmarkt ausgesetzt (Leggewie 2000: 100 ff.), die auch Sans Papiers treffen. Einige Wohnungsgesellschaften und vor allem private VermieterInnen benachteiligen MigrantInnen bei der Vergabe von Wohnungen und ziehen deutsche Staatsangehörige als MieterInnen vor (Bundesbeauftragte für Ausländerfragen 2002: 361ff.). Sans Papiers haben noch weniger als andere Migrantengruppen die Möglichkeit, sich gegen diese Formen der Diskriminierung zu wehren, da sie *de facto* keinen Zugang zu Gerichten haben.

Overstayer können die Wohnung, in der sie vor dem Verlust ihres regulären Aufenthaltsstatus gelebt haben, weiter nutzen. Dies ist jedoch mit einem Risiko verbunden, da die Meldeadresse den Ausländerbehörden vorliegt. Besteht bei den Behörden der Verdacht, dass die Menschen das Land noch nicht verlassen haben, wird eine Kontrolle unter der bisherigen Meldeadresse durchgeführt (Münz et al. 2001: 85). Derartige Kontrollen werden routinemäßig bei MigrantInnen durchgeführt, deren Asylantrag abgelehnt wurde oder die eine zeitlich befristete Duldung haben. Folglich verlassen die meisten Overstayer nach Verlust ihres Aufenthaltsstatus ihre Wohnung.

⁷⁷ Expertengespräch am 6.8.2001 mit Regina Thiele, Caritas Beratungsstelle für Wohnungslose Berlin.

Der offizielle Wohnungsmarkt ist Sans Papiers somit auf Grund von Meldegesetzen und weiteren internen Kontrollen, aber auch aus Gründen wie der Diskriminierung durch VermieterInnen faktisch verschlossen. Daher entwickeln Sans Papiers Strategien, um inoffiziell eine Wohnung zu mieten.⁷⁸

Viele Sans Papiers haben Angehörige in Deutschland, die einen regulären Aufenthaltsstatus haben, oft leben sie mit ihnen zusammen. Diese Familienmitglieder können auf dem regulären Wohnungsmarkt eine Wohnung anmieten, die auch von den Sans Papiers genutzt wird. Zwar dürfen VermieterInnen erfragen, wie viele Personen in einer Wohnung leben werden und in welchem Verhältnis diese Personen zueinander stehen (Familie, Lebenspartner etc.), jedoch müssen hier keine Angaben über den Aufenthaltsstatus gemacht werden. Katinka aus Bosnien hat einige Monate bei diversen Familienangehörigen gelebt, bevor sie ein Zimmer bei einer Freundin beziehen konnte:

„Ich habe keine Miete gezahlt, aber dafür habe ich arbeiten müssen. [...] Mein Cousin hat mir angeboten, bei ihm zu wohnen. Das war eine schlechte Situation. Er verlangte, dass ich den Haushalt führte und auf die Kinder aufpassen sollte. Er ist dann oft mit seiner Frau ausgegangen und ich musste Ordnung machen. Weil er so schimpfte und befahl, bin ich zu meiner Cousine gegangen, aber das hat nicht lange gehalten, weil bei ihr kaum Platz war und so viele Kinder, dass ich dann doch wieder zu meinem Cousin gegangen bin.“

Dragan lebt in einer Wohnung, die seine Lebensgefährtin, eine deutsche Staatsangehörige, gemietet hat:

„Wir bewohnen eine Hausmeisterwohnung. Früher haben wir von einer Firma Geld dafür bekommen, das Treppenhaus zu putzen usw. Aber dann hat die Firma den Vertrag geändert und jetzt zahlen wir normal Miete und sind nicht mehr Hausmeister. [...] Die Firma hat] nur die Papiere meiner Frau gesehen, und die sind ja in Ordnung. [...] Wir wohnen allein in dem Haus, ansonsten gibt es nur Büros dort. Ich habe Anzeigen durchsucht, und meine Frau ist dann dort hingegangen und hat sich beworben. 1100 DM [ca. 550 Euro], aber die Miete zahlt meine Frau von ihrem Einkommen, und einen Teil trägt mein Bruder.“

Wohngemeinschaften sind ebenfalls eine typische Wohnform von Sans Papiers. In der Regel gibt es eine Person mit regulärem Aufenthaltsstatus, die als HauptmieterIn auftritt und alle Kosten mit den mitwohnenden Sans Papiers teilt. In kleineren Wohngemeinschaften kennen sich die Zusammenwohnenden gut und stammen häufig aus der gleichen Community. Martina aus Kolumbien teilt sich eine kleine Wohnung mit einer Freundin aus ihrer Community:

„Ich wohne mit einer Freundin in einer Wohnung. Ich habe [sie] auf einer Fiesta kennen gelernt. Es ist ein Ein-Zimmer-Apartment, mit einer kleinen Küche und einem Bad. Ich zahle 150 DM, das ist die Hälfte. Meine Freundin

⁷⁸ Expertengespräch Beratungsstelle für Wohnungslose Berlin.

mietet die Wohnung, sie hat Papiere. Aber dem Vermieter ist es auch egal, ob ich da wohne, da gibt es keine Probleme.“

Häufig werden die Plätze in Wohngemeinschaften von Sans Papiers innerhalb ihrer Community weitergegeben. Kleine Wohngemeinschaften sind in der Regel sehr unauffällige Wohnformen. Stephanie aus Nigeria wurde jedoch in der Wohnung ihres Freundes verhaftet, kurz nachdem sie dort eingezogen war:

„Ich habe bei meinem Freund gelebt. [Eines Tages war ich] in der Wohnung meines Freundes, und jemand hat die Polizei gerufen, einer von den Nachbarn. [...] Die Polizei stand an der Tür und wollte meine Papiere sehen, aber ich hatte keine Papiere.“

Eine weitere Strategie, über den regulären Wohnungsmarkt eine Wohnung zu erhalten, ist die der Strohmiete. Dabei mietet eine Person mit regulären Aufenthaltspapieren eine Wohnung an, die dann von einem Sans Papiers bezogen wird (Münz et al. 2001: 87). StrohmietInnen können Verwandte oder Bekannte der Sans Papiers sein, jedoch auch professionelle Broker, die sich ihre Dienste bezahlen lassen. Zu solch einem Strohmietverhältnis gehört in der Regel auch, dass die Miet- und sonstigen Zahlungen über ein Konto der StrohmietInnen laufen, die das Geld in bar von den Sans Papiers bekommen. Bei professionellen Brokern kommt es daher häufig vor, dass sie nicht nur eine Provision verlangen, sondern die Sans Papiers auch im Unklaren über die tatsächlichen Mietkosten halten und so überhöhte Mieten fordern können.

Sans Papiers, die eine kurzfristige Aufenthaltsperspektive haben, versuchen, ihre Lebenshaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten. Sie sind bereit, selbst kleine Apartments mit möglichst vielen anderen MigrantInnen zu teilen. Solche Wohngemeinschaften sind allerdings dann auffällig, wenn deutlich mehr Menschen in der Wohnung leben als allgemein üblich, und werden häufig von der Polizei und den Ausländerbehörden kontrolliert – sei es, weil sich Nachbarn beschweren, sei es, weil die VermieterInnen mit der Nutzung der Wohnung durch eine Wohngemeinschaft nicht einverstanden sind. Um sich trotz der hohen Belegung einer Wohnung vor Kontrollen zu schützen, bevorzugen Sans Papiers Wohngegenden, in denen viele MigrantInnen leben und sie daher kaum auffallen oder in denen es nur wenige Nachbarn gibt, z.B. in Industriegebieten. Dies hat auch den Vorteil, dass die Mieten in diesen Wohngegenden zumeist günstiger sind als in anderen Stadtteilen (Münz et al. 2001: 87).

Auch Gemeinschaftsunterkünfte finden sich vor allem in einsamen oder von vielen MigrantInnen bewohnten Stadtteilen, da auch sie durch eine hohe Belegung und starke Fluktuation gekennzeichnet sind. Gemeinschaftsunterkünfte sind professionelle Pensionen für Sans Papiers und andere MigrantInnen, die informell in Privathäusern und Mietwohnungen betrieben werden. Dabei leben mehrere Personen in einem Zimmer zusammen, sanitäre Einrichtungen werden von den MieterInnen geteilt, Kochgelegenheiten oder Aufenthaltsräume gibt es meistens nicht. Die Miete wird tage- oder wochenweise berechnet und im Voraus bezahlt. Dafür wird nicht nach den Personalien oder dem Aufenthaltsstatus der

MieterInnen gefragt (Alt 1999: 165f.). Da aber derartige Unterkünfte bekannt dafür sind, dass sie regelmäßig kontrolliert werden, nutzen sie in der Regel nur MigrantInnen, die erst kurze Zeit in Deutschland leben oder denen preiswertes Wohnen wichtiger ist als ein Schutz vor Kontrollen.

Derartige Gemeinschaftsunterkünfte werden auch von einigen ArbeitgeberInnen angeboten, zumeist in unmittelbarer Nähe zum Arbeitsplatz. Vor allem tun das Betriebe, die regelmäßig Saisonarbeitskräfte oder andere Kurzzeitbeschäftigte benötigen und die davon ausgehen, dass die Beschäftigten sich nur für die Dauer der Arbeit in Deutschland aufhalten. Diese Unterkünfte sind notdürftig eingerichtete Baucontainer, Scheunen oder Lagerräume und bestehen häufig aus nicht mehr als einem Bettenlager. Es herrschen unzureichende hygienische Verhältnisse und die Räume lassen sich oft nicht beheizen. Die Miete wird von den Löhnen abgezogen bzw. ist Teil der Lohnzusatzleistungen.

Der Schlosser Alexander aus der Ukraine hat bei einem ersten Aufenthalt zwei Monate lang in den Räumen seines Betriebs gelebt, ohne dafür etwas bezahlen zu müssen. Als er einige Monate später nach Berlin zurückkehrte, hatte er geplant, wieder im Betrieb zu wohnen, bezog dann jedoch ein eigenes Zimmer in einer Wohngemeinschaft:

„97 habe ich hier in der Werkstatt gewohnt. Es gab hier einen Schlafrum, eine Dusche und eine Küche. Damals hat auch ein Chef von uns hier gewohnt, unten, und oben haben wir gewohnt. Das war schon angenehm. Das nächste Mal hatte ich gedacht, ich penne wieder hier. Aber weil wir uns [Alexander und ein Arbeitskollege, d.V.] damals schon gestritten haben, da wollte ich natürlich nicht mehr hier wohnen. Der Chef sagte auch, ja, komm, such dir was anderes, weil er die Räume für was anderes nutzen wollte. Dann habe ich angefangen zu suchen. Zunächst habe ich in einer Wohngemeinschaft in einem Gästezimmer gewohnt, ein Jahr lang. Danach meinte ich dann, ich möchte länger bleiben, und ob ich in der WG ein Zimmer mieten könne. Ja, da waren dann zwei frei und ich habe eins gemietet, ziemlich klein, aber ich brauche nicht viel Platz; ich muss auch nur die Hälfte zahlen, 120 DM [ca. 60 Euro].“

Die Wohnung am Arbeitsplatz hatte den Vorteil, dass es auf dem Weg zur Arbeit keine Kontrollen geben konnte. Alexander musste den Betrieb lediglich verlassen, um Besorgungen zu machen. Dass er auf diese Weise ständig für seinen Arbeitgeber verfügbar war, machte ihm nichts aus, da er nach Stunden bezahlt wurde und lange Arbeitszeiten ein hohes Einkommen bedeuteten. Trotzdem zog er zum Zeitpunkt des Interviews vor, in einer Wohngemeinschaft zu leben, da er so weniger sozial isoliert war und seinen Arbeitsplatz zumindest für ein paar Stunden täglich verlassen konnte.

Haushaltshilfen, die nur eine Arbeitsstelle haben, leben häufig mit im Haushalt ihrer ArbeitgeberInnen. Sie sind mitunter für alle Aufgaben zuständig, die im Alltag anfallen: Kochen, Putzen, Kinderbetreuung, Alten- oder Krankenpflege etc. Paloma hat schon bei mehreren Familien gearbeitet. Sie berichtet, dass die Arbeit

in den Haushalten sehr anstrengend war, da sie rund um die Uhr verfügbar sein musste und nur wenige Stunden Freizeit hatte, die sie ebenfalls in der Wohnung der ArbeitgeberInnen verbrachte. Daher beschloss sie, mit einer Freundin eine Wohnung zu suchen und aus dem Haushalt der ArbeitgeberInnen auszuziehen.

Im Bereich der Prostitution gibt es für die MigrantInnen kaum eine Trennung zwischen Arbeit und Privatleben. Hierfür ist die 20-jährige Nigerianerin Clara ein Beispiel. Sie ist nach einer Abschiebung heimlich über Spanien und Frankreich wieder nach Deutschland eingereist und geriet nach nur wenigen Wochen erneut in Abschiebehaft, als sie in einem Bordell aufgegriffen wurde. Sie hatte in dem Bordell ein Zimmer gemietet und konnte sich darüber hinaus keine andere Bleibe leisten:

„Ich habe dort im Puff gelebt, weil ich keinen anderen Ort hatte, um zu bleiben. Ich war dort nur in meinem Zimmer. [Nachfrage: Und wie viel Miete hast Du gezahlt?] 250DM [ca. 125 Euro]. [Nachfrage: Im Monat?] (lacht spöttisch) Jeden Tag.“

Clara hatte angefangen, als Prostituierte zu arbeiten, weil sie keine Perspektive für einen anderen Job sah und außerdem obdachlos war. Obdachlosigkeit ist keine Seltenheit unter Sans Papiers. Das bedeutet aber nicht nur, dass sie in Notunterkünften oder auf der Straße übernachten müssen und jeder Witterung ausgesetzt sind, sondern sie geraten auch leichter in polizeiliche Kontrollen. Clara spricht zwar scheinbar relativ gleichgültig über ihre Obdachlosigkeit. Doch keine feste Unterkunft zu haben, heißt für Frauen häufig, Hilfe von Menschen anzunehmen, die sie ansonsten meiden würden:

„Wo ich schlafe, ist nicht so wichtig. Ich kann überall schlafen. Ich kann auch draußen schlafen, das ist kein Problem. Ich kann aber zu jedem Menschen gehen, in jedem Land, da gibt es welche, die dir helfen. [Nachfrage: Hattest Du nie eine eigene Wohnung?] Nein, ich hatte keine feste Wohnung. Wenn man keine Papiere hat, kann man keine Wohnung bekommen. [...]“

Obdachlosenunterkünfte, die von Gemeinden oder Wohlfahrtsverbänden betrieben werden, nehmen zwar Sans Papiers auf, jedoch müssen diese ihre Personalien angeben und können nur für kurze Zeit dort bleiben. Zudem müssen Sans Papiers damit rechnen, dass Obdachlosen asyl regelmäßig von der Polizei kontrolliert werden. Carlos aus Kolumbien hat regelmäßig in einem katholischen Obdachlosen asyl übernachtet. Auf Grund seiner eigenen Erfahrungen macht er auf den engen Zusammenhang zwischen Obdachlosigkeit und Erwerbslosigkeit bei Sans Papiers aufmerksam:

„Zur Zeit wohne ich mit einem Bekannten, der mir ein Zimmer untervermietet. Eine Zweizimmerwohnung mit Bad und Küche, ja. Ich habe nicht immer etwas für die Nacht gefunden, oft habe ich auf der Straße geschlafen. Ohne Geld gibt es keine Wohnung, ganz besonders, wenn Du keine Papiere hast; und wenn du keine Arbeit hast, verlierst du sie wieder. Bis vor fünf Monaten war ich wohnungslos. Im Moment habe ich was.“

Einen Mieterschutz, wie er für reguläre Mieter auch dann existiert, wenn sie ihre Miete nicht pünktlich zahlen können, haben Sans Papiers nicht, weil sie die Wohnungen irregulär oder in einem inoffiziellen Untermietverhältnis bewohnen. Der Verlust des Einkommens geht daher häufig mit dem Verlust der Wohnung einher, weil Sans Papiers kaum Möglichkeiten haben, Rücklagen für Zeiten der Arbeitslosigkeit zu bilden.

Besonders viel Beachtung in den Medien finden die so genannten Kirchenasyle, in denen Flüchtlinge Unterkunft finden, wenn sie ihren Aufenthaltsstatus verloren haben. Ziel der Kirchenasyle ist es, über Petitionen oder Folgeanträge den Flüchtlingen einen regulären Aufenthaltsstatus zu verschaffen. Obwohl den lokalen Ausländerbehörden bekannt ist, dass sich in den Kirchen Sans Papiers aufhalten, ist es bisher kaum zu Verhaftungen von Flüchtlingen aus dem Kirchenasyl oder Verurteilungen der unterstützenden Kirchengemeinden z.B. wegen der Unterstützung beim undokumentierten Aufenthalt gekommen. Laut der ökumenischen Bundesarbeitsgemeinschaft „Asyl in der Kirche“ gab es im Jahr 2000 50 öffentliche Kirchenasyle mit 189 Personen, 2002 gab es 45 öffentliche Kirchenasyle mit 193 Personen; hinzu kommen die so genannten stillen Kirchenasyle, bei denen Kirchengemeinden abgelehnte AsylbewerberInnen aufnehmen, ohne dass dies öffentlich gemacht wird. Davon waren der Bundesarbeitsgemeinschaft 2002 13 mit insgesamt 35 Personen bekannt (Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft 2000; Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft 2003). Zwar ist davon auszugehen, dass es zusätzlich noch weitere stille Kirchenasyle und anderen Formen von kirchlicher Unterstützung von Sans Papiers gibt. Gleichwohl verdeutlichen die genannten Zahlen, dass Kirchenasyle vornehmlich eine politische Bedeutung haben und das Wohnungsproblem für die überwiegende Zahl der Sans Papiers nicht lösen können. Sünlan lebt mit ihren neun Kindern bereits seit drei Jahren im Kirchenasyl, die letzten zwei davon in einer Gemeindefwohnung an der Grenze zu Belgien:

„Ich lebe im Kirchenasyl, mit meinem Mann und meinen Kindern. [...] Zunächst sollten wir nur für drei Monate bleiben, aber jetzt dürfen wir auch länger bleiben. [...] Für mich ist das auch nicht gut, den ganzen Tag hier drinnen zu sein. Immer sitzen, immer denken. Ich möchte gern raus und was machen. Aber im Moment geht das nicht. [...] Das ist hier kein Leben, das ist wie Krieg. Auch wenn viele Leute freundlich und lieb zu uns sind, das ist für uns nicht alles. Wir wollen frei leben und ohne Angst.“

Neben Kirchengemeinden gibt es noch weitere Unterstützungsorganisationen wie Frauenhäuser, Beratungsstellen oder „Projekt Zuflucht“-Initiativen, die Unterkunft für Sans Papiers bereitstellen. Allerdings können diese Sans Papiers nur für kurze Zeit tun und bemühen sich daher darum, andere Wohnmöglichkeiten für die Sans Papiers zu finden. Diese Unterstützungsorganisationen werden also wohl noch weniger Sans Papiers beherbergen als Kirchengemeinden, zumal sie meistens über keine eigenen Räumlichkeiten oder

Finanzmittel zur Anmietung von Wohnungen verfügen. Der marokkanische Maurer Ali, der seit 18 Monaten in einer kleinen Wohnung in einer niedersächsischen Stadt lebt, dürfte eher eine Ausnahme sein:

„[In Deutschland konnte ich] zunächst bei meinem Cousin unterkommen, später habe ich dann Kontakt zu der Unterstützungsorganisation bekommen, die mir jetzt noch hilft. [...] Ich wohne hier alleine in einer Wohnung einer Hausgemeinschaft. [...] Die Wohnung hat die Unterstützungsorganisation für mich gefunden.“

Solche Sonderfälle ändern aber nichts an dem allgemeinen Befund, dass die Wohnsituation angesichts interner Kontrollen und der ökonomischen Situation von Sans Papiers als prekär bezeichnet werden muss.

4.5 Schule und Kinderbetreuung

Nach Art. 7 Abs. 1 GG steht das gesamte Schulwesen unter Aufsicht des Staates, wobei die Ausgestaltung des Bildungswesens in den Kompetenzbereich der Bundesländer fällt und in einzelnen Landesschulgesetzen geregelt wird. In Bezug auf die Beschulung von Sans Papiers gibt es daher keine bundeseinheitliche Regelung, jedoch wird in den Landesschulgesetzen grundsätzlich allen minderjährigen MigrantInnen das Recht auf Schulbesuch eingeräumt und damit indirekt auch Kindern von Sans Papiers (Fodor 2001: 182ff.). Das Bundesland Berlin hat hierfür eine rechtliche Grundlage geschaffen (§ 15 BerlSchulG). Jedoch besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Schulrecht und Schulpflicht. In einigen Bundesländern nehmen die Landesschulgesetze nicht nur Sans Papiers, sondern auch Kinder von AsylbewerberInnen und Kriegsflüchtlingen von der Schulpflicht aus. Schulrecht statt Schulpflicht hat hier zur Folge, dass es der Verantwortung einzelner Schulen überlassen bleibt, diese MigrantInnen aufzunehmen; eine rechtliche Verpflichtung gibt es nicht. Im Sechsten Familienbericht der Bundesregierung wird zwar die Beschulung von Kindern von Sans Papiers gefordert: „Die Bundesregierung unterstützt zentrale Forderungen des Berichts für den Bereich der Bildung. Eine Reihe von Forderungen richten sich in erster Linie auch an Länder und Kommunen. Dazu gehört auch die Forderung, Kindern ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland einen Schulbesuch zu ermöglichen“ (Bundesministerium für Familie 2000: XXIV). Rechtliche Konsequenzen hatte diese Forderung bisher jedoch nicht.

Unabhängig davon verhindern aber auch interne Migrationskontrollen den Schulbesuch von Sans Papiers und ihren Kindern. Bei der Anmeldung von neuen Schulkindern registrieren öffentliche Schulen auch den Aufenthaltsstatus der Eltern, da eine Meldebescheinigung vorgelegt werden muss (Münz et al. 2001: 89). Auch wenn verschiedentlich angezweifelt wird, dass Schulen den Übermittlungspflichten des Ausländergesetzes (§ 76 AuslG) nachkommen müssen (Vogel 1999b: Fußnote 1 auf S. 182; Fodor 2001: 208ff.), benachrichtigen viele die

lokalen Ausländerbehörden (Sieveking 1999: 109; Alt 2003: 481). Aber auch Schulleitungen, die keine Daten übermitteln, lehnen die Aufnahme von Kindern von Sans Papiers oft ab, weil sie sich andernfalls wegen der Unterstützung des undokumentierten Aufenthalts (§§ 92 und 92a AuslG) strafbar machen (Fodor 2001: 212f.; Bundesbeauftragte für Ausländerfragen 2002: 93; Alt 2003: 216f.) oder bei einem Unfall wegen der fehlenden Unfallversicherung haftbar gemacht werden könnten (Münz et al. 2001: 89). Schulen, die Sans Papiers unterrichten, tun dies daher in den meisten Fällen inoffiziell. Dass die Kinder keinen Aufenthaltsstatus haben, ist dann nur der Schulleitung und wenigen LehrerInnen bekannt, die sich nicht an die Übermittlungspflichten halten wollen (AutorInnenkollektiv 2000: 99).

Für nicht-schulpflichtige Kinder stehen in Deutschland Angebote zur Kinderbetreuung in Kindergärten, -tagesstätten und -horten zur Verfügung, die von Kommunen, kirchlichen und gemeinnützigen Trägern unterhalten werden. Finanziert werden diese Betreuungsangebote durch staatliche Zuschüsse und einkommensabhängige Beiträge der Eltern. Kindergärten sind keine „öffentlichen Stellen“ im Sinne des Ausländergesetzes und daher nicht verpflichtet, den Ausländerbehörden Daten zu mitzuteilen. Dafür bestehen jedoch andere Hindernisse für Sans Papiers. Zum einen ist die Nachfrage nach Kindergartenplätzen in aller Regel größer als das Angebot. Entsprechend sind diese Einrichtungen kaum in der Lage, inoffiziell weitere Kinder aufzunehmen. Zudem werden Sans Papiers häufig abgelehnt, da sie keinen Versicherungsschutz genießen, während andere Kinder in der Betreuungszeit über die gesetzliche Unfallversicherung abgesichert sind (§ 2 SGB VII). Hinzu kommt, dass es keine staatlichen Zuschüsse für inoffiziell betreute Kinder gibt. In den meisten Fällen verfügen weder die Sans Papiers noch die Betreuungseinrichtungen über die finanziellen Mittel, die anfallenden Kosten zu decken.

JedeR zweite der zwanzig interviewten Sans Papiers hat eigene minderjährige Kinder, aber nur ein ihres Nachwuchses hält sich auch in Deutschland auf. Einige Kinder leben bei Familienangehörigen im Herkunftsland, z.B. beim anderen Elternteil oder bei den Großeltern. Für die Sans Papiers, die lediglich eine befristete Aufenthaltsperspektive haben oder regelmäßig ins Herkunftsland pendeln, macht ein Nachzug der Kinder kaum Sinn. Katharina, eine 36-jährige Haushaltshilfe aus Bosnien, kann ihre Kinder bei ihrem Mann und seiner Familie lassen, während sie regelmäßig für einige Monate im Jahr zum Arbeiten nach Deutschland reist. Alexander aus der Ukraine hat drei Jahre lang seine Familie nur wenige Male im Jahr bei Aufenthalten in der Ukraine oder bei Besuchen in Berlin gesehen. Sein sechsjähriger Sohn lebt bei der Mutter und geht in der Ukraine zur Schule. Zwei andere junge Männer geben an, zwar Kinder zu haben, die aber bei der Mutter im Herkunftsland leben und zu denen sie keinen Kontakt mehr haben.

Die Möglichkeiten, mit Kindern undokumentiert in Deutschland zu leben, sind stark eingeschränkt, vor allem weil die meisten Sans Papiers auf eine Betreuung ihrer Kinder angewiesen sind, während sie selbst einer Arbeit

nachgehen. Manchmal können Familienangehörige oder Bekannte, die in Deutschland leben, zeitweilig diese Aufgabe übernehmen. Aber selbst wenn eine solche private Betreuung möglich ist, wünschen sich die meisten Sans Papiers, dass ihre Kinder eine Schule besuchen, damit sie eine Ausbildung und ein Abschlusszeugnis erhalten und Kontakt zu anderen Kindern haben. Daher hoffen vor allem Sans Papiers mit einer langfristigen Aufenthaltsperspektive, dass sie einen gesicherten Status erhalten, um regulär mit ihren Kindern zusammen leben können.

Mit eigenen Kindern leben in Deutschland fast ausschließlich Sans Papiers, die ihren Aufenthaltstatus für sie überraschend verloren haben und sich als Overstayer aufhalten müssen. Häufig sind es Flüchtlingsfamilien, deren Asylantrag abgelehnt wurde oder die nach Ablauf eines zeitlich befristet gewährten Flüchtlingsstatus (z.B. Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien) untergetaucht sind, um einer Abschiebung in das Herkunftsland zu entgehen. Sünlan ist auf die Hilfe der Kirchengemeinde und das Wohlwollen der Schulleiter angewiesen, um ihren Kindern eine Schulbildung zu ermöglichen.

„Jemand von der Gemeinde hat mit der Schule gesprochen und mit dem Kindergarten. Acht Kinder – normalerweise dürfen die Kinder nicht in die Schule. Es gibt Probleme mit der Versicherung, wenn die Kinder nicht versichert sind, dann nehmen die Direktoren sie nicht auf. Aber eine Hauptschule und eine Grundschule haben gesagt, egal was die Politiker oder der Staat sagen, wir machen das, was menschlich ist und haben es für die Kinder möglich gemacht. Meine ältesten Kinder sind jetzt fertig, aber sie dürfen nicht an ein Gymnasium oder eine Handelsschule oder studieren oder eine Ausbildung machen. Das ist sehr schwer, weil meine Kinder alle gute Noten haben, nur Einsen und Zweien. Der Lehrer hat gesagt, dass die Kinder normalerweise nicht auf eine Hauptschule gehören, sie sind zu intelligent. [... Ein] Lehrer von der Hauptschule hat bei der Handelsschule mit dem Direktor gesprochen, um eines meiner Kinder dorthin zu schicken. Aber das hat nicht geklappt, weil sie keine Versicherung haben.“

Der Türke Metin lebt mit seinen zwei Kindern im Kirchenasyl. Ohne die Vermittlung durch die Gemeinde hätte er keinen Kindergartenplatz für seine Tochter bekommen:

„Die Jüngste ist gerade in den Kindergarten gekommen, der Junge in die Schule. Bei der Schule gab es keine Probleme, aber beim Kindergarten schon. Der Kindergarten wollte uns zunächst keinen Platz geben, weil wir keine Sozialhilfe mehr bekommen und wir den Platz auch nicht bezahlen können. Aber dann hat sich der Pfarrer für uns eingesetzt und wir haben den Platz bekommen.“

Andere Sans Papiers, die mit Kindern zusammen in Deutschland leben, haben Familienangehörige oder Bekannte mit regulärem Aufenthaltsstatus, bei denen die Kinder leben können. Dragan lebt seit vier Jahren ohne Papiere bei seiner Familie in Deutschland. Seine Frau ist offiziell mit Dragans Bruder verheiratet, beide haben die deutsche Staatsbürgerschaft. Auf dem Papier gibt sich sein Bruder auch

als Vater von Dragans Kind aus, so dass es keine Schwierigkeiten beim Kindergartenbesuch gibt:

„Mein Sohn hat die Staatsbürgerschaft, weil mein Bruder offiziell der Vater ist und er seit einigen Jahren die deutsche Staatsbürgerschaft hat. Mein Sohn geht offiziell zum Kindergarten. Das kostet zwar Geld, aber es war wegen meiner Situation kein Problem. Da ich keine Arbeit habe, kümmere ich mich um das Kind. Ich bringe ihn zum Kindergarten, hole ihn ab usw. während meine Frau arbeitet.“

Solange die Kinder noch nicht im Kindergartenalter sind, ist ein Aufenthalt mit ihnen kein größeres Problem, wenn die Kinder während der Arbeitszeit von Verwandten oder Bekannten betreut werden können. Die Nigerianerin Stephanie hat eine vierjährige Tochter in Deutschland. Ein Kindergartenbesuch kam für das Mädchen bisher noch nicht in Frage, so dass sich Stephanie entweder selbst um die Betreuung gekümmert hat oder Freundinnen und ihre Schwester bat, auf sie aufzupassen. Als Stephanie in Abschiebehaft geriet, lebte das Mädchen bei Stephanies Schwester, die einen sicheren Aufenthaltsstatus hat, weil sie einen Deutschen geheiratet hat.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich angesichts der geschilderten Schwierigkeiten nur vier Gruppen von Sans Papiers darauf einlassen, mit Kindern undokumentiert in Deutschland zu leben: Overstayer, die nicht damit gerechnet haben, Sans Papiers zu werden; MigrantInnen, die z.B. auf Grund ihrer Fluchtgeschichte eine langfristige Aufenthaltsperspektive haben; Sans Papiers mit Verwandten in Deutschland, die einen festen Aufenthaltstatus haben; und schließlich Eltern von Kindern im Säuglingsalter. Die Mehrzahl der Sans Papiers in Deutschland hat jedoch keine eigenen Kinder oder lässt diese bei Familienmitgliedern oder Bekannten im Herkunftsland (Alt 2003: 216ff.).

5. Vereinigte Staaten: Interne Migrationskontrollen und Handlungsspielräume von Sans Papiers

In den Vereinigten Staaten herrscht bis heute das Selbstverständnis vor, eine „*nation of immigrants*“ zu sein. Die Mehrzahl der US-StaatsbürgerInnen hat zumindest Großeltern mit einem Einwanderungshintergrund. Diesem Selbstverständnis zum Trotz war das Land nicht immer eine offene Einwanderungsgesellschaft: Seit seiner Gründung fand zwar kontinuierlich Einwanderung statt, die Einwanderungszahlen unterlagen aber historisch erheblichen Schwankungen, d.h. es gab Zeiten großer Einwanderungswellen und Zeiten starker Einwanderungsrestriktionen.

Für die 1990er Jahre trifft die Bezeichnung „Einwanderergesellschaft“ auf die USA zweifelsfrei zu. In keinem Jahrzehnt zuvor sind derart viele MigrantInnen in die USA eingewandert, und noch nie zuvor kamen sie aus so vielen verschiedenen Herkunftsländern (Niessen; Schibel 2003: 8). Neben den regulären Einwanderungen ist auch die Zahl der undokumentierten MigrantInnen stark angestiegen. Legt man die neuesten Schätzungen von ca. acht Millionen Sans Papiers für das Jahr 2000 zu Grunde (Passel 2002; U.S. Immigration and Naturalization Service 2003a), hat rund ein Viertel der im Ausland geborenen Bevölkerung (ca. 31 Millionen) bzw. ca. 2,8% der US-Gesamtbevölkerung (290 Millionen) keinen regulären Aufenthaltsstatus (Daten berechnet nach: U.S. Bureau of the Census 2001).

Anders als in der Bundesrepublik wird die Anwesenheit von Sans Papiers nicht erst seit den 1990er Jahren intensiv diskutiert. Seit den ersten Einwanderungsbe-

schränkungen durch den *Chinese Exclusion Act* von 1882⁷⁹ und der darauf folgenden Gründung der US-Einwanderungsbehörde INS hat es undokumentierte Migration gegeben. Der *Chinese Exklusion Act*, der zur Zeit der großen Einwanderungswellen aus Irland, Großbritannien, Mitteleuropa und Italien verabschiedet wurde, sollte die weitere Zuwanderung aus Asien unterbinden und die Anwerbung von Arbeitskräften nur aus bestimmten Herkunftsregionen zulassen. Die bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts formulierte Einwanderungspolitik baute auf dem Prinzip dieses *Chinese Exclusion Acts* auf: Die Einwanderung aus Nordwesteuropa wurde gefördert, aus Lateinamerika toleriert, aus Ost- und Südeuropa kontingentiert und aus Asien und Afrika verhindert. Durchgesetzt wurde diese Einwanderungspolitik über die Vergabe von Einreisevisa auf der Basis von Länderquoten einerseits und mit externen Kontrollen in Häfen und an den Landgrenzen andererseits. Mit diesen ersten Einwanderungsbeschränkungen tauchte in den Vereinigten Staaten auch erstmals das Phänomen undokumentierte Migration auf. Die 3200 km lange Landgrenze der USA zu Mexiko und die 8800 km lange Grenze zu Kanada konnten (und können bis heute) nicht lückenlos kontrolliert werden, ebenso die Tausende Kilometer lange Küste.

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die Einwanderungsquoten für alle Herkunftsregionen im Vergleich zur Jahrhundertwende drastisch gesenkt. Erst nach dem *New Deal* in den späten 1930er Jahren und zu Beginn des zweiten Weltkriegs wurde offiziell wieder mehr Einwanderung zugelassen. Insbesondere das so genannte *Bracero*-Programm⁸⁰ brachte seit 1942 Tausende mexikanische Arbeitskräfte in die Vereinigten Staaten. Dieses Programm wurde unter der Roosevelt-Administration initiiert, um Arbeitskräfte in Mexiko als Ersatz für die US-Rekruten insbesondere in der Agrarwirtschaft und für die kriegswichtige Produktion anzuwerben. Damit beschränkte sich der Staat erstmalig nicht nur auf die Anwerbung von permanenten EinwandererInnen,⁸¹ sondern machte befristete Arbeitsvisa zu einem festen Bestandteil der US-Einwanderungspolitik (García 1980). Die Befristung der Arbeitsvisa für die *Braceros* führte jedoch dazu, dass viele nach Ablauf ihres Visums als *Overstayer* in den USA blieben. Andere kehrten zwar nach Mexiko zurück, da sie jedoch keine Aussicht auf ein neues Arbeitsvisum hatten, beschlossen sie, in der nächsten Saison undokumentiert in die USA einzureisen.

Als nach Kriegsende die Arbeitslosigkeit unter den ehemaligen Soldaten stieg und daraufhin die Quoten für die Anwerbung von *Braceros* gesenkt wurden, nahm

⁷⁹ Andere Quellen gehen davon aus, dass bereits 1862 mit einem Gesetz, das es US-amerikanischen Schiffen verböt, MigrantInnen aus China zu transportieren, die ersten Einwanderungsbeschränkungen beschlossen wurden (Kern 2001: 60).

⁸⁰ Der Begriff „*Braceros*“ geht auf das spanische Wort „*Brazos*“ (Arme) zurück und lässt sich als „Helfende Hände“ übersetzen.

⁸¹ Bis 1942 überließ der Staat die Anwerbung von temporären ArbeitsmigrantInnen privaten Unternehmen. Vor allem die Eisenbahngesellschaften heuerten zur Jahrhundertwende temporäre ArbeitsmigrantInnen aus Asien und Mexiko für den Bau neuer Gleise an.

die undokumentierte Migration erheblich zu, weil die billige Arbeitskraft der mexikanischen ArbeitsmigrantInnen weiterhin in der Landwirtschaft und in Teilen der Industrie gebraucht wurde (Donato; Carter 1999: 112ff.). Als Reaktion auf die wachsende undokumentierte Bevölkerung beschloss die Eisenhower-Administration 1954 mit der „*Operation Wetback*“ die ersten systematischen internen Migrationskontrollen. Bei dieser historisch beispiellosen Massenabschiebung wurden Tausende undokumentierter mexikanischer MigrantInnen als „*wetbacks*“ interniert und laut INS bis zu 1,3 Millionen Sans Papiers „repatriert“ bzw. abgeschoben (García 1980: 169ff.; Dunn 1996: 14ff.). Diese Massenabschiebung blieb zwar einmalig in der US-Geschichte, jedoch wurden auch in den 1960er Jahren mehrere Versuche unternommen, mit massiven polizeilichen Kontrollen im Binnenland undokumentierte MigrantInnen aufzugreifen. Massenhafte Ausweisungen aber hat es seit der Bürgerrechtsbewegung und der Verabschiedung von Anti-Diskriminierungsgesetzen nicht mehr gegeben.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde das *Bracero*-Programm mehrfach verlängert, bis es 1964 es im Zuge einer Reform des *Immigration and Nationality Acts* (INA) beendet wurde (García 1980). Mit der Reform wurde auch das bisher vorherrschende System der Länderquoten aufgegeben und durch ein Einwanderungsgesetz ersetzt, das den Familiennachzug sowie die Migration nach der Qualifikation der MigrantInnen und den Präferenzen der US-Wirtschaft fördert.

Das neue Einwanderungsgesetz und das offizielle Ende des *Bracero*-Programms führten jedoch nicht zu einem Aussetzen der Arbeitskräftemigration aus Mexiko, Mittelamerika und dem karibischen Raum. Die MigrantInnen wurden auch 1964 als Arbeitskräfte in der US-Wirtschaft nachgefragt, und da sie über etablierte soziale Netzwerke verfügten, blieben sie undokumentiert in den USA (Joppke 1999: 25ff.; Hayes 2001: 30f.). Die politische Instabilität Mittelamerikas und der Karibik, die ökonomische und politische Interdependenz dieser Regionen mit den Vereinigten Staaten sowie die großen Einkommensdifferenzen zwischen den Herkunftsstaaten und den USA führten dazu, dass die Zahl der undokumentierten MigrantInnen weiter anstieg (Castles; Miller 1998: 131ff.).

Angesichts der wachsenden undokumentierten Bevölkerung wurde seit Anfang der 1980er Jahre in beiden großen US-Parteien intensiv über eine Legalisierung der Sans Papiers diskutiert. Ein Legalisierungsgesetz scheiterte aber lange Zeit am Widerstand der EinwanderungsgegnerInnen innerhalb der republikanischen Partei und der US-Gewerkschaften, deren Interessen vor allem von Abgeordneten der demokratischen Partei vertreten wurden. Erst nachdem 1986 als Zugeständnis an die Gewerkschaften im IRCA erstmalig Kontrollen am Arbeitsmarkt beschlossen worden waren, um gegen die Beschäftigung von Sans Papiers vorzugehen, konnte es zur Legalisierung kommen. Im Zuge verschiedener Legalisierungsprogramme des IRCA (Sektionen 201ff.) erhielten 3,1 Millionen Sans Papiers reguläre Dokumente. U.a. bekamen diejenigen, die sich lange Zeit undokumentiert in den USA aufgehalten und mit ihrer Arbeitskraft (insbesondere

in der Landwirtschaft) zur wirtschaftlichen Leistungskraft der USA beigetragen hatten, mit dem *Special Agricultural Worker Program* (SAW) und dem *Replacement Agricultural Worker Program* (RAW) einen regulären Aufenthaltsstatus (Donato; Carter 1999: 123). Mit der Legalisierung sollte aber auch die undokumentierte Bevölkerung so weit verkleinert werden, dass undokumentierte Migration künftig kontrolliert werden könnte und die US-Wirtschaft gezwungen wäre, reguläre statt undokumentierte Arbeitskräfte zu beschäftigen. Zur Austrocknung des irregulären Arbeitsmarkts wurden daher nicht nur Legalisierungsprogramme und Arbeitsmarktkontrollen, sondern auch deutlich erhöhte Einwanderungskontingente für ArbeitsmigrantInnen für die Agrarindustrie (IRCA Sektion 301ff.) und die Verschärfung der Grenzkontrollen an der Landesgrenze zu Mexiko beschlossen (IRCA Sektion 111ff.).

Trotz des IRCA und kleinerer Legalisierungsprogramme⁸² in den Folgejahren konnte der Zuzug von neuen Sans Papiers nicht verhindert werden. In Teilen US-Wirtschaft gibt es bis heute Arbeitsplätze, die auf Grund der schlechten Arbeitsbedingungen fast ausschließlich von Sans Papiers angenommen werden. Zudem haben die Legalisierungsprogramme zu einer Regeneration und einem Ausbau der sozialen Netzwerke geführt, die die Einreise von neuen Sans Papiers erleichtern. Da die Einwanderungsmöglichkeiten von Angehörigen der legalisierten MigrantInnen sowie der Zuzug von regulären Arbeitskräften kontingentiert und der Flüchtlingsschutz stark eingeschränkt sind, sehen viele MigrantInnen weiterhin keine andere Möglichkeit, als undokumentiert in den Vereinigten Staaten zu leben. Es wird daher davon ausgegangen, dass bis Mitte der 1990er Jahre die undokumentierte Bevölkerung das gleiche Ausmaß wie vor dem IRCA erreicht hat (Baker 1997: 6) und seitdem kontinuierlich wächst (Passel 2002; U.S. Immigration and Naturalization Service 2003a).

Nach Schätzungen hat die undokumentierte Bevölkerung in den 1990er Jahren jährlich um rund 500 000 Sans Papiers zugenommen. Die meisten – 55% – kommen aus Mexiko, weitere 22% aus anderen Teilen Lateinamerikas (Passel 2002: 26). Die US-Einwanderungsbehörde nimmt an, dass die Mehrzahl mit gültigen Papieren einreisen und nur ein geringerer Teil undokumentiert die US-mexikanische Grenze passiert. Internen Migrationskontrollen, vor allem Arbeitsmarktkontrollen und polizeilichen Kontrollen, kommt daher seit dem IRCA eine immer größere Bedeutung zu. Allerdings setzt die US-Regierung weiterhin primär auf externe Migrationskontrollen.

Externe Kontrollen an den Landgrenzen wurden zwar seit dem Ende der 1960er Jahre kontinuierlich ausgebaut; besonders weitreichend wurden die Grenzen jedoch 1986 mit dem IRCA und 1994 mit der texanischen „*Operation Blockade*“ (später in „*Operation Hold the Line*“ umbenannt) und der kalifornischen „*Operation Gatekeeper*“ aufgerüstet. Der Ausbau der externen Kontrollen von 1994

⁸² Durch diese Programme erhielten einige tausend Flüchtlinge aus Mittelamerika, vor allem aus El Salvador und Nicaragua, einen temporären Aufenthaltsstatus, den so genannten *Temporary Protected Stay* (TPS); Menjivar 1999: 240.

ist zum einen auf das Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens in diesem Jahr zurückzuführen: Es wurde befürchtet, dass die undokumentierten Grenzübertritte zunehmen würden. Zum anderen waren die Maßnahmen eine Reaktion des US-Kongresses Gouverneurswahlkampf 1994 in Kalifornien. Dieser Wahlkampf war vor allem durch die Behauptung des amtierenden republikanischen Gouverneurs Pete Wilson geprägt, die US-Regierung unternehme zu wenig gegen undokumentierte Migration (Nevins 2002: 91f.).

Mit der Hochrüstung der US-mexikanischen Grenze durch *Operation Gatekeeper* und deren Pendant an anderen Grenzabschnitten wurden jedoch nicht nur viele Kilometer Zaun und Grenzmauern errichtet, es wurden auch die internen Kontrollen der *Border Patrol* ausgeweitet. Dazu gehörten u.a. die mobilen und stationären Kontrollpunkte auf den Autobahnen und Landstraßen in Grenznähe, an denen SchmugglerInnen und undokumentierte MigrantInnen aufgegriffen werden sollten.

1996 wurde mit dem IIRAIRA nicht nur ein weiterer Ausbau der Grenzkontrollen beschlossen (Eschbach et al. 1999: 431), sondern auch erstmalig die Exklusion von Sans Papiers von staatlichen Leistungen wie Sozialhilfe und Gesundheitsversorgung auf nationaler Ebene (Fragomen 1997; Zimmermann; Tumlin 1999). Außerdem war geplant, ein Einreise- und Ausreisekontrollsystem aufzubauen, mit dem Overstayer am Verbleib in den USA gehindert werden sollten. Allerdings kam dieses System auf Grund von technischen und administrativen Problemen nie in der geplanten Weise zum Einsatz. Erst im Zuge des *USA Patriot Act 2002* kam es mit dem *National Security Entry-Exit Registration Systems* (NSEERS) und dem SEVIS, welches die Visaaufgaben für SchülerInnen und Studierende überprüft, zu einer Neuaufgabe des Kontrollsystems.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ist die Bedeutung von internen Kontrollen für die US-Administration nicht zuletzt deshalb deutlich gestiegen, weil sich ein Teil der mutmaßlichen Attentäter undokumentiert in den USA aufgehalten haben soll. Welche langfristigen Auswirkungen die neuere Gesetzgebung auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers hat, wird sich noch zeigen müssen, da die Maßnahmen nur schrittweise implementiert werden und sich erst noch in der Praxis bewähren müssen. Im Folgenden sollen daher nur interne Migrationskontrollen, wie sie bis vor den Anschlägen 2001 in Kraft waren, und ihre Auswirkungen auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers in den Bereichen polizeiliche Kontrollen, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen, Meldewesen, Wohnung und Schule untersucht werden.

5.1 Polizeiliche Kontrollen

Polizeiliche Kontrollen, die undokumentierte Migration im Binnenland aufdecken sollen, werden zum einen von der nationalen Grenzpolizei *Border Patrol*⁸³ und zum anderen von den einzelstaatlichen und lokalen Polizeibehörden durchgeführt. Zudem nimmt die Einwanderungsbehörde eigenständige Kontrollen vor, bei denen sie von der *Border Patrol* unterstützt wird. Die Leitlinien dieser Kontrollen sehen vor, undokumentierte MigrantInnen möglichst umgehend nach dem Grenzübertritt im grenznahen Raum aufzugreifen, im Binnenland auf Hinweise aus der Bevölkerung zu reagieren, straffällige Sans Papiers auszuweisen, Schlepperorganisationen zu zerschlagen und undokumentierte MigrantInnen abzuschrecken.

Kontrollen der *Border Patrol*

Interne Migrationskontrollen der für die Grenzsicherung zuständigen *Border Patrol* konzentrieren sich auf einen rund 50 km breiten Streifen entlang der nationalen Außengrenzen (INA Sektion 287). Vor allem im Korridor an der Landesgrenze zu Mexiko überprüft die *Border Patrol* an mobilen und stationären Kontrollpunkten anlassunabhängig Fahrzeuge und Personen (Eschbach et al. 1999: 447; Nevins 2002: 121ff.). Derartige Kontrollen gibt es auch in Zügen und Reisebussen. „Anlassunabhängig“ heißt in diesem Zusammenhang, dass Kontrollen nicht lediglich auf Grund des Aussehens oder der vermuteten Herkunft einer Person ausgelöst werden, sondern wenn ein Bezug zu einem (undokumentierten) Grenzübertritt vermutet wird. Es handelt sich bei diesen Maßnahmen um interne Kontrollen, da sie auch zwischen großen Städten wie z.B. den Ballungszentren San Diego und Los Angeles durchgeführt werden, und damit ein Großteil des kontrollierten Verkehrs die nationalen Grenzen nicht passiert hat. Bei Fahrzeugkontrollen können der Zulassungsort, das Alter und der Typ eines Fahrzeugs, die Anzahl der Passagiere und die mitgeführte Fracht ausschlaggebend sein, bei Personenkontrollen die Kleidung und das Gepäck.⁸⁴

Daneben unterstützt die *Border Patrol* als Exekutivorgan die Einwanderungsbehörde INS im Binnenland. Bei der Fahndung nach Schlepperorganisationen und undokumentierten MigrantInnen können Kontrollen z.B. mit

⁸³ Bis 2002 unterstand die *Border Patrol* der US-Einwanderungsbehörde INS und damit dem Justizministerium, heute gehört sie zum Bureau of Customs and Border Protection (BCBP), das dem Ministerium für Heimatschutz (DHS) untersteht.

⁸⁴ Auch wenn so genanntes *racial profiling* durch die US-Anti-Diskriminierungsgesetze verboten ist, ist nicht auszuschließen, dass bei täglich Hunderten von Fahrzeugkontrollen die vermeintliche Herkunft und das Aussehen an den Kontrollpunkten auf den Autobahnen zu Auswahlkriterien für intensivere Kontrollen werden; Expertengespräch am 17.3.2000 mit Officer Shawn Moran von der US *Border Patrol*, Sektor Imperial Beach (San Isidro); Experteninterview am 10.2.2000 mit Claudia Smith, California Rural Legal Assistance (CRLA).

Straßensperren oder auf Tagelöhnerarbeitsmärkten im gesamten Bundesgebiet veranlasst werden.

Nicht zuletzt wegen der massiven Kritik, die an Maßnahmen wie der „*Operation Wetback*“ von 1954 geäußert wurde, muss heute jedoch ein konkreter Anfangsverdacht vorliegen, um Kontrollen der *Border Patrol* im Binnenland zu begründen. Derartige Anhaltspunkte, die die Kontrolle einer bestimmten Region oder einer Personengruppe begründen sollen, werden von den so genannten *Law Enforcement Support Centers* der Einwanderungsbehörden gesammelt (IRCA Sektion 111). Hier werden Hinweise von anderen staatlichen Institutionen ausgewertet, z.B. wenn bei Polizeikontrollen der Verdacht entsteht, dass MigrantInnen gefälschte Papiere benutzt haben (vgl. Tabelle 8 im Anhang I). Auch nach den Ermittlungen anderer INS-Abteilungen (z.B. im Zuge von Arbeitsmarkt-kontrollen) können weitergehende Kontrollen beschlossen werden (z.B. Personalienüberprüfungen auf den Straßen, an denen TagelöhnerInnen auf eine Beschäftigung warten). Zudem wirbt die *Border Patrol* für ein Infotelefon, über das der INS Hinweise auf undokumentierte MigrantInnen aus der Bevölkerung sammelt. Diese Hinweise können zur Grundlage für Kontrollen werden, welche die *Border Patrol* mit anderen INS-MitarbeiterInnen durchführt (z.B. in den selbst gebauten Unterkünften von ArbeitsmigrantInnen).⁸⁵

Kontrollen der Polizeibehörden

Kommunale und einzelstaatliche Polizeien nehmen u.a. bei Fahrzeugkontrollen und im Rahmen von Ermittlungen Identitätsprüfungen vor. Bei diesen Kontrollen wird jedoch häufig nur der Name, die aktuelle Wohnadresse und das Geburtsdatum, aber nicht der Aufenthaltsstatus festgestellt. Dies hat zum einen technische Gründe, zum anderen verzichten viele Polizeibehörden bewusst auf eine Überprüfung der Aufenthaltsgenehmigung.

In den USA gibt es kein dem deutschen Personalausweis vergleichbares Dokument, mit dem sich US-BürgerInnen jederzeit ausweisen müssen (Martin; Miller 2000: 33f.). An die Stelle einer nationalen Identitätskarte ist der Führerschein getreten, der von den Einzelstaaten ausgegeben wird. Personen, die keine Fahrerlaubnis haben, können sich ein Dokument ausstellen lassen, das dem Führerschein gleicht, jedoch den Hinweis „keine Fahrerlaubnis“ trägt. MigrantInnen können sowohl den Führerschein als auch die Identitätskarte beantragen. In den meisten Einzelstaaten fragt die Führerscheinbehörde zwar routinemäßig beim INS den Aufenthaltsstatus der MigrantInnen nach und verweigert Sans Papiers Führerscheine und Identitätskarten. In einer wachsenden Zahl von Staaten werden Führerscheine jedoch mit der Begründung auch an Sans Papiers ausgegeben, dass dies zur allgemeinen Verkehrssicherheit beiträgt und da „*driver's licences are the main form of identification used in the U.S., the denial would also make*

⁸⁵ Expertengespräch US Border Patrol.

it impossible for undocumented immigrants to open a bank account and to access a host of other services" (Niessen; Schibel 2003: 13).⁸⁶

Neben dem Führerschein gibt es noch eine ganze Reihe anderer Dokumente, mit denen die Identität nachgewiesen werden kann, u.a. mit Geburtsurkunden, Reisepässen oder mit Lichtbildausweisen von Universitäten etc. Weil es für US-StaatsbürgerInnen kein einheitliches Ausweispapier und keine Ausweispflicht gibt, können Sans Papiers bei einer Kontrolle ihren fehlenden Aufenthaltsstatus recht gut verheimlichen. Eine Überprüfung der Angaben von MigrantInnen vor Ort, d.h. während der Kontrolle, ist den Polizeibehörden nicht möglich, da es bislang noch keine zentrale Datenbank für Nicht-Staatsangehörige gibt, die z.B. per Computerabfrage verfügbar ist (Migration News 2002a). Zudem sind Polizeibeamte nicht geschult, echte Dokumente von ver- oder gefälschten zu unterscheiden.

Darüber hinaus verhindern auch Richtlinien lokaler Polizeibehörden die Beteiligung an intensiven internen Migrationskontrollen. Seit den 1980er Jahren werden auf Beschluss vieler kommunaler Regierungen keine Erkenntnisse mehr über den Aufenthaltsstatus von Kontrollierten von der Polizei an die US-Einwanderungsbehörde weitergeleitet. Derartige Richtlinien gelten vor allem in Zuwanderungszentren, z.B. in den kalifornischen Metropolen Los Angeles, San Fransisco und San Diego, aber auch in New York und in den Großstädten Floridas. Damit beteiligten sich die Städte an dem „*sancutary movement*“, mit dem in den 1980er Jahren Flüchtlingen aus Mittelamerika Schutz vor Krieg und Verfolgung auf kommunaler Ebene gewährt und eine Mitwirkung bei der Abschiebepaxis des INS verweigert wurde (Migration News 2003d). Vor allem dienten diese Richtlinien jedoch der Entlastung der lokalen Polizeibehörden und der Verbesserung ihrer Arbeit. Nach Ansicht vieler kommunaler Regierungen würde die Durchsetzung von Einwanderungspolitik nicht nur zu einer Überlastung der Polizeikräfte führen, sondern auch dem Ziel der Kriminalitätsbekämpfung entgegenstehen, da Sans Papiers davon absehen könnten, sich als ZeugInnen oder gar als Opfer von Straftaten bei der Polizei zu melden. Sans Papiers werden daher i.d.R. nur dann von der Polizei den Einwanderungsbehörden übergeben, wenn sie verdächtigt werden, eine Straftat begangen zu haben.

Entsprechend war in den 1990er Jahren die Wahrscheinlichkeit für Sans Papiers, im Binnenland bei polizeilichen Kontrollen aufgegriffen zu werden, gering (Dá Vila et al. 1999: 327f.). Zwar wurden 1996 mit dem IIRAIRA die lokalen und einzelstaatlichen Polizeibehörden verpflichtet, intensiver mit den US-Einwanderungsbehörden zu kooperieren (IIRAIRA Sektion 133 (10); INA

⁸⁶ In mindestens 15 Einzelstaaten haben laut Department of Motor Vehicles (DMV) Sans Papiers die Möglichkeit, Führerscheine zu erhalten (Alaska, Connecticut, Idaho, Louisiana, Kalifornien, Montana, Nevada, New Mexiko, North Carolina, Ohio, Rhode Island, Tennessee, Utah, Washington und West Virginia); in 39 Staaten liegen Gesetzesinitiativen vor, die Sans Papiers den Zugang zu Führerscheinen ermöglichen (Migration News 2002h; Migration News 2003e; Migration News 2003h).

Sektion 276). Trotz dieser Verpflichtung und einer weiteren Verzahnung von Polizeibehörden und INS nach dem 11. September 2001 halten jedoch bis heute viele Städte und Counties daran fest, Daten von Sans Papiers nicht automatisch an den INS weiterzugeben.⁸⁷ Die Entlastung der Polizeibehörden von Aufgaben der Einwanderungskontrolle und die Konzentration auf Verbrechensbekämpfung spielt dabei weiterhin eine große Rolle. Zudem sind die technischen Probleme, die sich lokalen Polizeibehörden bei der Überprüfung des Aufenthaltsstatus von MigrantInnen stellen, noch immer nicht ausgeräumt, auch wenn sich mit NSEERS eine computergestützte Datenbank im Aufbau befindet und Aufenthaltsvisa maschinenlesbar gemacht wurden. Es ist daher zu erwarten, dass auch mittelfristig lokale und einzelstaatliche Behörden lediglich in geringem Umfang zu internen Migrationskontrollen beitragen werden (Niessen; Schibel 2003: 13).

Handlungsspielräume der Sans Papiers

Da sich interne polizeiliche Migrationskontrollen im Wesentlichen auf den grenznahen Bereich konzentrieren und MigrantInnen bei den Kontrollen von lokalen und einzelstaatlichen Polizeibehörden zumeist nur dann an die Einwanderungsbehörde übergeben werden, wenn sie gegen US-Gesetze verstoßen haben, ist die Dichte polizeilicher Kontrollen in den USA relativ gering. In Interviews bestätigen Sans Papiers, es sei ihnen bekannt, dass die Polizeibehörden als zentrale Aufgabe die Verhinderung von Straftaten haben und daher nicht unweigerlich mit „la migra“, der US-Einwanderungsbehörde, zusammenarbeiten. Viele sagen, dass sie sich an die lokalen Polizeibehörden wenden würden, wenn sie ZeugInnen oder Opfer einer Straftat würden.

José Maria und Renaldo vergleichen die Situation zur Jahrtausendwende mit der am Ende der 1980er Jahre. Beide machen einen klaren Unterschied zwischen den Kontrollen der Einwanderungsbehörde und der Polizei. Zudem stellen sie fest, dass sich die Kontrollpraxis der US-Einwanderungsbehörde und der Border Patrol in den vergangenen Jahren geändert hat. José Maria, ein 31-jähriger gelernter Klempner, der seit einigen Jahren als Handwerker auf Baustellen in Südkalifornien arbeitet, suchte in den späten 1980er Jahren Arbeit auf den Tagelöhnerarbeitsmärkten in der Nähe der Farmen.

„In den 80ern habe ich in den Feldern gearbeitet, aber jetzt gibt es hier hauptsächlich Arbeit auf den Baustellen. Als Anstreicher, als Gärtner usw. [...] In den 80ern, da gab es dauernd Probleme mit „la migra“, aber heute nicht

⁸⁷ In New York wurde die Richtlinie im Mai 2003 von einer „don't tell“- zu einer „don't ask“-Politik geändert: MigrantInnen dürfen von den städtischen Behörden zwar nicht nach ihrem Aufenthaltsstatus gefragt werden, verdächtige MigrantInnen können aber der Einwanderungsbehörde gemeldet werden; in Kalifornien und anderen Einzelstaaten wird in den meisten Kommunen noch an der „don't tell“-Politik festgehalten, nach der Erkenntnisse über den Aufenthaltsstatus von MigrantInnen nicht von den lokalen Behörden an die Einwanderungsbehörde weitergegeben werden dürfen (Migration News 2002d; Migration News 2003d; Migration News 2003h).

mehr. Sie lassen uns hier in Ruhe. Ich habe auch nicht von meinen Freunden gehört, dass es in der letzten Zeit Probleme gab. [...] Mit „la migra“ nicht, nein. Probleme mit der Polizei haben wir auch nicht, im Gegenteil, die Polizei ist gut für unsere Sicherheit. Es ist bisher zwar noch nichts passiert, mir wurde nichts gestohlen oder so. Aber die Polizei ist gut zur Prävention und hilft auch uns Migranten, damit nichts passiert.“

Ähnliches berichtet Renaldo, ein 49-jähriger Pendelmigrant aus dem Norden Mexikos. In den 1980er Jahren habe es häufig Kontrollen der Einwanderungsbehörden auf den Straßen gegeben, in den letzten Jahren sei das jedoch seltener geworden. Mit der Polizei habe er bisher noch nie Probleme gehabt:

„Derzeit ist es nicht so schlimm. In den vergangenen Monaten war „la migra“ nur ein paar Mal hier, vielleicht dreimal. Aber vor ein paar Jahren, da sind sie hier täglich zwei-, dreimal vorbeigekommen und wollten Leute kontrollieren. Aber ich bin immer schnell genug weggelaufen.[...] Mit „la migra“, wie gesagt, hatte ich noch keine Probleme. Die Polizei, naja, manche sind nett und grüßen uns, andere tun das nicht. Wenn ich mal Probleme habe und die Polizei brauche, dann werde ich sie bestimmt auch rufen.“

Ernesto, ein guatemaltekischer Bauer, der für seine Altersabsicherung Geld mit Landarbeit verdienen möchte, ist zum ersten Mal im Süden der USA. Er hat zwar von Kontrollen der Einwanderungsbehörde gehört, hofft aber, ihnen aus dem Weg gehen zu können:

„Ich habe Angst, dass „la migra“ kommt, sicher. Sie fährt hier oft vorbei und hat schon Leute verhaftet. Aber bisher habe ich noch nichts erlebt. [...] Wenn sie kommt, dann werde ich mich verstecken, sonst schicken sie mich zurück.“

Anders als die Männer, die auf Tagelöhnerarbeitsmärkten Arbeit suchen und in selbst gebauten Unterschlüpfen wohnen, die häufig von der Einwanderungsbehörde kontrolliert werden, lebt Susan mit ihrem Mann in San Francisco. Die 37-jährige mexikanische Sekretärin hat keine Angst vor Kontrollen der Einwanderungsbehörde und vertraut der lokalen Polizei:

„[Frage: Hatten Sie jemals Probleme mit der Einwanderungsbehörde oder der Polizei?] Nein, niemals. Wenn mir mal etwas passiert, ein Überfall oder ein anderes Verbrechen, dann werde ich wohl zur Polizei gehen. Ansonsten habe ich aber nie mit der Polizei zu tun gehabt – ich gehe ja auch nie aus zum Tanzen oder mache sonst etwas Auffälliges. Ich gehe nur zur Arbeit, dann nach Hause, ich bin immer sauber angezogen – ich falle nicht auf.“

Auch Yu Shue lebt in einer Großstadt. Die 60-jährige Künstlerin und Professorin wohnt seit drei Jahren undokumentiert in den USA und verdient ihren Unterhalt mit der Ganztagspflege von chinesisch-stämmigen US-Amerikanern. Sie hat keine Angst vor der Einwanderungsbehörde und versucht, polizeilichen Kontrollen aus dem Weg zu gehen:

„Der Staat hat für Leute wie mich keine Zeit. Dafür bin ich viel zu unbedeutend. Ich nehme keinem US-Amerikaner den Job weg, ich arbeite

ausschließlich in einem geschützten Umfeld, d.h. in einer Familie, wo es keine Öffentlichkeit gibt, ich beachte alle Gesetze, ich schade niemandem, auch nicht der US-Wirtschaft. Es gibt keinen Grund, mich zu kontrollieren, und der Staat kann kaum Interesse daran haben. Keiner meiner Freunde ist je kontrolliert worden. Ich habe auch keine Angst vor einer Kontrolle. Das Schlimmste, was passieren kann, ist, dass sie mich nach Hause schicken. Davor habe ich keine Angst. [...] Ich versuche, der Polizei so gut es geht aus dem Weg zu gehen. Wenn ein Verbrechen geschieht, würde ich es nicht melden – um der Polizei aus dem Weg zu gehen.“

Die 25-jährige Nouri aus Ghana misstraut der lokalen Polizei und glaubt, dass die Kontrollen der US-Polizei diskriminierend sind. Sie hofft, sie durch unauffälliges Verhalten vermeiden zu können:

„[Bisher gab es] keine Kontrollen. Aber ich versuche auch, der Polizei aus dem Weg zu gehen. Wenn sie sehen, dass ich schwarz bin, sind sie bestimmt gleich misstrauisch. Die Polizei hier ist rassistisch, das kann man jeden Tag in den Nachrichten sehen. Wenn sie dann auch noch hören, dass ich ein anderes Englisch spreche – naja, ich spreche schon fast so wie die Leute hier, aber man kann es noch merken, dass ich hier nicht aufgewachsen bin. Ich habe zwar gehört, dass die Polizei hier keine Kontrolle wegen der Papiere, der Aufenthaltspapiere machen darf, aber wer weiß... Ich versuche, ihnen aus dem Weg zu gehen, und stelle nichts an.“

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Angst vor Kontrollen durch die Grenzpolizei oder andere polizeiliche Behörden nicht bei allen MigrantInnen gleichermaßen verhaltensbestimmend ist. Ihre Mobilität ist kaum durch Kontrollen eingeschränkt; so würden die meisten keinen Anlass sehen, die Straßenseite zu wechseln, wenn ihnen Polizeibeamte entgegen kommen. Allerdings vermeiden sie, durch Kleidung oder Verhalten aufzufallen oder wegen kleinerer Vergehen („bei Rot über die Straße gehen“) kontrolliert zu werden. Die meisten Sans Papiers wissen, dass die lokale Polizei nicht vorrangig für die Durchsetzung von Einwanderungsgesetzen zuständig ist, und gehen davon aus, dass die Polizei ihnen hilft, wenn sie Opfer einer Straftat werden. Kontrollen der Einwanderungsbehörde finden nach Einschätzung der MigrantInnen eher dort statt, wo sich viele MigrantInnen aufhalten, z.B. an den Tagelöhnerarbeitsmärkten oder in den selbst gebauten Unterkünften temporärer ArbeitsmigrantInnen. Aber auch dort ist laut den interviewten Sans Papiers die Zahl der polizeilichen Kontrollen so stark gesunken, dass sie nur noch eine geringe Bedrohung darstellen und viele Sans Papiers keine Notwendigkeit sehen, besondere Schutzstrategien zu entwickeln. Andere halten sich von häufig kontrollierten Orten fern und versuchen, sich möglichst wenig in der Öffentlichkeit zu bewegen, indem sie z.B. in Privathaushalten arbeiten und dort auch wohnen. Die Mehrzahl scheint sich durch polizeiliche Kontrollen jedoch nicht eingeengt zu fühlen.

5.2 Zugang zum Arbeitsmarkt

Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt sind eine relativ neue Maßnahme der US-Einwanderungspolitik. Erst 1986 wurde mit dem IRCA beschlossen, Sanktionen gegen ArbeitgeberInnen von Sans Papiers zu verhängen. Diese Bußgelder waren umstritten, da Unternehmen weder zu einem verlängerten Arm der US-Einwanderungsbehörden werden, noch sich das Expertenwissen aneignen wollten, um reguläre von undokumentierten MigrantInnen unterscheiden zu können. Auf Grund des Widerstands der Unternehmensverbände wurde bei der Einführung der Sanktionen daher nur die vorsätzliche irreguläre Beschäftigung von MigrantInnen unter Strafe gestellt; in erster Linie wurde auf die Kooperation von Unternehmen bei der Aufdeckung von undokumentierter Migration gesetzt. Dies ist auch heute noch die wesentliche Leitlinie der Arbeitsmarktkontrollen des INS. Wird bei einer Vorkontrolle festgestellt, dass einzelne Beschäftigte eines Betriebes keine Aufenthaltsgenehmigung haben, wird den Unternehmen die Gelegenheit gegeben, diese ArbeiterInnen zu entlassen; erst wenn sie dem nicht Folge leisten, werden gegen die Unternehmen Sanktionen verhängt.

Mit den Arbeitsmarktkontrollen verfolgen die US-Einwanderungsbehörden in erster Linie das Ziel, Sans Papiers aus dem regulären Arbeitsmarkt zu drängen. Das Vorgehen gegen die ArbeitgeberInnen spielt nur in zweiter Linie eine Rolle.

Wie in der Bundesrepublik wird auch in den USA die Arbeitsgenehmigung nur in Zusammenhang mit der Aufenthaltsgenehmigung erteilt. Dabei ermächtigen Aufenthaltsgenehmigungen wie das Touristenvisum oder das Visum für AustauschschülerInnen nicht zu einer Arbeitsaufnahme, während andere eine Beschäftigung zeitlich befristet erlauben oder eine bestimmte Tätigkeit gestatten. Zeitlich befristet sind z.B. die H-1B-Visa, die hochqualifizierten Arbeitskräften einen temporären Aufenthalt ermöglichen. Auf bestimmte Tätigkeiten festgelegte temporäre Aufenthaltsgenehmigungen sind u.a. H-2A-Visa, die die saisonale Beschäftigung in der Landwirtschaft erlauben. Schließlich gibt es Aufenthaltsgenehmigungen, die keiner zeitlichen Befristung unterliegen bzw. verlängert werden können und die den freien Zugang zum Arbeitsmarkt gestatten. Das prominenteste Beispiel hierfür ist die „green card“.⁸⁸

Eine Vielzahl der temporären Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen wurde seit Mitte der 1960er Jahre eingeführt. Mit ihnen sollte auf die zunehmende undokumentierte Migration reagiert werden, die mit einem wachsenden Bedarf an Arbeitskräften in bestimmten Sektoren der US-Wirtschaft erklärt wurde. Neben den zusätzlichen temporären Arbeitsvisa wurde in den 1980er Jahren mit dem IRCA ein umfassendes Legalisierungsprogramm beschlossen. Ein Teil dieses Programms, das so genannte SAW-Programm, bot besondere Konditionen für Beschäftigte in der Agrarindustrie und führte allein zur Legalisierung von

⁸⁸ Die deutsche Greencard ist eher mit den H-1B-Visa als mit der US-amerikanischen „green card“ vergleichbar, da sie nur einen temporären Aufenthaltsstatus gewährt (Santel 2001: 75f.).

1,1 Millionen Sans Papiers, die in der Landwirtschaft gearbeitet hatten (Baker 1997: 11; Donato; Carter 1999: 123).

Aber weder die temporären Arbeitsgenehmigungen noch das IRCA-Legalisierungsprogramm haben zu einer Reduzierung der undokumentierten Migration geführt. In vielen Sektoren der US-Wirtschaft werden weiterhin bevorzugt Sans Papiers eingesetzt, da regulär Beschäftigte meist nicht bereit sind, zu den gebotenen Konditionen zu arbeiten (Vernez 1992).

Arbeitsmarktkontrollen

Arbeitsmarktkontrollen werden in den USA nicht von einer einzigen Behörde, sondern von mehreren staatlichen Institutionen durchgeführt. Anders als in der Bundesrepublik, wo der Arbeitsmarkt koordiniert von den Arbeitsämtern in Zusammenarbeit mit den Zollämtern, den Ausländerbehörden, der Polizei etc. kontrolliert wird, sind die Kontrollmaßnahmen verschiedener US-Behörden auf dem Arbeitsmarkt nicht miteinander abgestimmt. Dies liegt vor allem daran, dass die Ziele der unterschiedlichen staatlichen Institutionen miteinander konkurrieren. Das *Labor Office* ist z.B. für die Einhaltung von gesetzlichen Mindestlöhnen sowie von Arbeitssicherheitsbestimmungen und Anti-Diskriminierungsgesetzen zuständig. Um gesetzliche Mindestlöhne und Arbeitsstandards auf dem gesamten US-Arbeitsmarkt – und damit auch für Sans Papiers – durchsetzen zu können, wird der Aufenthaltsstatus bei Kontrollen des *Labor Office* explizit nicht erhoben und nur im Ausnahmefall ein irreguläres Beschäftigungsverhältnis an die Einwanderungsbehörde gemeldet. Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt führt auch die *Social Security Administration* durch, die für die Überprüfung der ordnungsgemäßen Abrechnung von gesetzlichen Sozialabgaben zuständig ist. Aber auch sie überprüft nicht den Aufenthaltsstatus von Beschäftigten. Bei Kontrollen der US-Einwanderungsbehörde spielen Arbeitsbedingungen, Löhne und Abgaben hingegen keine Rolle, da ihre Aufgabe lediglich die Kontrolle von Arbeitsgenehmigungen und des Aufenthaltsstatus der Beschäftigten ist (Martin; Miller 2000: 34f.).

Vor 1986 hatte die Feststellung einer irregulären Beschäftigung bei Kontrollen des INS für den Betrieb keine Sanktionen zur Folge, während MigrantInnen, die unerlaubt einer Arbeit nachgingen, in aller Regel ausgewiesen wurden. Seit dem Inkrafttreten des IRCA sind Betriebe jedoch verpflichtet, die Identität ihrer Beschäftigten festzustellen und sich die Sozialversicherungsnummer, die mit der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung vergeben wird, vorlegen zu lassen (Martin 2003: 26; vgl. Tabelle 9 im Anhang I). Diese Daten werden auf dem „*I-9 employment verification form*“ dokumentiert. Sollten in einem Betrieb Beschäftigte angetroffen werden, über die kein I-9-Formular in den Betriebsunterlagen zu finden ist, müssen die ArbeitgeberInnen mit einem Bußgeld rechnen (IRCA Sektionen 101ff.; INA Sektion 274A). Um eine Diskriminierung von Beschäftigten auf Grund von Herkunft oder Aussehen zu verhindern, sind ArbeitgeberInnen verpflichtet, für alle ArbeitnehmerInnen – d.h. unabhängig vom

vermeintlichen Aufenthaltsstatus – die Identität und die Sozialversicherungsnummer festzustellen (Couch et al. 2001). Von den Betrieben wird nicht verlangt, dass sie echte von falschen Dokumenten unterscheiden können, sondern sie müssen die vorgelegten Dokumente lediglich dem Anschein nach für echt halten und sich in Zweifelsfällen an die Einwanderungsbehörde wenden (Vogel 2003: 176f.).

Einige hundert Betriebe beteiligen sich seit 1996 freiwillig an verschiedenen Pilotversuchen zur Verifizierung von Arbeitsgenehmigungen, deren Einführung mit dem IIRAIRA beschlossen wurde. Durch eine elektronische Datenabfrage oder per Telefon sollen sich Unternehmen die Echtheit der Aufenthaltsgenehmigung eines Beschäftigten bestätigen lassen können (IIRAIRA Sektion 401ff.). Bislang erwachsen aus diesen Pilotversuchen noch keine verbindlichen Verfahren für alle Unternehmen, da die INS-Datenbanken bis heute fehlerhaft arbeiten (Migration News 2003a).

Von Arbeitsmarktkontrollen und den *employer sanctions* des INS explizit ausgenommen sind landwirtschaftliche Betriebe (IRCA Sektion 116). Laut Javier Dibene vom INS San Diego werden bis heute keine Kontrollen auf den Feldern der großen Agrarbetriebe im Westen und Süden der USA vorgenommen.⁸⁹ Zudem sind ArbeitgeberInnen von kurzzeitig Beschäftigten von der Verpflichtung ausgenommen, I-9-Formulare auszufüllen. Beschäftigungsverhältnisse, die nur wenige Tage in Folge dauern, müssen vom Arbeitgeber weder den Sozialversicherungsbehörden gemeldet, noch müssen Steuern oder Abgaben entrichtet werden. Das Einkommen muss von den Beschäftigten selbst versteuert werden. Dadurch können auch Sans Papiers „regulär“ tageweise beschäftigt werden, um z.B. bei Renovierungs- oder Gartenarbeiten zu helfen.

Ein Problem bei der Durchsetzung von Arbeitsmarktkontrollen liegt in der verwirrenden Vielfalt von Dokumenten, die Beschäftigte vorlegen können, um eine reguläre Stelle zu erhalten. Das gebräuchlichste Ausweisdokument ist, wie gezeigt, die Fahrerlaubnis, aber auch andere Dokumente können eine Identität bestätigen. Zu den insgesamt 25 für den Identitätsnachweis zugelassenen Dokumententypen zählen auch die von den US-Kommunen ausgestellten Geburtsurkunden, da diese die Grundlage für die Feststellung der US-Staatsangehörigkeit bilden (INA Sektion 301ff.) Für Geburtsurkunden gibt es jedoch kein einheitliches Formular, d.h. die Gemeinden stellen Urkunden in unterschiedlichen Farben, Größen und mit unterschiedlichen Siegeln aus. Auf Grund der Vielzahl der zulässigen Identitätsnachweise ist es ArbeitgeberInnen kaum möglich, sich von der Echtheit der Dokumente zu überzeugen, zumal von Geburtsurkunden und selbst von Führerscheinen gute Fälschungen auf dem Schwarzmarkt erhältlich sind (Martin; Miller 2000: 34).⁹⁰

⁸⁹ Expertengespräch am 15. März 2000 mit Javier Dibene, Supervisor des INS San Diego für Arbeitsmarktkontrollen in San Diego und Imperial County.

⁹⁰ Experteninterview INS San Diego; der Preis für eine Geburtsurkunde auf dem Schwarzmarkt in Los Angeles betrug im Jahr 2000 rund 20 US\$. Aber auch Führerscheine, die wesentlich

Neben einem Identitätsnachweis muss den ArbeitgeberInnen auch eine Sozialversicherungskarte vorgelegt werden. Diese Karte ist zwar national einheitlich gestaltet. Da sie jedoch nur aus einem scheckkartengroßen Stück Papier besteht, das blau-grün bedruckt ist und aus einem Formularbogen herausgetrennt wird, ist auch sie nicht fälschungssicher. Die Sozialversicherungsnummer wird maschinell oder manuell per Schreibmaschine auf der Karte eingetragen. Auch von diesem Dokument sind Fälschungen auf dem Schwarzmarkt leicht erhältlich. Anders als in der Bundesrepublik können MigrantInnen und ArbeitgeberInnen relativ gefahrlos gefälschte Sozialversicherungskarten benutzen. Die Sozialversicherungsbehörde SSA gleicht zwar die Daten der Beitragszahlungen ab; bei Fehlzahlungen, die auf eine irreguläre Beschäftigung schließen lassen, benachrichtigen sie jedoch weder die Arbeitsämter, noch die Einwanderungsbehörde, d.h. es gibt keine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den US-Behörden. Jedes Jahr registriert die US-Sozialversicherungsbehörde zwischen sieben und zehn Millionen Fehlbuchungen, die u.a. auf Beschäftigung von Sans Papiers, aber auch auf Schreib- und Buchungsfehler etc. zurückzuführen sind. Ermittelt wird in diesen Fällen nicht von anderen US-Behörden, sondern von der Sozialversicherungsbehörde selbst. Im Schnitt richtet sie jährlich 750 000 Rückfragen an Unternehmen, um Buchungsfehler aufzuklären bzw. die Entlassung von irregulär Beschäftigten zu veranlassen. US-Unternehmen können mit einer Geldbuße belegt werden, wenn sie falsche Daten an die Sozialversicherungsbehörde übermitteln. Es muss ihnen jedoch nachgewiesen werden, dass sie dies vorsätzlich tun.⁹¹

Die Vielfalt der Dokumente, die Verfügbarkeit von Fälschungen und die fehlende Kooperation mit anderen staatlichen Behörden hat Auswirkungen auf die Durchführung von Arbeitsmarktkontrollen des INS. Während der ersten Jahre nach der Verabschiedung des IRCA wurden Arbeitsmarktkontrollen stichprobenartig und ohne vorherige Ankündigung bei den Betrieben vorgenommen (Vernez 1992). Diese Stichprobenkontrollen stießen auf den Widerstand von Unternehmen, da sie als willkürlich und wettbewerbsschädigend empfunden wurden und weil kein Unternehmen ausschließen konnte, unbeabsichtigt Sans Papiers eingestellt zu haben. Da nicht nachgewiesen werden konnte, ob die Unternehmen wissentlich gefälschte Papiere akzeptiert oder tatsächlich keine Kenntnis über den

schwerer zu fälschen sind, da sie aus Kunststoffkarte mit Magnetstreifen, Foto und Hologramm bestehen, waren für weniger als 50 US\$ zu haben. Für die Sozialversicherungskarte lag der Preis bei ca. 20 US\$.

⁹¹ „Some seven to 10 million SSNs a year do not match agency records, and these wage reports are not corrected unless, for instance, a worker applies for benefits, notices the missing wages, and gets the SSA to correct its records. SSA says that it wants to correct its records so that all workers receive proper credit for their earnings. However, immigrant advocates have teamed up with employers to condemn the SSA for its push to clean up mismatches, saying ‚These [SSA] checks only serve to hurt immigrants and to hurt the companies that depend on them.‘ Unions say that some employers use SSA mismatch letters to intimidate or fire employees. If employers do not correct mismatches within 30 days, the IRS can levy a \$50 fine for each mismatch, up to \$250,000 a year per employer.“ (Migration News 2002g; vgl. auch Migration News 2002e).

Aufenthaltsstatus ihrer Beschäftigten hatten, änderte die US-Einwanderungsbehörde Mitte der 1990er Jahre ihre Kontrollstrategie auf dem Arbeitsmarkt und setzte zum einen verstärkt auf die Kooperation der Unternehmen, zum anderen auf so genannte Branchenkontrollen (U.S. Immigration and Naturalization Service 2003b: 234).⁹²

Bei den heutigen Arbeitsmarktkontrollen wird im Grundsatz davon ausgegangen, dass die Unternehmen Sans Papiers nicht vorsätzlich beschäftigen und zur Kooperation mit dem INS bereit sind (Vogel 2003: 176). Sollten bei einer ersten Betriebsprüfung, bei der in aller Regel nicht der Arbeitsplatz, sondern lediglich die Betriebsunterlagen und die I-9-Formulare überprüft werden, Fälle von irregulärer Beschäftigung festgestellt werden, so werden die Unternehmen zunächst nur über die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen informiert und gebeten, den Status der fraglichen Beschäftigten erneut zu überprüfen und sie ggf. zu entlassen. Dazu bietet der INS auch Seminare an, bei denen die Überprüfung von Dokumenten trainiert wird. Sollte bei einer zweiten Prüfung der betrieblichen Personalunterlagen wieder der Verdacht aufkommen, dass einige der Beschäftigten keine Arbeitsgenehmigung haben, wird mit einer Kontrolle im Betrieb der Aufenthaltsstatus und die Arbeitsgenehmigung der angetroffenen Beschäftigten überprüft. Ein Bußgeldverfahren wird gegen die Unternehmen nur dann angestrengt, wenn bei der zweiten Kontrolle Sans Papiers angetroffen werden (Martin; Miller 2000: 32).

Neben diesen „kooperativen“ Kontrollen führt der INS auch so genannte Branchenprüfungen durch. Ziel dabei ist es, den Arbeitsmarkt einer ganzen Branche für Sans Papiers zu sperren, indem nicht nur einzelne Betriebe herausgegriffen, sondern alle Unternehmen einer Branche innerhalb eines kurzen Zeitraums überprüft werden. Ein Beispiel ist „*Operation Vanguard*“, bei der zwischen 1999 und 2000 die Fleisch verarbeitende Industrie im Nordwesten der USA kontrolliert wurde. Die US-Einwanderungsbehörde nahm an, dass 25% der 24 000 in der Fleischindustrie Beschäftigten irregulär arbeiteten. Alle Unternehmen der Region, die mit der Verarbeitung und Verpackung von Fleisch zu tun hatten, wurden aufgefordert, Kopien der Personalunterlagen und insbesondere der I-9-Formulare zur Überprüfung an den INS zu geben. Nach dieser Vorprüfung wurde in einzelnen Betrieben kontrolliert, ob dort noch Sans Papiers arbeiteten und ob die angetroffenen Beschäftigten auch tatsächlich in den Personalunterlagen registriert waren. Bis zum Abschluss der *Operation Vanguard* wurden mehr als hundert Betriebe überprüft. Die Branchenkontrollen haben zwar dazu geführt, dass viele MigrantInnen ihren Arbeitsplatz verloren haben; da die Unternehmen jedoch die Gelegenheit hatten, vor den Betriebsprüfungen Beschäftigte mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus zu entlassen, sind kaum

⁹² Expertengespräch INS San Diego.

Bußgeldverfahren gegen ArbeitgeberInnen eingeleitet worden (Migration News 1999; Martin; Miller 2000: 39f.).⁹³

Groß angelegte Branchenprüfungen wie die *Operation Vanguard* gibt es wegen des geringen Personalbestands des INS im Binnenland eher selten. In der Regel reichen die Ressourcen nur aus, um Hinweisen aus der Bevölkerung nachzugehen oder kleinere Branchensegmente zu kontrollieren. Um beispielsweise in 1999 alle 360 Hotelbetriebe in San Diego und Imperial County zu überprüfen, waren sämtliche INS-MitarbeiterInnen des Distrikts und einige hinzugezogene Hilfskräfte insgesamt vier Monate ausschließlich mit Betriebsprüfungen in den Hotels beschäftigt. Obwohl der INS vermutete, dass 30% aller Beschäftigten in den Hotels Sans Papiers waren, hatte „*Operation Clean Sheets*“ lediglich die Anklage von acht Unternehmen zu Folge, da alle anderen Betriebe Beschäftigte mit unklarem Status rechtzeitig entlassen hatten.⁹⁴

Das Problem der geringen verfügbaren Ressourcen stellt sich jedoch nicht allein bei Branchenprüfungen. Die US-Einwanderungsbehörde verfügt über rund 2000 MitarbeiterInnen, um interne Migrationskontrollen durchzuführen und die Einwanderungsgesetzgebung im Binnenland durchzusetzen (Andreas 1998: 351; Martin; Miller 2000: 33). Dazu gehören nicht nur Arbeitsmarktkontrollen, sondern auch die Ausweisung von MigrantInnen, die gegen US-Gesetze verstoßen haben, sowie polizeiliche Kontrollen im Binnenland etc. Insgesamt werden nur ca. 2% des INS-Budgets für Arbeitsmarktkontrollen aufgewendet, der Rest wird für Grenzsicherungsmaßnahmen und andere Aufgaben ausgegeben (U.S. General Accounting Office 1999: 5).

Zu Beginn der 1990er Jahre wurden jedes Jahr durchschnittlich 10 000 der insgesamt acht Millionen US-amerikanischen Betriebe überprüft (U.S. General Accounting Office 1999: 5), 1998 waren es noch 7800 und 2001 nur noch 1600 (Migration News 2002f). 1992 wurden noch etwa tausend Unternehmen mit Bußgeldern wegen der irregulären Beschäftigung von MigrantInnen belegt. Seit weniger mit Stichproben und verstärkt mit „kooperativen Kontrollen“ und Branchenkontrollen gearbeitet wird, sank die Zahl auf nur 78 verhängte Bußgelder im Jahre 2001. Die Einwanderungsbehörde begründet das damit, dass die Ressourcen für interne Kontrollen stärker auf die Bekämpfung von Schlepperorganisationen und straffälligen MigrantInnen als auf Arbeitsmarktkontrollen konzentriert wurden (U.S. Immigration and Naturalization Service 2003b: 234f.). Dieser Trend setzt sich seit den Anschlägen auf das Pentagon und das World Trade Center fort. Seit 2002 wurde in etwa die Hälfte der 1920 MitarbeiterInnen, die beim INS für interne Kontrollen zuständig sind, mit Aufgaben der Terrorismusabwehr beauftragt, 700 übernehmen andere Kontrollaufgaben, so dass

⁹³ Ein weiteres Beispiel für eine Branchenkontrolle ist die Überprüfung von Wal-Mart-Geschäften im Oktober 2003, bei der 300 Sans Papiers aufgegriffen und ausgewiesen wurden (Migration News 2003i).

⁹⁴ Expertengespräch INS San Diego.

heute maximal 300 INS-MitarbeiterInnen für interne Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (Migration News 2003a).

In den Regierungsbezirken San Diego und Imperial County sind insgesamt nur zehn MitarbeiterInnen für Arbeitsmarktkontrollen zuständig. Angesichts der Tatsache, dass San Diego County 2,8 Millionen und Imperial County 150 000 Einwohner hat und beide Counties zusammen in etwa so groß wie das deutsche Bundesland Hessen sind, ist dies eine sehr geringe Zahl – zumal die beiden Counties die Südgrenze Kaliforniens bilden, so dass hier besonders viele MigrantInnen aus Mexiko ankommen. U.a. liegt in San Diego County der Grenzübergang San Ysidro, an dem weltweit die meisten Grenzübertritte registriert werden.⁹⁵ Laut Javier Dibene vom INS San Diego ist es auf Grund der Größe des Distrikts, der Vielzahl der Betriebe und des großen (regulären wie undokumentierten) Migrationsaufkommens nicht möglich, alle Betriebe umfassend zu kontrollieren. Aus Effizienzgründen wird daher auch in bestimmten Sektoren nahezu vollständig auf Kontrollen verzichtet. Beispielsweise wäre es laut Javier Dibene zu aufwendig, die irreguläre Beschäftigung von MigrantInnen in Privathaushalten zu kontrollieren. Zum einen arbeiten in Haushalten – anders als in Wirtschaftsbetrieben – nur einzelne MigrantInnen, d.h. mit dem gleichen Personalaufwand können in Unternehmen mehr irregulär beschäftigte MigrantInnen entdeckt werden; zum anderen stehen Privatwohnungen unter einem besonderen Schutz der US-Verfassung (IV. Zusatz der Verfassung), so dass eine Überwachung und Durchsuchung von Privathaushalten rechtlich deutlich schwieriger und damit aufwendiger ist als die von Unternehmen.

Die verwirrende Vielfalt der zur Arbeitsaufnahme berechtigenden Dokumente und die leichte Verfügbarkeit von Fälschungen, vor allem aber die knappen personellen und technischen Ressourcen des INS und die fehlende Verzahnung der Einwanderungsbehörde mit anderen auf dem Arbeitsmarkt kontrollierenden staatlichen Institutionen führt zu einer im Vergleich zu Deutschland geringeren Reichweite der Arbeitsmarktkontrollen. Auch auf die Arbeitsplatzsuche von Sans Papiers haben Kontrollen der Einwanderungsbehörde und anderer staatlicher Stellen nur geringe Auswirkungen. In den USA werden offene Stellen nicht bei einer zentralen Behörde wie dem Arbeitsamt gemeldet, sondern Unternehmen suchen ihre Arbeitskräfte auf dem „freien Markt“, d.h. mit Stellenanzeigen, über kommerzielle Personalvermittler („*job broker*“) oder auf Tagelöhnerarbeitsmärkten. Andere Unternehmen stellen MitarbeiterInnen über so genannte „*Hiring halls*“ ein; diese Rekrutierungsbüros können kommerziell, aber auch als Serviceeinrichtung von Gewerkschaften geführt werden. Bei der Stellensuche haben Sans Papiers daher in der Regel keinen Kontakt mit staatlichen Stellen, wenn sie nicht in eine Kontrolle auf einem Tagelöhnerarbeitsmarkt geraten. Bei einer kurzzeitigen Beschäftigung sind Sans Papiers nicht dadurch benachteiligt, dass sie keine Papiere haben, weil diese nicht vorgelegt werden müssen; auch auf dem irregulären

⁹⁵ Täglich passieren in San Ysidro mehr als 100 000 Menschen die Grenze zu Mexiko, jährlich mehr als 39 Millionen Personen (U.S. Bureau of Transportation Statistics 2000: Tabelle 9-2b).

Arbeitsmarkt benötigen sie keine Papiere, da Unternehmen der Aufenthaltsstatus der Beschäftigten hier ohnehin gleichgültig ist. Aber selbst auf dem regulären Arbeitsmarkt haben Sans Papiers eine Chance, eine Stelle zu finden. Auch hier müssen die fehlenden Papiere kein Hindernis sein, da Sans Papiers häufig veraltete oder gefälschte Papiere zur Verfügung stehen (Cornelius 1998: 141). Ausschlaggebend sind eher ihre Sprachkenntnisse und ihre Qualifikation.

Arbeitsgerichte / gewerkschaftliche Interessensvertretung

In den Vereinigten Staaten haben Sans Papiers einen ungehinderten Zugang zu Arbeitsgerichten und können dort ihre Lohnansprüche durchsetzen, ohne dass sich das Fehlen der Aufenthaltsgenehmigung nachteilig auswirkt. Neben dieser Möglichkeit, vor Gerichten individuell Rechte einzuklagen, können Sans Papiers auch kollektiv mit Hilfe von US-Gewerkschaften ihre Interessen in Konflikten mit ihren ArbeitgeberInnen wahren. Hilfe bekommen sie dabei u.a. auch vom US-Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO. Zudem gibt es eine Vielzahl von Unterstützungsorganisationen wie die *Workers Center* und andere Beratungsstellen, die rechtlichen Beistand organisieren.

Im Gegensatz zur Bundesrepublik werden Streits um tarifliche Vereinbarungen nicht vor Arbeitsgerichten verhandelt, sondern in „*grievance procedures*“ zwischen den Tarifparteien (Lösche 1998: 371; Waddington 2001: 399). Die Hauptaufgabe der US-Arbeitsgerichte besteht daher darin, Arbeitsschutzbestimmungen und den gesetzlichen Mindestlohn durchzusetzen. Kern der Arbeitsschutzrechte sind die Begrenzung der Wochenarbeitszeit (40-Stunden-Woche), Überstundenregelungen, die Bestimmungen zum Gesundheits- und Unfallschutz am Arbeitsplatz sowie die Garantie der Gewerkschaftsfreiheit. Der gesetzliche Mindestlohn wird auf nationaler Ebene festgelegt, wobei Einzelstaaten die Möglichkeit haben, einen höheren Mindestlohn für das Gebiet des Einzelstaates zu beschließen. Im Jahre 2000 galt US-weit ein Mindestlohn von 5,25 US\$ pro Arbeitsstunde, im Bundesstaat Kalifornien mussten mindestens 5,75 US\$ gezahlt werden.

Weil diese Mindestlöhne und Arbeitsschutzbestimmungen für alle Beschäftigten gelten sollen, können auch Sans Papiers vor den Arbeitsgerichten klagen. Anders als in der Bundesrepublik wird ausdrücklich darauf verzichtet, den Aufenthaltsstatus bzw. die Arbeitsgenehmigung der Prozessbeteiligten zu überprüfen und aufenthaltsrechtliche Daten, die während des Prozesses bekannt wurden, an die US-Einwanderungsbehörde oder andere Institutionen weiterzuleiten. Der Aufenthaltsstatus soll für die Arbeitsgerichte irrelevant sein, damit gerade diejenigen, die am dringendsten den Schutz der Gerichte bedürfen, Mindestlöhne und Arbeitsschutzbestimmungen einklagen können. Unternehmen sollen die rechtlich prekäre Lage der Sans Papiers nicht ausnutzen können, um Löhne unter das gesetzliche Minimum zu drücken, Arbeitszeiten beliebig auszuweiten oder Schutzbestimmungen zu ignorieren und sich dadurch einen

gesetzeswidrigen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.⁹⁶ Die Möglichkeit, vor Arbeitsgerichten zu klagen, besteht nicht nur *de jure*. Sans Papiers wissen, dass ihr Aufenthaltsstatus nicht berücksichtigt wird, und nutzen daher auch *de facto* ihr Klagerecht. Allerdings brauchen sie dabei häufig den Rückhalt von Gewerkschaften oder Unterstützungsorganisationen.

In dieser Frage haben die US-Gewerkschaften und der US-Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO in den 1990er Jahren eine Kehrtwende vollzogen. Seit Anfang der 1970er Jahre ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad⁹⁷ kontinuierlich gesunken. Während die Zahl der Arbeitsplätze in Bereichen, in denen die Gewerkschaften traditionell stark vertreten sind, weiter abnimmt, entstehen neue Stellen vor allem im Dienstleistungssektor. Das sind zum einen Jobs im Bereich der betriebsbezogenen Dienstleistungen wie Forschung und Entwicklung, Informationstechnologie, Ingenieursdienstleistungen, Verwaltung, Gebäudemanagement etc. und zum anderen personenbezogene und häusliche Dienstleistungen wie Bewirtung, Unterhaltung, Reinigung, Kinderbetreuung, Pflege etc. Im Dienstleistungssektor ist der größte Zuwachs an Arbeitsplätzen für Hochqualifizierte, aber auch für Gering- und Nicht-Qualifizierte zu verzeichnen (Cornelius 1998: 133f.). In den USA gibt es keine Branchen- oder Flächentarifverträge. Löhne, Gehälter, Arbeitszeiten und Lohnzusatzleistungen wie Krankenversicherungen etc. werden entweder individuell zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen ausgehandelt, oder, wenn die Mehrheit der Beschäftigten für die Vertretung durch eine Gewerkschaft gestimmt hat, auf Betriebsebene bzw. in den „*bargain units*“, d.h. in einer der ca. 170 000 Tarifeinheiten (Lösche 1989: 56f.). Beschäftigte im Dienstleistungssektor werden traditionell nur selten von Gewerkschaften vertreten (Waldinger; Der-Martirosian 2000: 49ff.; Turner; Hurd 2001: 9ff.).

Bis Ende der 1980er Jahre sahen die meisten Gewerkschaften die Beschäftigung von Sans Papiers als eine Ursache dafür, dass Unternehmen eine gewerkschaftliche Vertretung der Beschäftigten verhindern bzw. Tarife unterlaufen konnten. Sans Papiers galten als KonkurrentInnen, die bereit sind, jede Arbeit anzunehmen, und die sich nicht für Tariflöhne einsetzen. Ihre Interessen erschienen unvereinbar mit den Zielen der Gewerkschaften. Um die eigene Verhandlungsposition zu stärken, setzten sich die Gewerkschaften daher für eine stärkere Kontrolle von undokumentierter Migration ein (Martin; Miller 2000: 47). Auch einer Legalisierung von Sans Papiers standen sie in den 1980er Jahren

⁹⁶ Allerdings hat der Oberste Gerichtshof im März 2002 entschieden, dass ein Unternehmen einen Beschäftigten entlassen durfte, weil er keine Aufenthaltsgenehmigung hatte. Der Sans Papiers hatte vor einem Arbeitsgericht geklagt und gab an, nicht wegen seines Aufenthaltsstatus entlassen worden zu sein, sondern weil er sich für eine gewerkschaftliche Vertretung im Betrieb eingesetzt hatte. In letzter Instanz entschied das Oberste Gericht, dass der entlassene Mitarbeiter keinen Anspruch auf Entschädigungszahlungen habe, da er gegen die Einwanderungsbestimmungen verstoßen habe (U.S. Supreme Court 2002). Faktisch wurde damit die Rechtspraxis der Arbeitsgerichte beanstandet, nach der das Arbeitsrecht über das Aufenthaltsrecht gestellt wurde (Migration News 2002c).

⁹⁷ D.h. der Anteil der in einer Gewerkschaft organisierten Beschäftigten an allen Erwerbstätigen.

ablehnend gegenüber. 1986 stimmten sie nur deshalb dem IRCA zu, weil neben dem Legalisierungsprogramm auch Sanktionen gegen Unternehmen, die wissentlich Sans Papiers beschäftigen, und mehr Grenzkontrollen beschlossen wurden.

Seit Mitte der 1990er Jahre verfolgen viele US-Gewerkschaften eine andere Politik. Tariflich geschützte Arbeitsplätze sollen vermehrt dadurch gesichert werden, dass neue Mitglieder gewonnen werden, und zwar vor allem in den Bereichen, die nicht zu den klassischen Organisierungsfeldern der Gewerkschaften zählen. Es wird auch nicht mehr die Einschränkung der Einwanderungsmöglichkeiten und eine Verschärfung der internen Migrationskontrollen auf dem Arbeitsmarkt gefordert. Statt dessen werden gerade unter MigrantInnen, auch unter Sans Papiers, neue Mitglieder geworben, da sie besonders stark im Dienstleistungssektor vertreten sind. Eine Vorreiterrolle spielte die Dienstleistungsgewerkschaft *Service Employees Industrial Union* (SEIU). Mit der Kampagne „*justice for janitors*“ bezieht die Gewerkschaft MigrantInnen, unter ihnen viele Sans Papiers, stärker in die Gewerkschaftsarbeit ein. *Janitors* („Hausmeister“) werden von Subunternehmen der Gebäudeverwaltungsfirmen zur Gebäudereinigung und -wartung beschäftigt. Sie sind zum großen Teil MigrantInnen und galten lange Zeit als schwer organisierbar, da sie isoliert und häufig als Teil- und Kurzzeitbeschäftigte arbeiten. Um sie für die Gewerkschaften zu gewinnen, findet die Gewerkschaftsarbeit mehrsprachig statt, das soziale Umfeld der MigrantInnen wird mit einbezogen und neben arbeitsbezogenen Problemen werden auch soziale und aufenthaltsrechtliche Angelegenheiten diskutiert (Waddington 2001: 402ff.).⁹⁸

Die SEIU ist mittlerweile die mitgliederstärkste Gewerkschaft in der AFL-CIO. Dies ist nicht allein auf den Zuwachs der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, sondern auch auf die Organisation von MigrantInnen zurückzuführen. Ihr langjähriger Vorsitzender John Sweeney amtiert seit 1995 als Präsident der AFL-CIO. Während seiner Präsidentschaft wurde die Position des Gewerkschaftsdachverbands zur US-Einwanderungspolitik neu formuliert. Seit einem Gewerkschaftskongress im Oktober 1999 fordert die AFL-CIO immer wieder ein umfassendes Legalisierungsprogramm für Sans Papiers (AFL-CIO 1999). Nicht zuletzt sollen dadurch Sans Papiers ermutigt werden, sich gewerkschaftlich zu organisieren.⁹⁹

Jedoch werden bei weitem nicht alle Sans Papiers von Gewerkschaften vertreten. Unwissenheit, geringes Interesse der lokalen Gewerkschaften, Sprachbarrieren, Zeitmangel der MigrantInnen etc. führen dazu, dass Sans Papiers sich nicht an Gewerkschaften wenden. Ohne die Unterstützung einer Organisation stehen Sans Papiers jedoch vor einer Vielzahl von Hürden, ihre Arbeitsrechte einzuklagen. Dazu gehören die Unkenntnis der Arbeitsschutzgesetze und die Angst, abgeschoben zu werden. Viele können sich keine

⁹⁸ Expertengespräch am 27.10.2001 mit Valery Alzaga, SEIU-Koordinatorin in New York und Denver.

⁹⁹ Expertengespräch am 11.4.2000 mit Alex T. Tom, Gewerkschaftssekretär der SEIU San Diego.

anwältliche Vertretung leisten. Aber auch die Sorge vor Entlassung oder anderen Repressalien seitens der ArbeitgeberInnen sowie Sprachbarrieren, die Isolation am Arbeitsplatz (z.B. Hausangestellte) und Zeitmangel auf Grund von Belastungen durch Arbeit und Familie können Sans Papiers davon abhalten, sich an eine Gewerkschaft zu wenden oder vor ein Arbeitsgericht zu ziehen. Mit dem Ansatz des „*social unionism*“ (Kwong 1997: 228) versuchen daher Unterstützungsorganisationen, MigrantInnen gezielt anzusprechen, mit den Arbeitsschutzgesetzen vertraut zu machen und ihnen Rechtshilfe anzubieten. Hierzu zählen „*Workers' Center*“, die in vielen Städten gegründet wurden, und Beratungsstellen wie „*Sweatshop Watch*“ oder die „*California Rural Legal Assistance*“ (CRLA).

Workers' Center sind in den 1990er Jahren in Communities von MigrantInnen entstanden, die im Niedriglohnsektor arbeiten. Einige sind mit einer lokalen oder internationalen Gewerkschaft assoziiert, die Mehrheit arbeitet jedoch nicht mit Gewerkschaften zusammen. In erster Linie bieten sie MigrantInnen ihrer Community juristische Hilfe an und vertreten ihre Interessen gegenüber ArbeitgeberInnen und Arbeitsgerichten. Zudem veranstalten sie Englischkurse, informieren über das Einwanderungsrecht, vermitteln Arbeitsstellen und versuchen, mit Öffentlichkeitsarbeit auf die Probleme von MigrantInnen aufmerksam zu machen. Schließlich bemühen sie sich darum, MigrantInnen, Gewerkschaften und Unterstützungsorganisationen miteinander zu vernetzen. Andere Beratungsstellen kümmern sich um die Rechte von MigrantInnen, ohne eng mit einer bestimmten Community zusammenzuarbeiten. So gibt *Sweatshop Watch* Broschüren heraus, die in mehreren Sprachen über die Arbeitsschutzbestimmungen und die Möglichkeiten informieren, Löhne und Arbeitsbedingungen vor Gericht einzuklagen.¹⁰⁰ CRLA kooperiert mit MigrantInnenorganisationen und Religionsgemeinschaften, die in engem Kontakt zu MigrantInnen stehen und neben anderen Alltagsproblemen auch mit arbeitsrechtlichen Fragen konfrontiert sind.¹⁰¹ Auch im Rahmen der karitativen aufsuchenden Sozialarbeit (z.B. das „*Migrant Workers Outreach Program*“) werden MigrantInnen über die Möglichkeiten informiert, sich gegen Verstöße gegen die Arbeitsrechte zu wehren.

Auch wenn sich viele Sans Papiers wegen ihres fehlenden Aufenthaltsstatus oder aus anderen Gründen nicht gegen schlechte Arbeitsbedingungen oder Lohnbetrug zur Wehr setzen, so ist ihre Verhandlungsposition auf dem Arbeitsmarkt durch die Einklagbarkeit von Mindestlöhnen und anderen Arbeitsstandards gestärkt. ArbeitgeberInnen müssen jederzeit mit einer Klage rechnen, bei der sie den Aufenthaltsstatus ihrer Beschäftigten nicht als Druckmittel einsetzen können. Das Engagement von Unterstützungsorganisationen, aber auch das zunehmende Interesse einzelner US-

¹⁰⁰ Expertengespräch am 27.10.2001 mit Kimi Lee, Direktorin des Zentrums für Textilarbeiter in Los Angeles und Mitarbeiterin bei *Sweatshop Watch*.

¹⁰¹ Expertengespräch am 10. Februar 2000 mit Claudia Smith von der California Rural Legal Assistance (CRLA).

Gewerkschaften und die Hilfe der AFL-CIO tragen dazu bei, dass sich Sans Papiers gegen extreme Niedriglöhne wehren können und zum Teil zu tariflichen Bedingungen beschäftigt und entlohnt werden.

Arbeitsbedingungen

Die geringe Kontrolldichte auf dem Arbeitsmarkt, die Möglichkeit, vor Arbeitsgerichten zu klagen, und die Unterstützung von Gewerkschaften und Beratungseinrichtungen führen dazu, dass sich die Arbeitsbedingungen von Sans Papiers oftmals nicht von denen ihrer KollegInnen unterscheiden. Viele ArbeitgeberInnen bezahlen sie nicht schlechter als andere Beschäftigte und führen Steuern und Sozialabgaben für sie ab. In Betrieben, in denen die Belegschaft für eine Vertretung durch eine Gewerkschaft gestimmt hat, erhalten sie in aller Regel den tariflich vereinbarten Lohn einschließlich der Lohnzusatzleistungen wie Krankenversicherung oder Urlaubsgeld.

Dass die Arbeitsbedingungen von Sans Papiers im Durchschnitt dennoch deutlich schlechter sind als die von US-BürgerInnen, liegt jedoch nicht (nur) an ihrem fehlenden Aufenthaltsstatus, sondern an der ethnischen Segmentierung des US-Arbeitsmarktes: Fast alle MigrantInnen in den USA „unterschichten“ in den ersten Jahren ihres Aufenthalts den Arbeitsmarkt (Piore 1979; Lösche 1989: 17ff.; Cornelius 1998: 134; Seifert 2000: 161f., 211). Das Phänomen der Unterschichtung – vor allem von Sans Papiers – lässt sich in allen Einwanderungsländern beobachten (Gosh 2000: 144ff.), allerdings ist es auf Grund der langen Tradition des Arbeitskräfteimports in den USA besonders ausgeprägt. Unterschichtung ist auf die Nachfrage nach billigen und flexiblen Arbeitskräften zurückzuführen, die von MigrantInnen gedeckt wird (Massey 1993: 444). Sprachprobleme, mangelnde Kenntnisse des US-Arbeitsmarkts, Dequalifizierung der MigrantInnen sowie der Zwang, jede verfügbare Stelle anzunehmen, um Kredite für die Einreise zurückzuzahlen bzw. den Aufenthalt zu sichern (Kwong 1997: 38; Chin 1999b: 305), werden von ArbeitgeberInnen ausgenutzt, um MigrantInnen zu schlechteren Bedingungen zu beschäftigen als andere Bevölkerungsgruppen. Einige Unternehmen stellen zwar auch gezielt Sans Papiers ein, um Löhne zusätzlich zu drücken oder um Steuern nicht abzuführen, aber im Regelfall spielt der fehlende Aufenthaltsstatus nur eine untergeordnete Rolle. In punkto Arbeitsbedingungen unterscheiden sich Sans Papiers also kaum von anderen MigrantInnen, die sich erst seit kurzer Zeit im Land aufhalten und auf dem US-Arbeitsmarkt generell schlecht gestellt sind.

Die Segmentierung des Arbeitsmarkts zeigt sich besonders in den Branchen, in denen MigrantInnen traditionell beschäftigt sind: Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung, Baugewerbe, Textilindustrie sowie Dienstleistungen wie Prostitution und Unterhaltungsindustrie, Gebäudereinigung und -wartung, häusliche Dienstleistungen etc. Wegen des niedrigen Lohnniveaus, der ungesicherten Arbeitsverhältnisse (kurze Beschäftigungsdauer, flexible Arbeitszeiten) und der fehlenden tariflich gesicherten Zusatzleistungen wie Krankenversicherung etc.

werden diese Branchen von der Mehrzahl der US-BürgerInnen gemieden. Gleichzeitig besteht für Unternehmen in diesen Branchen kein Anlass, höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen zu bieten, weil kontinuierlich neue Generationen von MigrantInnen zur Verfügung stehen, die bereit sind, zu den bestehenden Bedingungen zu arbeiten. Da der Einsatz von MigrantInnen meist billiger ist als die Anschaffung neuer Maschinen, wird in diesen Branchen kaum in Rationalisierungsmaßnahmen investiert (Cornelius 1998: 115, 121ff.).

Hinzu kommt, dass einige Unternehmen ausschließlich die sozialen Netzwerke der MigrantInnen nutzen, um neue Arbeitskräfte anzuwerben. Die beschäftigten MigrantInnen werden aufgefordert, ihren Bekannten und Verwandten Jobs zu vermitteln. Die Unternehmen können sich darauf verlassen, dass sich die so vermittelten Arbeitskräfte mit Unterstützung ihrer Verwandten und Bekannten leicht in das Unternehmen einbinden lassen, weil sie bereits vor dem Arbeitsbeginn mit den Arbeitsabläufen vertraut gemacht wurden. Zudem können die ArbeitgeberInnen mehr Druck auf die Beschäftigten ausüben, indem sie beispielsweise die Beförderung von vermittelnden MigrantInnen von der Arbeitsdisziplin der neuen Arbeitskräfte abhängig machen. Auf diese Weise entfällt für die Betriebe die aufwendige Suche nach geeigneten Arbeitskräften auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (Portes 1995; Waldinger 1997; Cornelius 1998: 125).

Bei der Entlohnung lassen sich drei Gruppen von Sans Papiers ausmachen: diejenigen, die mit ihren regulär beschäftigten KollegInnen gleich gestellt sind; diejenigen, die den gesetzlichen Mindestlohn oder wenig mehr verdienen; sowie diejenigen, die Niedrigstlöhne, d.h. weniger als den Mindestlohn, erhalten.

Auch wenn sich die öffentliche Wahrnehmung und wissenschaftliche Untersuchungen auf die zweite und vor allem die dritte Gruppe der Sans Papiers konzentrieren, so gibt es viele Sans Papiers, die zu den gleichen Konditionen arbeiten wie ihre regulären KollegInnen (Cornelius 1998: 119). Dies sind zum einen die, die über ge- oder verfälschte Papiere verfügen und von denen die ArbeitgeberInnen häufig nicht wissen, dass sie Sans Papiers sind. Aber auch Sans Papiers, die eine gefragte Qualifikation besitzen, die als Overstayer eine Stelle gefunden haben oder seit langer Zeit in einem Unternehmen angestellt sind, erhalten in der Regel den gleichen Lohn und die gleichen Lohnzusatzleistungen wie KollegInnen mit regulärem Aufenthaltsstatus (Gozdziak 1999: 269f.). Nouri aus Ghana hat während ihres Studiums eine Stelle als Köchin angenommen. Nachdem ihr Visum abgelaufen war und sie ihr Studium abbrechen musste, veränderte sich jedoch nichts an ihrer Arbeitssituation:

„Eine Studienkollegin hat in dem Restaurant als Kellnerin gearbeitet und gesagt, dass sie dort eine Köchin suchen. Da ich einen Job brauchte, bin ich dort hingegangen, auch wenn ich keine Erfahrung als Köchin in einem Restaurant hatte. Ich habe eine Geschichte erzählt und sie haben mich zur Probe eingestellt. Da alles gut geklappt hat, arbeite ich noch immer dort. [...] In der Stunde verdiene ich \$8,75 plus Krankenversicherung. Das ist der Tarif. In der Wochen

sind das rund \$350. Einmal im Monat teilen wir auch das Trinkgeld auf, allerdings bekomme ich nur einen kleinen Anteil, vielleicht \$50, weil die Kellnerinnen weniger Stundenlohn bekommen.“

Es wird angenommen, dass vor allem qualifizierte MigrantInnen aus den „neuen“ Herkunftsländern, aber auch Fachkräfte aus Mexiko und Mittelamerika unerkannt als Sans Papiers in den USA arbeiten, da sie mit regulären Papieren eingereist sind und der Ablauf ihrer Visa von den ArbeitgeberInnen nicht bemerkt oder ignoriert wird. Wie hoch der Anteil der „regulär“ bezahlten Sans Papiers ist, ist allerdings nicht bekannt (Donato; Carter 1999: 126; Rivera-Batiz 2001: 180ff.).

In den Interviews berichten acht Sans Papiers, dass sie keine tariflich vereinbarten Löhne, sondern den gesetzlichen Mindestlohn oder wenig mehr erhalten. Gilberto, ein 23-jähriger guatemaltekischer Hilfsarbeiter, der seit zwei Jahren in Südkalifornien auf Tagelöhnerarbeitsmärkten Arbeit sucht, erzählt von den durchschnittlichen Löhnen, die ihm gezahlt werden:

„Zwischen fünf und zehn Dollar pro Stunde werden gezahlt. Wenn einer nur fünf oder sechs Dollar bietet, dann nehme ich die Arbeit nicht an. Mindestens sieben Dollar verdiene ich, im Glücksfall auch schon mal zehn.“

Der gesetzliche Mindestlohn wird vor allem bei Aushilfsarbeiten und Gelegenheitsjobs gezahlt, aber auch bei Tätigkeiten, die keine besondere Qualifikation erfordern. Traditionell werden in diesen Bereichen des US-Arbeitsmarktes bevorzugt MigrantInnen, vor allem Sans Papiers, beschäftigt. Laut CRLA zahlen die meisten ArbeitgeberInnen den gesetzlichen Mindestlohn, um gerichtliche Verfahren oder den Vorwurf der Ausbeutung zu vermeiden. Der Mindestlohn wird von den ArbeitgeberInnen als ein „fairer“ Lohn angesehen, auch wenn überwiegend nur MigrantInnen bereit sind, zu diesem Tarif zu arbeiten.

Lediglich zwei Sans Papiers haben in den Interviews geäußert, dass ihnen Löhne unter dem gesetzlichen Minimum gezahlt wurden. Dies waren jeweils Stellen als LandarbeiterInnen, welche die MigrantInnen zu Gunsten besser bezahlter Arbeitsplätze schnell aufgaben (Tienda; Singer 1995). Nach den Erfahrungen von *Sweatshop Watch* arbeiten MigrantInnen besonders häufig dann zu Löhnen unterhalb des gesetzlichen Minimums, wenn sie im Herkunftsland für bestimmte Stellen und zu einem vorab vereinbarten (Niedrigst-) Lohn angeworben wurden oder wenn sie mit Hilfe einer Schlepperorganisation in die USA gekommen sind. Einige Schlepperorganisationen arrangieren nicht nur die Einreise, sondern verlangen auch, dass die MigrantInnen die Kosten für die Schleusung an einem bestimmten Arbeitsplatz (etwa in einem *Sweatshop*) und zu einem bestimmten Lohn abarbeiten. Diese Sans Papiers sind dann monate- und jahrelang von der Umwelt isoliert, da sie in von den Schlepperorganisationen bereitgestellten Sammelunterkünften leben und neben der Arbeit keine Freizeit haben, um sich über US-Arbeitsrechte zu informieren oder nach einer besser bezahlten Stelle zu suchen (Kwong 1997; Chin 1999b: 296ff.: 31ff.). Diese Formen der extremen Ausbeutung von Sans Papiers erhalten in der

Presseberichterstattung besonders große Aufmerksamkeit, jedoch ist davon auszugehen, dass sie eher eine Ausnahme darstellen. Im Regelfall wird vor allem bei der Bezahlung von Überstunden gegen das Mindestlohngesetz verstoßen. *Sweatshop Watch* hat erfolgreich zahlreiche Unternehmen verklagt, die die Unkenntnis der MigrantInnen über die gesetzlichen Bestimmungen ausnutzen und keine Zuschläge für Überstunden zahlen, Überstunden gar nicht vergüten oder Akkordlöhne so ansetzen, dass der gesetzliche Mindestlohn nicht erreicht werden kann.¹⁰²

Weniger als der gesetzliche Mindestlohn wird auch in privaten Haushalten gezahlt. Kinderbetreuung, Pflege von Familienangehörigen oder Haushaltshilfen werden oft mit einem Pauschalbetrag bezahlt, der – in einen Stundenlohn umgerechnet – den Mindestlohn weit unterschreitet (Powers et al. 1998: 26ff.). Viele MigrantInnen empfinden diese Arbeitsverhältnisse jedoch nicht als extreme Ausbeutung, da sie neben dem Pauschalbetrag Kost und Logis erhalten und den Haushalt, in dem sie arbeiten, eher als Lebensgemeinschaft wahrnehmen. Carla, eine 30-jährige Mexikanerin, die 1990 mit ihrem Ehemann in die USA gegangen ist, versucht auszurechnen, wie viel sie als Haushälterin verdient hat:

„Pro Stunde, das ist schwer zu sagen. Ich habe fünfzig Dollar pro Woche bekommen und von morgens bis abends mich um den Haushalt gekümmert. Aber wir konnten auch mit meiner Familie in einem kleinen Apartment direkt beim Haus meiner Arbeitgeberin wohnen und mussten keine Miete zahlen.“

Ebenso wie bei der Entlohnung unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen im Bereich der Arbeitszeiten je nach Arbeitsverhältnis erheblich. Sans Papiers, die zu quasi regulären Bedingungen arbeiten, haben festgelegte Arbeitszeiten und ihre Überstunden werden zusätzlich vergütet. Für den überwiegenden Teil des Sans Papiers gilt dies jedoch nicht. Sie sind bei US-Unternehmen nicht nur wegen ihrer niedrigen Bezahlung beliebt – auch andere Bevölkerungsgruppen verdienen kaum mehr als den gesetzlichen Mindestlohn –, sondern auch wegen ihrer Bereitschaft, zeitlich hoch flexibel zu arbeiten. Viele Sans Papiers werden ausschließlich zur Saisonarbeit, in Zeiten erhöhten Arbeitskräftebedarfs oder vorübergehend als Aushilfe beschäftigt. Nur sie lassen sich darauf ein, kurzzeitig viele Stunden zu arbeiten, um nach wenigen Tagen oder Wochen und ohne Vorankündigung wieder entlassen zu werden. Insbesondere Sans Papiers mit einer kurzfristigen Aufenthaltsperspektive, die z.B. einen bestimmten Betrag für eine Anschaffung im Herkunftsland sparen wollen, sind bereit, möglichst jeden Tag viele Stunden zu arbeiten, um das Einkommensziel schneller zu erreichen. Aber nicht nur PendelmigrantInnen sind mit äußerst unregelmäßigen Arbeitszeiten konfrontiert, auch dauerhaft in den USA lebende MigrantInnen haben Arbeitsplätze, an denen sie zu bestimmten Zeiten viele Überstunden leisten müssen, während sie zu anderen keinen Lohn erhalten, weil es nicht genügend Arbeit gibt (z.B. in Textilfabriken mit schwankender Auftragslage). Überstunden stimmen sie häufig

¹⁰² Expertengespräch *Sweatshop Watch*.

freiwillig zu, da sie keine besser bezahlte Arbeit finden und ihr Einkommen nur durch Mehrarbeit steigern können. Insbesondere MigrantInnen, die Kredite z.B. für ihre Einschleusung abarbeiten müssen, können von den Schlepperorganisationen und in *Sweatshops* zu extrem langen Arbeitszeiten an sieben Tagen in der Woche gezwungen werden (Chin 1999b: 300f.). Auch Beschäftigte in privaten Haushalten müssen häufig ganztägig zur Verfügung stehen und haben kaum Freizeit, da ihre Arbeit nicht als „normales“ Beschäftigungsverhältnis anerkannt wird und daher keine festen Arbeitszeiten vorgesehen sind. Außer den Beschäftigten in Privathaushalten gaben jedoch die meisten Sans Papiers an, zumindest an einem Tag in der Woche Pause zu machen und nur im Ausnahmefall mehr als vierzig Stunden pro Woche zu arbeiten. Die Angst, arbeitslos zu werden bzw. längere Zeit keinen Gelegenheitsjob zu finden, bedrückte die Sans Papiers deutlich mehr als die Tatsache, dass sie zeitweilig extrem lange Arbeitstage haben.

Die Unterschichtung des US-Arbeitsmarktes durch MigrantInnen, vor allem durch Sans Papiers, wird insbesondere an den von ihnen verrichteten Tätigkeiten deutlich. Sie übernehmen Arbeiten, die andere Bevölkerungsgruppen vermeiden, da sie schmutzig, gefährlich oder körperlich besonders anstrengend sind („*dirty, dangerous, difficult*“). Auf Baustellen werden sie z.B. eingesetzt, um besonders schwere Gegenstände zu tragen, Ausschachtarbeiten zu verrichten, Dämmmaterial und Farben mit gesundheitsschädlichen Lösungsmitteln zu verarbeiten oder Abbrucharbeiten vorzunehmen (Gozdziak 1999: 261). In Fabriken müssen sie monotone manuelle Tätigkeiten verrichten und in der Landwirtschaft in gebückter Haltung ernten oder die Pflanzen mit Pestiziden behandeln.

Der Wettbewerbsvorteil von Sans Papiers gegenüber regulären Arbeitskräften besteht somit nur zum Teil in ihrer niedrigen Entlohnung, in der Hauptsache aber in ihrer flexiblen Verfügbarkeit, in der Segmentierung des US-amerikanischen Arbeitsmarktes und ihrer Bereitschaft, Stellen anzunehmen, die regulär Beschäftigte auf Grund der schlechten Arbeitsbedingungen meiden.

Handlungsspielräume der Sans Papiers

Die fehlende Kooperation von US-Behörden auf dem Arbeitsmarkt, die geringe Kontrolldichte, die gesetzlich festgelegte Ausklammerung von Agrarbetrieben und geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von internen Migrationskontrollen sowie die Verfügbarkeit von gefälschten Papieren (Martin; Miller 2000: 33 ff.) führen dazu, dass Sans Papiers – gleichgültig, ob sie Overstayer sind oder undokumentiert einreisen – in der Regel keine Probleme haben, auf dem regulären Arbeitsmarkt eine Stelle zu finden. Trotzdem nutzen Sans Papiers ihre Handlungsspielräume am US-Arbeitsmarkt abhängig von Faktoren der Meso- und der Mikroebene unterschiedlich. Undokumentiert eingereiste Sans Papiers, die überwiegend aus den „klassischen“ Herkunftsländern stammen, nutzen häufig gefälschte Papiere, suchen sich Stellen in wenig oder gar nicht kontrollierten Bereichen des regulären US-Arbeitsmarktes oder sind irregulär Arbeitsmarkt

beschäftigt. Overstayer, zu denen ein Großteil der MigrantInnen aus „neuen“ Herkunftsländern zählt, nutzen veraltete bzw. gefälschte Papiere, um auf dem regulären Arbeitsmarkt zu arbeiten. Bei der Nutzung von sozialen Netzwerken am Arbeitsmarkt gibt es kaum Unterschiede zwischen MigrantInnen aus „klassischen“ und „neuen“ Herkunftsländern, wohl aber geschlechtsspezifische Differenzen: Frauen setzen ihre sozialen Netzwerke häufiger ein als Männer. Die sprachliche Kompetenz und die berufliche Qualifikation bzw. ihre Anerkennung haben ebenfalls Auswirkungen auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers. Gute Englischkenntnisse sind eine Voraussetzung für die Beschäftigung in qualifizierten Tätigkeiten, in den gering entlohnten Bereichen des US-Arbeitsmarktes sind sie jedoch häufig nicht notwendig; in vielen Betrieben wird die Sprache der Mehrheit der Beschäftigten verwendet, so dass Sans Papiers, die weder Englisch noch Spanisch sprechen, eher Spanisch lernen, wenn sie in der Landwirtschaft, bei einer Gebäudereinigungsfirma oder in Textilfabriken arbeiten. Gut ausgebildete Sans Papiers müssen häufig eine Dequalifizierung hinnehmen, indem sie ausbildungsfremde Tätigkeiten ausüben oder nicht ihrer Qualifikation entsprechend bezahlt werden. Je länger der Aufenthalt der Sans Papiers andauert und je langfristiger ihre Aufenthaltsperspektive ist, desto eher bemühen sie sich, nicht nur kurzfristige Einkommensziele zu verfolgen. Sie versuchen, eine feste Stelle zu finden, um sich dort weiter zu qualifizieren und ein möglichst „reguläres“ Arbeitsverhältnis aufzubauen. Viele Sans Papiers, die dauerhaft in den USA leben wollen, streben auch durch Visaanträge oder Heirat um eine Regularisierung ihres Aufenthaltsstatus an.

Overstayer haben nur selten Probleme mit Kontrollen am Arbeitsmarkt und verfolgen in der Regel zwei Strategien. Entweder suchen sie ihre Arbeit in der Phase, in der sie noch über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügen, oder sie verwenden nach Ablauf ihres Visums Papiere, die sie als reguläre MigrantInnen erhalten haben. Viele Overstayer bleiben nach Ablauf ihres Visums in dem Betrieb, für den sie zuvor gearbeitet haben. Die Unternehmen verzichten nur ungern auf sie, weil sie eingearbeitet sind und nicht kurzfristig durch regulär Beschäftigte ersetzt werden können. Wegen der geringen personellen Ressourcen des INS für Arbeitsmarktkontrollen ist es unwahrscheinlich, dass kontrolliert wird, ob MigrantInnen nach Ablauf ihres Visums die USA verlassen; die sporadischen INS-Kontrollen haben in der Regel nur zur Konsequenz, dass MitarbeiterInnen „mit ungeklärtem Status“ entlassen werden müssen. Aber auch für Overstayer, die nie über eine allgemeine Arbeitsgenehmigung verfügt haben, gestaltet sich die Arbeitssuche nach Verlust ihrer Aufenthaltsgenehmigung leichter als für andere Sans Papiers. So haben z.B. InhaberInnen von Visa mit mehr als drei Monaten Gültigkeit die Möglichkeit, einen US-Führerschein bzw. eine Identitätskarte zu beantragen, die auch nach Ablauf des Visums gültig bleiben. Da einige befristete Visa zumindest mit einer eingeschränkten Arbeitserlaubnis verbunden sind, z.B. Visa für Studierende, können mit diesen Visa auch Sozialversicherungskarten beantragt werden, auf denen keine Vermerke über die Befristung der Gültigkeit eingetragen sind. Selbst so genannte Besucherkarten oder Touristenvisa, die nur

kurze Zeit gültig sind und nicht zur Arbeitsaufnahme berechtigen, erleichtern die Arbeitssuche, da damit z.B. der Aufenthalt (nicht aber die Arbeitssuche) auf Tagelöhnerarbeitsmärkten erlaubt oder der Weg zum Bewerbungsgespräch gedeckt ist. Overstayer können somit ein Leben in der Scheinlegalität aufbauen (Gozdziak 1999: 269f.).

Eine weitere Strategie von Sans Papiers auf dem US-Arbeitsmarkt ist der Einsatz von ge- oder verfälschten Dokumenten. MigrantInnen, die sich keine gefälschten Papiere leisten können oder diese aus Angst, sich wegen Dokumentenfälschung strafbar zu machen, nicht verwenden wollen, können sich auch Dokumente von Verwandten oder Bekannten leihen, um sie bei einer Stellenbewerbung vorzulegen. Dies führt dazu, dass fast alle Sans Papiers in den USA Steuern und Sozialabgaben abführen, wenn auch nicht auf ihren eigenen Namen. Die Einzahlung von Abgaben über Sozialversicherungsnummern, die entweder gar nicht existieren oder auf die zwei Personen gleichzeitig einzahlen, stellt bislang nur selten ein Problem für Sans Papiers oder für die Unternehmen dar. Wie bereits ausgeführt, gleicht die US-Sozialversicherungsbehörde zwar die Eingänge auf den Sozialversicherungskonten ab, Unstimmigkeiten führen aber nur selten zu einer Überprüfung der Betriebe bzw. der Beschäftigten und werden auch nicht an die US-Einwanderungsbehörde gemeldet. Zack, ein 33-jähriger Elektriker von den Fiji-Inseln, hat sich gefälschte Papiere besorgt, um seinen Arbeitgeber zufrieden zu stellen. Er glaubt jedoch nicht, dass er durch Kontrollen gefährdet ist:

„Naja, mein Chef hat gehaut, dass ich keine Papiere habe. Ich habe gesagt, dass ich ihm später die Papiere zeige und er hat eingewilligt. Später wollte er aber auf jeden Fall Papiere sehen, hat aber auch gesagt, dass es ihm egal sei, wo ich die her bekomme. Ich habe eine Sozialversicherungskarte und diesen Führerschein gekauft, das reichte. Seitdem haben wir nie wieder darüber gesprochen. [...] Naja, es gibt schon so Kontrollen, aber auf den Baustellen kontrollieren sie meistens nur die ungelerten Hilfskräfte, wenn überhaupt. Die meisten Kontrollen finden auf der Straße statt, oder? Jedenfalls ist mir das noch nicht passiert, und solange meine Papiere irgendwie in Ordnung scheinen, kann ich mir auch nicht vorstellen, dass es Probleme gibt. Die Polizei würde ja viel zu viel Ärger bekommen, wenn wir mit der Arbeit nicht fertig werden, nur weil sie stundenlang kontrollieren.“

In den für diese Arbeit ausgewerteten zwanzig Interviews gaben allerdings lediglich drei Sans Papiers an, gefälschte Papiere benutzt zu haben. Ein Grund hierfür ist sicherlich, dass die MigrantInnen aus Vorsicht die Verwendung von gefälschten Papieren verschweigen, da der Besitz von gefälschten Papieren eine Straftat darstellt. Ein weiterer Grund ist jedoch sicherlich, dass die große Mehrheit bei ihrer Einstellung keine Papiere vorlegen musste. Entweder wussten die ArbeitgeberInnen über den fehlenden Aufenthaltsstatus Bescheid (dies wurde in acht Interviews berichtet), oder sie fragten bei der Anstellung gar nicht erst nach Papieren (Berichte aus elf Interviews).

Miguel, ein 27-jähriger mexikanischer Maurer, der Anfang der 1990er Jahre fünf Jahre lang in verschiedenen Einzelstaaten der USA als Erntehelfer gearbeitet hat und im März 2000 zurückgekehrt ist, um Arbeit auf Baustellen zu suchen, sieht keinen großen Nachteil darin, dass er keine regulären Papiere hat:

„Alle Arbeitgeber wissen, dass hier alle illegal sind. Da fragt niemand nach meinen Papieren. Wie die Arbeitgeber das machen, wo es doch Gesetz ist, Papiere zu kontrollieren, weiß ich nicht. Das ist nicht mein Problem.“

Auch Enrique, ein 39-jähriger gelernter Installateur aus Mexiko, der seit acht Jahren mit seiner Familie undokumentiert in Südkalifornien lebt, glaubt, dass sich viele ArbeitgeberInnen über den Aufenthaltsstatus ihrer Beschäftigten im Klaren sind:

„Als Janitor bin ich zwar durch den normalen Einstellungsprozess gegangen, aber nach meinen Papieren wurde nie gefragt. Und in der Gärtnerei wusste mein Chef, dass ich keine Papiere habe.“

Nur zwei Sans Papiers berichteten, dass sie schon einmal nicht eingestellt wurden, weil sie keine Aufenthaltsgenehmigung hatten. Der 49-jährige Landarbeiter Renaldo aus Mexiko hat bei der Arbeitssuche nie verheimlicht, dass er keine Papiere hat.

„Manche Arbeitgeber wollen Papiere sehen, andere kümmern sich nicht darum. Wenn ich ihnen dann sage, dass ich keine Papiere habe, kommt es vor, dass ich keine Arbeit bekomme, weil ich keine Papiere habe. Manchmal werde ich aber trotzdem genommen.“

Eine wichtige Rolle bei der Stellensuche spielen die sozialen Netzwerke der Sans Papiers. Die der Fallauswahl zu Grunde liegende Vermutung, dass Sans Papiers aus „klassischen“ Herkunftsländern andere Handlungsspielräume haben als MigrantInnen aus „neuen“ Herkunftsländern, ließ sich durch die Interviews nicht bestätigen. Beide Gruppen hatten gleichermaßen gut ausgebaute soziale Netzwerke zur Verfügung, d.h. nur wenige Sans Papiers aus beiden Gruppen haben keine oder nur kaum soziale Kontakte in den Vereinigten Staaten und auch keine Verbindungen zu einer Community. Elf berichteten, dass Bekannte, Mitglieder der Kirchengemeinde oder ArbeitskollegInnen ihnen einen Job vermittelt haben, vier haben eine Stelle durch Familienangehörige gefunden. Auf die Hilfe von Unterstützungsorganisationen waren nur zwei Sans Papiers angewiesen, die durch professionelle Jobbroker eine Stelle bekommen haben. In fast allen Fällen, in denen Netzwerke oder Unterstützungsorganisationen eine Rolle gespielt haben, benötigten die Sans Papiers keine gefälschten Papiere, da die ArbeitgeberInnen entweder gezielt Sans Papiers beschäftigen wollten oder nicht nach dem Aufenthaltsstatus fragten, da sie die MigrantInnen irregulär beschäftigen wollten.

Die Vermittlung durch Netzwerke ist vor allem für Frauen von zentraler Bedeutung. Frauen scheuen sich davor, auf den Tagelöhnerarbeitsmärkten Arbeit zu suchen, da sie für Prostituierte gehalten werden könnten und sie aus

Sicherheitsgründen vor dem Antritt einer Stelle über den Arbeitsort und den Arbeitsauftrag informiert sein wollen. Aus diesen Gründen suchen sie auch nur selten Arbeit über Stellenanzeigen oder Aushänge. Sowohl Migrantinnen selbst, als auch ihre Angehörigen ziehen es vor, wenn ihre Arbeit durch soziale Netzwerke vermittelt wird (Han 2003: 36ff.). Auf diese Weise wissen Migrantinnen vor dem Arbeitsbeginn, oft sogar schon im Herkunftsland, welcher Tätigkeit sie nachgehen werden, wer ihre ArbeitgeberInnen und wer ihre KollegInnen sind. Die Zusicherung einer „sicheren“ Stelle ist nicht nur für die Migrationsentscheidung der Migrantinnen selbst von großer Bedeutung. In traditionell geprägten Familien ist es auch für Angehörige, die an der Entscheidung über die Migration der Tochter, Schwester, Ehefrau etc. beteiligt sind, wichtig zu wissen, dass sie in einem „sicheren“ Umfeld leben wird.

Rosa, eine 37-jährige mexikanische Köchin, berichtet, dass sie bei der Stellensuche stets auf soziale Netzwerke zurückgegriffen hat. Bevor sie in die USA einreiste, wusste sie dank der Hilfe von Verwandten, wo sie arbeiten würde. Auch alle weiteren Stellen erhielt sie durch Empfehlungen von Bekannten und KollegInnen:

„Vor fünf, fast sechs Jahren bin ich nach LA gegangen weil ich dort in einem Restaurant Arbeit finden konnte. [...] Meine Schwägerinnen lebten in den USA und haben mir gesagt, dass es dort Arbeit gibt. [...] Nach meiner Scheidung von meinem ersten Ehemann musste ich irgendwie Geld für die Kinder verdienen. Eine Schwägerin, also die Schwester von meinem Ex-Ehemann, hat mir dabei geholfen, nach LA zu kommen, und hat mir eine Arbeit in dem Restaurant besorgt. [...] Zuerst habe ich als Aushilfe im Restaurant gearbeitet. Dann habe ich in Privathäusern sauber gemacht und später habe ich Büros geputzt. Zuletzt habe ich aber als Köchin in einem Fischrestaurant gearbeitet. [...] Ich habe bei meiner Arbeit immer wieder mal was gehört und Freunde haben mir gesagt: Hier kannst Du mehr verdienen als als Küchenhilfe oder Putzfrau. Und so bin ich schließlich zu meinem Job als Köchin gekommen. [...] Meine Chefs bzw. meine Chefin haben mich zwar nach meinen Papieren gefragt, aber als ich ihnen gesagt hatte, dass ich keine habe, war das kein Problem. Ich weiß nicht, was sie in ihre Bücher eingetragen haben, jedenfalls habe ich immer den Job bekommen. „

Die Rekrutierung von neuen Arbeitskräften über die Netzwerke von MigrantInnen ist insbesondere im Bereich der häuslichen Dienstleistungen weit verbreitet. Da die Putzkräfte, HaushälterInnen, GärtnerInnen, PflegerInnen oder KinderbetreuerInnen – in der Mehrzahl Frauen – im Haus der ArbeitgeberInnen arbeiten und oftmals mit im Haushalt wohnen, legen die ArbeitgeberInnen nicht anders als in Deutschland Wert auf „zuverlässige“ Arbeitskräfte. Um eine Stelle in einem Privathaushalt zu erhalten, bedarf es daher in der Regel einer Empfehlung durch zuvor „bewährte“ Arbeitskräfte oder durch Bekannte, Nachbarn etc. Leticia, eine 20-jährige mexikanische Studentin, die als Haushaltshilfe bei ihrer Arbeitgeberin lebt, hat ihre Stelle durch eine solche persönliche Empfehlung erhalten:

„Ich habe immer als Hausgehilfin hier bei meiner Chefin gearbeitet – ich pflege ihre behinderte Mutter und kümmere mich um die Kinder. [...] Die Mutter meiner Chefin kommt aus meinem Ort. Als sie gehört hat, dass ich in die USA kommen will, hat sie mich an meine Chefin vermittelt.“

Yu Shue aus China hat zwar auch schon durch die Zeitung der chinesischen Community in ihrem Wohnort Los Angeles Arbeit gefunden, der beste Weg zu einer Stelle führt ihrer Erfahrung nach jedoch über die Vermittlung durch Bekannte:

„Ich habe ausschließlich als Altenpflegerin gearbeitet, immer in Privathäusern, so wie hier. Ich kümmere mich um die Pflege, Körperhygiene usw. [...] 24 Stunden, jeden Tag. Ich habe keine festen Arbeitszeiten. Ich muss den ganzen Tag und auch nachts auf den alten Mann aufpassen: Windeln wechseln, im Rollstuhl spazieren fahren. [...] Ich habe die Arbeit über eine Annonce in der Zeitung gefunden. [Nachfrage:] Ja, in einer chinesischen Zeitung. Es ist gar nicht schwer, Arbeit zu finden, ich hatte jedenfalls keine Schwierigkeiten. Von Zeit zu Zeit empfehlen mich Freunde weiter oder sagen mir Bescheid, wenn sie hören, dass es ähnliche Jobs wie diesen hier gibt. [...] Ich habe ein gutes Verhältnis zu meinem Arbeitgeber und seiner Familie. Ich arbeite hart und mache die Pflege sogar besser, als sie das könnten. Außerdem bin ich gebildet, das gefällt der Familie. Sie sind also sehr zufrieden mit mir.“

5.3 Gesundheitsversorgung

Seit Mitte der 1990er Jahre wird in den USA versucht, undokumentierte Migration auch über den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu steuern. Sans Papiers werden zunehmend vom öffentlichen Gesundheitswesen exkludiert, sowohl um ihren dauerhaften Aufenthalt zu erschweren bzw. sie im Krankheitsfall zur Ausreise zu zwingen, als auch um die öffentlichen Haushalte zu entlasten.

Wie bereits ausgeführt, wurde erstmalig mit der „*Proposition 187*“ 1994 in Kalifornien versucht, die Gesundheitsversorgung zu einem Instrument der Migrationssteuerung zu machen. Auch wenn *Proposition 187* nie in Kraft trat, gilt sie als Vorlage für die sozialstaatlichen Einschnitte für MigrantInnen im Allgemeinen und für Sans Papiers im Speziellen, wie sie im Zuge des *Welfare Reform Acts* und des IIRAIRA 1996 beschlossen wurden. Seit dem IIRAIRA haben Sans Papiers US-weit lediglich einen gesetzlichen Anspruch auf medizinische Versorgung in Notfällen und bei Schwangerschaft (IIRAIRA Sektion 501ff.), darüber hinaus gehende Leistungen müssen durch einzelstaatliche Programme abgedeckt werden. Seither haben PatientInnen, die Leistungen der öffentlichen Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen wollen, Auskunft über ihren Aufenthaltsstatus zu geben, und Sans Papiers müssen in vielen Einzelstaaten damit rechnen, keine Leistungen zu erhalten (Espenshade et al. 1997: 771ff.; Fragomen 1997: 447ff.; Voices for Immigrant Justice 1998; Violet 1998: 6f.).

Für die Gesundheitsversorgung von Sans Papiers ist zudem die Unfallversicherung von Bedeutung. Alle Unternehmen in den USA müssen ihre abhängig Beschäftigten in einer gesetzlich vorgeschriebenen Unfallversicherung absichern. Im Falle eines Arbeitsunfalls sind auch Sans Papiers berechtigt, Leistungen zu erhalten – d.h. eine im Gesetz ausgeführte Exklusion von Sans Papiers findet durch die Unfallversicherung nicht statt.

Im Folgenden sollen die Möglichkeiten von Sans Papiers, sich gegen Krankheit und Unfall zu versichern, diskutiert, ihre spezifischen Krankheitsrisiken, die sich aus dem undokumentierten Status ergeben, dargestellt und ihre Handlungsspielräume anhand der Ergebnisse der Interviews erläutert werden.

Krankenversicherung

In den USA gibt es weder eine umfassende gesetzliche Krankenversicherung, noch eine Krankenversicherungspflicht. Mit der staatlichen Krankenversicherung *Medicare* und dem Krankenfürsorgeprogramm *Medicaid* existieren zwar zwei öffentliche Versorgungsprogramme. Diese Programme sichern jedoch traditionell nur einen geringen Teil der Bevölkerung ab, und der Kreis der Leistungsberechtigten ist nach den Einschnitten durch den *Welfare Reform Act* von 1996 erneut kleiner geworden (Seeleib-Kaiser 2001: 271). *Medicare* wird über die Sozialversicherungsbeiträge der abhängig Beschäftigten finanziert und deckt die Gesundheitsrisiken von SeniorInnen, Behinderten und Erwerbsunfähigen ab. *Medicaid* wird überwiegend von Familien mit geringem Einkommen in Anspruch genommen.¹⁰³ *Medicaid* ist kein national einheitliches Programm, sondern der Sammelbegriff für alle einzelstaatlichen Krankenfürsorgeprogramme (z.B. *Medical* in Kalifornien), die aus bundes- und einzelstaatlichen Mitteln finanziert werden und in jedem Einzelstaat eine spezifische Ausprägung haben (Murswieck 1998: 621ff.). Die Einzelstaaten können seit dem IIRAIRA u.a. bestimmen, ob ihr *Medicaid*-Programm auch Sans Papiers einschließt. Zum Beispiel können in der kalifornischen Variante *Medical* minderjährige Sans Papiers Leistungen erhalten, erwachsene sind hingegen davon ausgeschlossen. Die Einzelstaaten müssen seit dem IIRAIRA die Kosten für die Versorgung von Sans Papiers alleine tragen, d.h. Bundesmittel dürfen nicht für solche Leistungen verwendet werden (IIRAIRA Sektion 501ff.). Diese IIRAIRA-Bestimmung zwingt alle US-Staaten – auch diejenigen, die Sans Papiers zu den Leistungsberechtigten ihres *Medicaid*-Programms zählen –, den Einwanderungsstatus der LeistungsempfängerInnen festzustellen, um zu gewährleisten, dass die Versorgung von Sans Papiers ausschließlich vom Einzelstaat finanziert wird. Hierfür wurde bereits 1988 das

¹⁰³ Über *Medicare*, teilweise durch *Medicaid*-Leistungen ergänzt, werden rund 40 Millionen RentnerInnen und Behinderte versorgt (14 % der US-Bevölkerung); Leistungen aus den einzelstaatlichen *Medicaid*-Programmen erhalten rund 27 Millionen Erwerbsfähige und Kinder aus einkommensschwachen Familien (ca. 9 % der US-Bevölkerung); US Department of Health and Human Services (2003): Tabellen 2 und 11.

Systematic Alien Verification for Entitlements-Programm (SAVE) eingeführt, das Erbringern öffentlicher Leistungen ermöglicht, die Daten von LeistungsbezieherInnen mit der Einwanderungsbehörde abzugleichen (Vogel 2003: 175).

Da es keine allgemeine Versicherungspflicht gibt, hat rund ein Drittel der US-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter keinen oder nur einen sehr rudimentären Versicherungsschutz. Die restlichen zwei Drittel sind zwar krankenversichert, aber knapp die Hälfte von ihnen genießt auf Grund des engen Leistungskatalogs ihrer Versicherung und der hohen Zuzahlungen im Krankheitsfall keinen umfassenden Schutz gegen allgemeine Gesundheitsrisiken (Murswieck 1998: 690f.; Kaiser Commission 2002).

Ein Drittel der Krankenversicherten verfügt über eine private Versicherung, zwei Drittel sind jedoch durch betriebliche Vereinbarungen und Lohnzusatzleistungen (*fringe benefits*) abgesichert (Murswieck 1998: 690). Sans Papiers können sich sowohl privat als auch betrieblich versichern, ohne dass ihr fehlender Aufenthaltsstatus ein größeres Hindernis bedeuten würde (Cornelius 1998: 141). Allerdings haben nur wenige Sans Papiers einen Arbeitsplatz, an dem eine Versicherung angeboten wird. Eine private Krankenversicherung können sie sich in der Regel nicht leisten.

Da nicht nur Sans Papiers, sondern auch große Teile der restlichen US-Bevölkerung nur unzureichend versichert sind und auch nicht über die Mittel verfügen, ihre medizinische Versorgung bar zu bezahlen, unterhalten viele Kommunen Kliniken, die eine medizinische Grundversorgung preiswert, in Ausnahmefällen auch kostenlos zur Verfügung stellen. Finanziert werden diese Kliniken durch die öffentlichen Gesundheitssysteme, aber auch durch kommunale Zuschüsse. Diese Grundversorgung wird nicht allein aus humanitären Gründen geboten. Angesichts der allgemeinen Unterversorgung der Bevölkerung soll u.a. die Ausbreitung von Infektionen und das Verschleppen von an sich harmlosen Krankheiten verhindert werden.

Seit dem IIRAIRA 1996 sind kommunale Kliniken und andere Krankenhäuser verpflichtet, den Aufenthaltsstatus von PatientInnen, die keine eigene Versicherung haben und auch nicht bar zahlen können, mit Hilfe des SAVE-Programms zu überprüfen. Diese Statusüberprüfung ist bei vielen Kommunkliniken jedoch umstritten. ÄrztInnen und Personal sind nicht dazu qualifiziert, festzustellen, ob PatientInnen über eine gültige Aufenthaltserlaubnis verfügen. Daher müssen sie die Daten von allen nicht-versicherten PatientInnen – zu denen, wie dargestellt, auch zahlreiche US-BürgerInnen gehören – vor einer Behandlung zur Überprüfung an den INS schicken (Loue et al. 2000). Die Weiterleitung der PatientInnen-Daten bedeutet einen erheblichen bürokratischen Aufwand und nimmt wegen der Unterbesetzung des INS meist sehr viel Zeit in Anspruch; sie dauert oftmals länger, als eine Verzögerung der Behandlung medizinisch verantwortbar wäre. Aus diesem Grund geben einige Kliniken die Daten von PatientInnen nur in ausgewählten Fällen an den INS; andere warten das Ergebnis der Überprüfung nicht ab und behandeln die PatientInnen mit dem Risiko, dass

diese das Krankenhaus bereits verlassen haben, bevor das Ergebnis der INS-Überprüfung vorliegt.

Viele Krankenhäuser lehnen sogar die Übermittlung von Daten an den INS vollständig ab. Sie befürchten, dass die routinemäßige Weiterleitung Sans Papiers selbst bei Notfällen davon abhalten könnte, sich an ein Krankenhaus zu wenden.¹⁰⁴

Unfallversicherung

In den USA sind Unternehmen auf Grund des *OHS Acts* von 1970 und der *Workers Compenstions Acts*, die auf einzelstaatlicher Ebene geregelt sind, dazu verpflichtet, für die Sicherheit am Arbeitsplatz zu sorgen und eine Unfallversicherung für alle Beschäftigten abzuschließen. Je nach einzelstaatlicher Regelung müssen die Unternehmen eine privatwirtschaftliche oder eine staatlich beaufsichtigte Unfallversicherung beauftragen (Murswieck 1998: 696ff.).¹⁰⁵ Daneben gibt es auf nationaler Ebene den *Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act* (MSPA), der die Versicherung von Saisonarbeitskräften in der Agrarindustrie sicherstellt.

Die Versicherungspflicht besteht für Unternehmen auch dann, wenn ein irreguläres Arbeitsverhältnis vorliegt (*OSH Act* Sektion 5). Nach Sektion 9 des *OSH Acts* können Strafen gegen Unternehmen, die der Versicherungspflicht nicht nachkommen, verhängt werden. Grundsätzlich müssen daher auch Sans Papiers versichert werden. Unternehmen müssen dabei nicht befürchten, Probleme wegen des fehlenden Aufenthaltsstatus der Beschäftigten zu bekommen, da die Unfallversicherung keine Daten an die Einwanderungsbehörde weiterleitet und der Aufenthaltsstatus der Versicherten nicht überprüft wird. Wenn ArbeitgeberInnen der Versicherungspflicht nicht nachkommen, hat das auch bei irregulären Beschäftigungsverhältnissen keinen Einfluss auf den Anspruch auf Leistungen der Unfallversicherung. Vielmehr müssen im Versicherungsfall die Unternehmen die Versicherungsbeiträge nachträglich entrichten und zudem mit einer Geldbuße rechnen (*OSH Act* Sektion 9).

Doch auch wenn die Beiträge zur Unfallversicherung relativ gering sind, versichern viele Unternehmen nur einen Teil der Beschäftigten. Im Falle eines Unfalls versuchen sie, die Gesamtzahl der Beschäftigten gegenüber der Versicherung zu verheimlichen, und behaupten, für die Verletzten seien ordnungsgemäß Beiträge entrichtet worden.¹⁰⁶ Um derartige Verstöße zu verhindern, führt das *Department of Labor* Kontrollen in Unternehmen durch, bei

¹⁰⁴ Expertengespräch am 19.4. 2000 mit Fernando Sañudo vom Health Promotion Center der Tri-City Community Clinic, Kalifornien.

¹⁰⁵ Einzig in Texas ist eine Unfallversicherung nicht für alle Unternehmen grundsätzlich verpflichtend; in anderen Bundesstaaten können in Ausnahmefällen einzelne Unternehmen auf Antrag von der Versicherungspflicht ausgenommen werden. US-Department of Labor (2003): Tabelle 1.

¹⁰⁶ Expertengespräch California Rural Legal Assistance.

denen die Betriebe verpflichtet sind, Daten über die Beschäftigten und die geleisteten Versicherungsbeiträge offen zu legen. Allerdings verzichtet nach Sektion 8 des *OSH Acts* das *Department of Labor* darauf, den Einwanderungsstatus (ohne Einverständnis der Beschäftigten) zu erheben, da die Kontrollen gegen die Unternehmen und nicht gegen die Beschäftigten gerichtet sind.

Handlungsspielräume der Sans Papiers

Die Versicherungssituation von Sans Papiers unterscheidet sich formal nur unwesentlich von der der Restbevölkerung. Tatsächlich gibt es in der Versorgungslage von Sans Papiers jedoch erhebliche Differenzen zur übrigen Bevölkerung. Die Mehrzahl der Sans Papiers arbeitet in prekären Beschäftigungsverhältnissen, in denen keine Krankenversicherung als Lohnzusatzleistung angeboten wird. Eine private Krankenversicherung, können sich Sans Papiers angesichts ihres niedrigen Einkommens nur selten leisten, zumal die Beiträge für MigrantInnen in der Regel höher sind als für US-BürgerInnen. Damit gehören die meisten Sans Papiers zu jenem Drittel der US-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, das keine (ausreichende) Krankenversicherung hat.

Anders als andere Bevölkerungsgruppen, die ebenfalls nicht versichert sind, scheuen Sans Papiers, die Leistungen der öffentlichen Gesundheitsversorgung in Anspruch zu nehmen. Häufig wissen sie nicht, dass sie unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Anspruch auf eine Notfallversorgung und – je nach Einzelstaat – auch darüber hinaus gehende Leistungen haben. Viele befürchten, dass eine Behandlung im Krankenhaus zwangsläufig dazu führt, dass sie der Einwanderungsbehörde gemeldet und abgeschoben werden. Zumindest rechnen sie aber damit, die Behandlungskosten selbst tragen zu müssen. Vor allem von der Pflicht der Unternehmen, für alle Beschäftigten eine Unfallversicherung abzuschließen, wissen viele Sans Papiers nichts. Oft werden sie sogar bewusst von ArbeitgeberInnen in dem Glauben gehalten, dass es für Sans Papiers keine Versicherung gibt, die für Krankheiten und Verletzungen aufkommt, die im Zusammenhang mit der Arbeit entstanden sind.¹⁰⁷

Da viele Sans Papiers auch in den Herkunftsländern nicht krankenversichert sind, haben sie Erfahrung damit, ihre Gesundheitsversorgung unabhängig von gesetzlichen, privaten und betrieblich finanzierten Krankenversicherungen sicherzustellen. Andere entwickeln erst im Laufe ihres Aufenthalts Strategien, um sich im Falle einer Krankheit behandeln zu lassen. Zu diesen Strategien zählen das Aufsuchen bekannter bzw. zur Community gehörender ÄrztInnen, die Nutzung kostenloser Angebote von Gemeindekliniken und karitativen Organisationen, die Barzahlung der Behandlung, der Einsatz von Hausmitteln, frei verkäuflichen Arzneien und traditionellen Heilverfahren sowie die (preiswertere) Behandlung im Herkunftsland bzw. außerhalb der USA.

¹⁰⁷ Expertengespräch Health Promotion Center.

In den Interviews konnten einige Unterschiede in den Handlungsspielräumen ausgemacht werden, die abhängig von der Aufenthaltsperspektive und dem Geschlecht sind. Keine Differenzen konnten hingegen bei Sans Papiers aus „klassischen“ und „neuen“ Herkunftsländern festgestellt werden: Sie griffen gleichermaßen auf soziale Netzwerke zurück und hatten einen vergleichbaren Wissensstand über die gesetzliche Unfallversicherung und die Angebote von Gemeindекliniken und Unterstützungsorganisationen.

Sans Papiers mit einer kurzfristigen Aufenthaltsperspektive, vor allem PendelmigrantInnen, wussten häufig nur wenig über die Möglichkeiten der öffentlichen Gesundheitsversorgung. Keiner hatte eine private Krankenversicherung, da diese nicht nur teuer, sondern in den Augen vieler MigrantInnen überflüssig war. Statt eine hohe Versicherungspolice zu zahlen, zogen sie es vor, sich im Krankheitsfall im Ausland bzw. im Herkunftsland behandeln zu lassen, wo eine Behandlung billiger ist oder noch Krankenversicherungen z.B. aus früheren Beschäftigungsverhältnissen bestanden. Pablo, ein 45-jähriger Landarbeiter aus dem Südosten Mexikos, der seit 1977 regelmäßig während der Erntezeit als Tagelöhner in den USA arbeitet, macht sich kaum Sorgen um seine Gesundheitsversorgung:

„Ich würde in ein Krankenhaus gehen, klar, auch wenn ich kein Geld habe. Die müssen mir ja helfen. Aber wenn es nicht so schlimm ist, dann gehe ich wieder nach Oaxaca, dort sind die Kliniken billiger.“

Gerade Sans Papiers mit einer kurzfristigen Aufenthaltsperspektive gaben an, dass sie nicht auf den Krankheitsfall vorbereitet sind, und verdrängten die Gedanken an eine mögliche Krankheit, indem sie behaupteten, „nie krank“ zu werden. Obwohl sie besonders häufig in Bereichen beschäftigt waren, die mit erhöhten Gesundheitsrisiken verbunden sind (Landwirtschaft, Bauindustrie etc.), wussten viele von ihnen z.B. nicht, dass ihre ArbeitgeberInnen verpflichtet sind, sie gegen Arbeitsunfälle zu versichern.

MigrantInnen mit einer langfristigen bzw. dauerhaften Aufenthaltsperspektive hingegen versuchen, eine Stelle zu erhalten, bei der sie durch eine betrieblich finanzierte Krankenversicherung geschützt sind. Dies gelingt vor allem Sans Papiers, die über Englischkenntnisse verfügen und die eine Qualifikation haben, die ihnen eine feste Anstellung ermöglicht (z.B. als Elektroinstallateur). Eine betrieblich finanzierte Krankenversicherung haben auch Overstayer, die nach dem Ablauf ihres Visums ihren alten Arbeitsplatz behalten konnten. So lange Sans Papiers aber keinen derart abgesicherten Arbeitsplatz erhalten können, nutzten sie die kostenlosen Angebote von kommunalen Kliniken und Unterstützungsorganisationen, über die sie durch ihre sozialen Netzwerke informiert werden. Eine Behandlung im Herkunftsland bzw. im Ausland kommt für sie nur selten in Frage, da eine Reise nicht zuletzt wegen der undokumentierten Wiedereinreise aufwendig und teuer ist und ihnen außerdem droht, dass sie ihre Arbeit bei längerer Abwesenheit verlieren. Aus diesen Gründen wäre die Mexikanerin Susan,

die in einer Textilfabrik arbeitete, mit ihrem Ehemann auch in den USA geblieben, wenn seine Erkrankung nicht lebensbedrohlich gewesen wäre.

„Wir hätten in San Francisco kostenlos eine Untersuchung und ein paar Medikamente bekommen können, aber mein Mann glaubte, dass er sterben muss. [...] Er hat keine Versicherung und keine Papiere gehabt, eine Operation wäre viel zu teuer gewesen. [...] Also hat er gesagt, dass er lieber in Mexiko in seinem Heimatort stirbt als in San Francisco. Wir sind zurückgefahren und haben uns viel Sorgen gemacht. Zum Glück konnte er aber in Mexiko operiert und behandelt werden und er hat seine Krankheit überlebt.“

Wie Susans Familie sind viele Sans Papiers bereit, bei einer einfachen Erkrankung für ihre Behandlung in den USA bar zu zahlen. Oft haben sie durch ihre sozialen Netzwerke Kontakt zu ÄrztInnen, die sie preiswert behandeln. Der Zugang zu sozialen Netzwerken ist für die Gesundheitsversorgung besonders wichtig, da über die Netzwerke Informationen über alternative Möglichkeiten der medizinischen Behandlung weitergegeben werden. Häufig sind es MedizinerInnen aus einer Community, die Sans Papiers zu besonderen Konditionen behandeln, da sie regelmäßig mit den Problemen von MigrantInnen konfrontiert sind. Außerdem vereinfacht eine gemeinsame Sprache und ein ähnlicher kultureller Hintergrund die Behandlung. Die 60-jährige chinesische SchauspielerIn und Universitätsdozentin Yu Shue, die kaum Englisch spricht, ist mit ihrer Situation als häusliche Altenpflegerin zufrieden, kann sich eine Zahnbehandlung aber nicht leisten. Ihre Gesundheitsversorgung ist

„das Einzige, was mir in meiner Situation wirklich Sorgen macht. Es gibt keine Garantie, dass nicht mal was passiert. Deshalb habe ich schon darüber nachgedacht: Mein Arbeitgeber wird sich nicht darum kümmern, wenn mir was passiert. In China bin ich sehr gut versichert, aber hier ist es ein großes Problem. Neulich hatte ich einmal Zahnschmerzen. Das war sehr schmerzhaft, ich bin also zu einem chinesischen Zahnarzt gegangen. Er wurde mir empfohlen und wollte mir auch einen Sonderpreis für die Behandlung geben. Er hat sich das Problem angeguckt und hat festgestellt, dass die Behandlung \$1000 kosten soll, obwohl das schon ein Freundschaftspreis ist. Das ist so viel, wie ich in einem Monat verdiene. Jetzt muss ich die Schmerzen ertragen, aber irgendwann werde ich die Zähne behandeln lassen müssen.“

Geschlechtsspezifische Unterschiede in der Gesundheitsversorgung waren insbesondere bei der Versorgung von schwangeren Frauen feststellbar. Zwar sieht der IIRAIRA auch die kostenlose Versorgung bei Schwangerschaften von Sans Papiers vor, dennoch war einigen Frauen das Risiko, zur Geburt eine Klinik aufzusuchen, zu groß. Sie haben entweder mit Hilfe einer Hebamme aus der Community eine Hausgeburt durchgeführt oder sind während der Schwangerschaft ins Herkunftsland zurückgekehrt und erst nach der Geburt des Kindes

wieder in die USA eingereist.¹⁰⁸ Susan aus Mexiko hat bei der Entbindung jedoch die kostenlose Grundversorgung in den USA in Anspruch genommen, da sie wusste, dass sie nicht mit Kontrollen rechnen musste:

„Ich war schwanger und bin für die Geburt in eine Klinik gegangen. Leider war es eine Fehlgeburt. Aber in der Klinik haben sie nicht nach meinen Papieren gefragt und mir alles, auch die Medikamente, kostenlos gegeben. In San Francisco habe ich nie Probleme gehabt, weil ich keine Papiere hatte.“

Einige Kinder von Sans Papiers sind dadurch abgesichert, dass sie offiziell bei Familienmitgliedern mit einem regulären Aufenthaltsstatus leben, die eine (betriebliche) Krankenversicherung haben, in der auch die Kinder mitversichert sind. Andere Kinder sind in den öffentlichen Krankenversicherungsprogrammen versichert. Antonia ist eine 42-jährige mexikanische Krankenpflegerin, die 19 Jahre lang kontinuierlich in den USA gelebt und dort als Bäckerin gearbeitet hat, bevor sie wegen einer Strafanzeige nach Mexiko abgeschoben wurde. Sie plant ihre Rückkehr in die USA, da ihre Töchter dort aufgewachsen sind. Auf die Frage, was sie im Krankheitsfall tun würde, antwortet sie:

„Ich hoffe, dass mir meine Schwestern helfen, denn ich habe keine Versicherung. Zum Glück sind meine Töchter über Medical versichert. Meine Tochter brauchte einen computergesteuerten Herzschrittmacher. Die Ärztin war an ihrem Fall interessiert und hat angeboten, die Operation etwas günstiger zu machen. Vielleicht würde mir diese Ärztin auch helfen, wenn ich krank würde. Und in Mexiko, da würden mir meine Schwestern, die Zwillinge, helfen.“

Die enge Verknüpfung von Beschäftigungsverhältnis und Gesundheitssituation von Sans Papiers zeigt sich besonders deutlich im Bereich des Arbeitsschutzes und der Unfallversicherung. Sans Papiers wissen häufig nicht, dass sie bestimmte Arbeitsschutzbestimmungen einklagen können. Von den zwanzig Interviewten waren nur sechs darüber informiert, dass ihr Betrieb eine Unfallversicherung hat. Fünf weitere gaben an, sich im Falle eines Arbeitsunfalls Hilfe vom Betrieb zu erwarten, hatten aber keine Kenntnis vom Vorhandensein einer Versicherung. Einige Unternehmen machen sich den undokumentierten Status ihrer Beschäftigten zunutze, indem sie behaupten, Sans Papiers, die einen Unfall hatten, niemals beschäftigt zu haben. So hat z.B. der 45-jährige Mexikaner Pablo nach einem Unfall bei der Tomatenernte vergeblich versucht, seinen Arbeitgeber zur Verantwortung zu ziehen:

„Ich habe mir mal vor einigen Jahren, 1990 war es, den Fuß verletzt, bei der Arbeit. Er war gebrochen. [...] Den Arzt hier habe ich damals nicht bezahlen

¹⁰⁸ Die in einwanderungskritischen Berichten aufgestellte Behauptung, dass schwangere Frauen gezielt in die USA einreisen, um ihr Kind in den USA zur Welt zu bringen, wurde in den Interviews nicht bestätigt. Auch wenn in den USA geborene Kinder von Sans Papiers auf der Basis des *ius solis* automatisch die Staatsbürgerschaft erhalten, leitet sich daraus nicht zwingend ein Aufenthaltsrecht für die Mütter ab. Für die Mütter ist es zwar einfacher als für andere MigrantInnen, eine Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen, da sie Verwandte 1. Grades mit einem/-er US-Staatsangehörigen sind, das Aufenthaltsrecht ergibt sich jedoch nicht zwangsläufig (Chapman 1996: 11).

können, deshalb musste ich nach Mexiko. Als es mir wieder besser ging, bin ich hierhin zurückgekehrt und habe meinen Arbeitgeber aufgesucht. Er sollte mir die Kosten für die Operation ersetzen. Aber der hat einfach so getan, als ob er mich nicht kennt und hat gesagt: ‚Was willst Du, ich kenne Dich nicht, da kann ja jeder kommen.‘ Also musste ich die Operation selber bezahlen.“

Das Gros der Sans Papiers geht davon aus, dass die gesundheitlichen Risiken, die mit ihrer Lohnarbeit in Verbindung stehen, Teil ihres privaten Gesundheitsrisikos sind und sie sich im Falle eines Unfalls selbst um eine Behandlung kümmern müssen. Auch wenn sie von den Arbeitsschutzgesetzen gehört haben, wagen sie es in der Regel nicht, gegen die ArbeitgeberInnen zu klagen, da sie ihre Entlassung fürchten. Der guatemalteckische Hilfsarbeiter Gilberto glaubt, dass die Zahlung einer informellen Abfindung ein Akt der Großzügigkeit seines Arbeitgebers war. Er wusste nicht, dass er Ansprüche auf Leistungen einer Unfallversicherung hatte, für die sein Arbeitgeber hätte aufkommen müssen:

„Ich hatte mich vor ein paar Monaten am Finger verletzt, die Kuppe angeschnitten. Da hat mein Arbeitgeber mir einen Verband gemacht, mir Medikamente gegeben und mir \$80 gegeben, weil ich nicht mehr arbeiten konnte. Das war sehr großzügig. Es gibt aber auch [... andere], die geben vielleicht ein Pflaster und entlassen einen dann, ohne etwas zu bezahlen und ohne Medikamente. Dann kann man nicht arbeiten und so ist das dann eben.“

Nicht zuletzt die Unkenntnis der MigrantInnen ermöglicht, dass in vielen Betrieben die gesetzlichen Mindeststandards in Bezug auf Arbeitssicherheit und Arbeitsschutz nicht eingehalten werden. Durch das Fehlen von Vorsichtsmaßnahmen, Schutzkleidung und ausreichenden Instruktionen für die Verwendung von Arbeitsmitteln und Produktionsabläufe sind Sans Papiers in irregulären Arbeitsverhältnissen so oftmals zusätzlichen Risiken ausgesetzt. Die interviewten MigrantInnen berichten von Vergiftungen bei der Arbeit mit Pestiziden in der Landwirtschaft, die mit einem einfachen Mundschutz und ausreichenden Arbeitspausen verhindert werden könnten; in der Textilindustrie wäre bei Einhaltung der maximalen Tagesarbeitszeit und mit sichererem Arbeitsgerät die Verletzungsgefahr deutlich geringer. Enrique aus Mexiko, der seit acht Jahren in San Diego irregulär arbeitet, vermutet,

„dass es Arbeitgeber gibt, die wissen, dass Du keine Papiere hast – und stellen Dich vielleicht gerade deshalb ein. Wenn es dann einen Unfall bei der Arbeit gibt, dann zahlen sie nichts und tun so, als ob du nie dort gearbeitet hättest. Es gibt ja keine Papiere, die das belegen könnten.“

Weit verbreitet ist unter Sans Papiers auch die Befürchtung, dass sie ihre Arbeit verlieren, wenn sie krank werden. Gilberto aus Guatemala, der seine Familie seit zwei Jahren mit seinem Einkommen als Tagelöhner in den USA unterstützt, macht sich daher weniger Sorgen um seine Behandlung als um die finanziellen Konsequenzen des Verdienstauffalls:

„Ich würde in die kommunale Klinik gehen. Das ist teuer und ich müsste das dann bezahlen. Wenn ich krank bin und nicht arbeiten kann, dann kann ich auch die Miete nicht mehr bezahlen und muss in den Bergen wohnen. Das wäre sehr schlimm. Mit Papieren wäre das anders. Da könnte ich einfach so ins Krankenhaus gehen. Aber ohne Papiere ist es schlimm, wenn man krank wird und dann die Arbeit verliert.“

Von der Gefahr des Arbeitsplatzverlusts berichtet auch die Mexikanerin Susan, die in San Francisco in einer Textilfabrik arbeitet:

„Wer sich verletzt, wird entlassen. Die Firma hat keine Versicherung und der Chef weiß, dass viele von uns keine Papiere haben. Zum Glück ist mir nie was passiert.“

Die Befunde aus den Interviews legen nahe, dass die Gesundheitsversorgung in erster Linie durch die soziale Stellung der Sans Papiers in der US-Gesellschaft und nur in zweiter Linie durch ihren fehlenden Aufenthaltsstatus bestimmt ist. Wenn es nur wenigen Sans Papiers mit einer gefragten Qualifikation und Englischkenntnissen gelingt, sich nach einem längeren Aufenthalt über den Arbeitsplatz zu versichern oder von ihrem Einkommen eine Privatversicherung zu finanzieren, dann liegt das nicht daran, dass ihr Status sie von diesen Versicherungen ausschließt. Auf Grund der kurzfristigen Aufenthaltsperspektive, der Unwissenheit über den gesetzlichen Arbeits- und Unfallschutz, der Sorge vor Entdeckung und vor allem der prekären Arbeits- und Wohnverhältnisse gehört die große Mehrheit der Sans Papiers zu dem Teil der sozial marginalisierten Bevölkerung, der im Krankheitsfall unterversorgt ist. Ebenso wie andere sozial schlecht Gestellte sind Sans Papiers auf eine alternative Versorgung durch Unterstützungsorganisationen und auf die Bereitschaft von ÄrztInnen angewiesen, preiswert zu behandeln. Dass staatliche Programme wie *Medicaid* seit dem IIRAIRA formal zumindest für erwachsene Sans Papiers nicht zugänglich sind, hat die Gesundheitsversorgung der interviewten MigrantInnen nur geringfügig eingeschränkt. Auch vor der Gesetzesreform haben sie eher die Leistungen von Unterstützungsorganisationen und MedizinerInnen aus der Community in Anspruch genommen als die der öffentlichen Krankenfürsorge, und viele kommunale Kliniken verzichten immer noch darauf, den Aufenthaltsstatus von PatientInnen zu überprüfen. Probleme aus dem fehlenden Status ergeben sich daher am ehesten dadurch, dass Sans Papiers glauben, keinen Anspruch auf Leistungen der Unfallversicherung zu haben, oder mit ihrer Entlassung und in einigen Fällen sogar fälschlicherweise mit ihrer Ausweisung rechnen, wenn sie derartige Leistungen von ihren ArbeitgeberInnen einfordern.

5.4 Meldeauflagen und Unterkunft

Interne Migrationskontrollen auf dem Wohnungsmarkt und über Meldeauflagen gibt es in den USA bei der Vergabe von staatlich gefördertem Wohnraum und

durch die Registrierungspflicht für MigrantInnen bei der US-Einwanderungsbehörde. Mit dem Melderegister der Einwanderungsbehörde wird die Leitlinie verfolgt, Overstayer am Verbleib in den USA zu hindern. Die Exklusion von Sans Papiers von öffentlich gefördertem Wohnraum folgt der Leitlinie, Sans Papiers den Zugang zu staatlichen Leistungen zu verweigern und ihren Aufenthalt zu erschweren. Allgemeine Meldeauflagen, z.B. bei einem Einwohnermeldeamt, haben bei internen Migrationskontrollen dagegen eine untergeordnete Bedeutung.

Kontrollen bei der Vergabe von staatlich gefördertem Wohnraum sollten erstmals 1994 in Kalifornien eingeführt werden. Laut *Proposition 187* hätten die 50 000 MieterInnen der vom kalifornischen Staat bezuschussten Wohnungen nachweisen müssen, dass die in ihrem Haushalt lebenden Menschen über einen regulären Aufenthaltsstatus verfügen; andernfalls hätten sie ihre Wohnung verloren (Migration News 1997). Auch wenn diese Verfügung ebenso wenig wie andere Teile der *Proposition 187* in Kraft trat, bildete sie das Vorbild für interne Kontrollen, die 1996 auf nationaler Ebene eingeführt wurden. Im Rahmen des *Welfare Reform Acts* wurde beschlossen, dass die von der US-Behörde für Wohnraum und Stadtentwicklung (HUD) geförderten Wohnungen und die einzelstaatlichen Wohnungsprogramme, die mit nationalen Mitteln finanziert werden,¹⁰⁹ für Sans Papiers nicht mehr zur Verfügung stehen. Seitdem müssen diejenigen, die eine subventionierte Wohnung beziehen wollen, ihre Aufenthaltsgenehmigung vorweisen, und ihre Daten werden über das SAVE-Programm mit der Einwanderungsbehörde abgeglichen. Sollten HUD oder die einzelstaatlichen Behörden davon Kenntnis erhalten, dass Sans Papiers in einer staatlich geförderten Wohnung leben oder Beihilfen zur Miete erhalten, werden sie und ihre Angehörigen für mindestens zwei Jahre von den staatlichen Wohnungsprogrammen ausgeschlossen. Dies bedeutet für MigrantInnen, die sich regulär in den USA aufhalten und die einen undokumentierten Familienangehörigen aufnehmen wollen, dass sie deswegen ihre Sozialwohnung verlieren können.

Eine Meldepflicht für MigrantInnen besteht in den USA seit den 1950er Jahren nach dem *Immigration and Nationality Act* (INA Sektionen 262-265). MigrantInnen, die nicht über eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung verfügen, müssen ihren Aufenthaltsort und jeden Wohnortwechsel innerhalb der USA dem INS mitteilen. Diese Daten werden in einem zentralen Melderegister für MigrantInnen gespeichert.

Diese Meldepflicht wurde bisher nur lückenhaft umgesetzt, da weder die personellen noch die technischen Ressourcen für die Durchsetzung bestanden (Migration und Bevölkerung 2002). Daran hat auch eine Novelle des Meldegesetzes mit dem IIRAIRA 1996 (Sektion 110) kaum etwas geändert. Deshalb wird mit dem *USA Patriot Act* von 2002 das neue „US-VISIT“-

¹⁰⁹ Im Jahr 2002 erhielten US-weit rund 2,6 Millionen Haushalte Mietbeihilfen oder Sozialwohnungen (U.S. Department of Housing and Development 2003).

Programm (*U.S. Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*) eingeführt, das dem INS-Nachfolger BICE ermöglichen soll, computergestützt den Aufenthaltsort aller regulären temporären MigrantInnen zu registrieren und mit Kontrollen zu verhindern, dass Overstayer nach Ablauf ihres Visums an ihrer Meldeadresse weiterwohnen können.

Ein Melderegister, welches mit dem deutschen Einwohnermeldesystem vergleichbar wäre, gibt es in den USA nicht. Zwar existieren neben der Meldedatei der Einwanderungsbehörde noch weitere Datenbanken, in denen personenbezogene Daten von allen Bevölkerungsgruppen (u.a. die aktuelle Wohnadresse) gesammelt werden, z.B. bei Wählerregistern, Führerscheinstellen oder Steuerämter. Besonders wichtig ist die Datei der Sozialversicherungsbehörde, in der die Sozialversicherungsnummer mit der aktuellen Wohnadresse und anderen Informationen gespeichert wird. Ohne eine Sozialversicherungsnummer ist es schwierig, ein Bankkonto zu eröffnen oder einen Telefonanschluss zu beantragen. Alle diese Datenbanken sind jedoch nicht mit denen der Einwanderungsbehörde vernetzt, und ein Abgleich der Daten findet nie oder nur sehr selten statt (z.B. wenn ein Führerschein neu beantragt wird).

Weder VermieterInnen noch MieterInnen müssen den Abschluss eines Mietvertrages oder einen Wohnortwechsel einer zentralen Einwohnermeldestelle bekannt geben. VermieterInnen sind auch nicht verpflichtet, sicher zu stellen, dass MieterInnen einen Umzug bei der US-Einwanderungsbehörde melden.

VermieterInnen sind in den USA nicht berechtigt oder gar verpflichtet, den Aufenthaltsstatus der MieterInnen zu erfragen. Damit soll verhindert werden, dass MigrantInnen bei der Vergabe von Wohnungen diskriminiert werden (*Fair Housing Act*, Abschnitt VIII des *Civil Rights Acts* von 1968). Diskriminierung ist aber trotzdem nicht ausgeschlossen, da viele VermieterInnen den Abschluss eines Mietvertrages davon abhängig machen, dass sie die Sozialversicherungsnummer der MieterInnen erhalten oder deren Zahlungsfähigkeit durch eine Verdienstbescheinigung oder eine Anfrage bei der Hausbank der MieterInnen überprüfen können. Auch die Schwierigkeiten, wie sie der 33-jährige Elektriker Zack von den Fiji-Inseln bei den Mietzahlungen hat, sind für Sans Papiers in den USA typisch:

„Ich zahle \$550 für ein Schlafzimmer, Wohnküche und Bad. [...] Es nervt immer wieder, keine Papiere zu haben, gerade bei den kleinen Dingen im Alltag. Z.B. habe ich keine Kreditkarte und kein Bankkonto. Ich muss die Miete entweder mit teuren Travellerschecks oder mit dem Scheck eines Freundes bezahlen, denn Bargeld kann ich dem Vermieter nicht geben, das fällt zu sehr auf.“

Eine weitere Beschränkung ergibt sich dadurch, dass 67% der US-Bevölkerung nicht zur Miete, sondern in Wohneigentum wohnt (U.S. Bureau of the Census 2000). Für Sans Papiers ist der Kauf einer Wohnung oder eines Hauses ohne einen Aufenthaltsstatus und ein nachweislich gesichertes Einkommen äußerst schwierig und bei einer kurzfristigen Aufenthaltsperspektive zudem viel zu teuer.

Einige Sans Papiers leben allerdings in Häusern, die sie als reguläre MigrantInnen gekauft haben und später als Overstayer nutzen; andere wohnen in den Häusern, die Angehörigen mit einem regulären Aufenthaltsstatus gehören.

Die Wohnsituation von Sans Papiers ist sehr heterogen. Ihre Handlungsspielräume auf dem US-Wohnungsmarkt hängen zum einen von Faktoren der Meso-Ebene ab, z.B. weil sie Zugang zu Wohnraum durch Verwandte und andere soziale Netzwerke haben oder weil ihnen Unterstützungsorganisationen eine Unterkunft vermitteln. Zum anderen werden sie von Faktoren der Mikroebene bestimmt, u.a. vom Geschlecht und vom verfügbaren Einkommen. Wichtig ist auch, ob sie Overstayer sind oder ihre Einreise undokumentiert stattfand und ob sie eine kurz- oder langfristige Aufenthaltsperspektive haben. Dies wird im Folgenden anhand der Ergebnisse der Interviews ausgeführt.

Sans Papiers, die als Overstayer nach Ablauf des Visums ihre alte Wohnung weiter nutzen, befürchten keine Kontrollen – selbst wenn sie vorher ordnungsgemäß ihren Wohnort bei der US-Einwanderungsbehörde gemeldet haben. Unter MigrantInnen ist bekannt, dass der INS nicht über die Ressourcen verfügt, zu überprüfen, ob sie tatsächlich ausgereist sind. Nuori aus Ghana, deren Visum bereits zwei Jahre abgelaufen war, wohnte weiterhin in der Wohnung, die sie über die in den USA üblichen Straßenaushänge mit Mietangeboten gefunden hat.

„Ich bin durch die Straßen in der Nähe von meiner Uni gefahren. Ich wollte mir im Studentenwohnheim nicht länger ein Zimmer teilen und dort gibt es nur Zweibettzimmer. Außerdem war es dort ziemlich laut, weil es oft Parties gab. Da auch im Studentenwohnheim die Miete hoch war, dachte ich mir, ich gebe lieber ein paar Dollar mehr aus und habe dafür meine Ruhe. Dann habe ich das Apartment gefunden, allerdings ist es doch ziemlich weit weg von der Uni, ca. 30 min Autofahrt. Aber es ist in der Nähe von dem Restaurant, in dem ich jetzt arbeite. [...] Ich zahle \$500, jeden Monat kommt der Vermieter vorbei und holt sich das Geld ab.“

Manche Overstayer ziehen aber auch zur Sicherheit umgehend nach dem Ablauf ihres Visums um. Da viele über eine Sozialversicherungsnummer und einen Führerschein verfügen, können sie auch nach Ablauf ihres Visums am freien Markt eine neue Wohnung suchen. Im Laufe der Zeit wird es jedoch immer schwieriger, den Schein eines regulären Aufenthaltsstatus aufrecht zu erhalten, da z.B. Führerscheine und andere Dokumente nach einigen Jahren ihre Gültigkeit verlieren.

Sans Papiers, die undokumentiert eingereist sind, verfolgen andere Strategien am Wohnungsmarkt. Sie nutzen ihre sozialen Netzwerke oder die Angebote von Unterstützungsorganisationen. Erst wenn sie sich mit zunehmender Dauer ihres Aufenthalts ausreichend über den US-Wohnungsmarkt informiert haben, suchen auch sie sich am freien Markt eine Bleibe. Oft bietet eine solche Unterkunft bessere Lebensbedingungen als eine durch ein Netzwerk vermittelte. Zack verließ die Gemeinschaftsunterkunft, die ihm eine Schlepperorganisation angeboten

hatte, nachdem er eine Arbeit gefunden und sich in seiner neuen Umgebung orientiert hatte:

„Der Schlepper hatte eine Unterkunft, es war alles gut organisiert. Aber dort wollte ich nicht bleiben, wir haben zu fünft in einer kleinen Wohnung gelebt. Ich habe also noch einen Job gesucht und zum Glück schnell etwas gefunden. [...] Der Schlepper hat mir gesagt, wo ich Papiere auftreiben kann. Ich habe sogar einen Führerschein mit meinem Bild und Namen. [...] Jetzt habe ich] eine kleine Wohnung gemietet. [...] Ich bin durch die Straßen in der Nähe meiner Firma gefahren und habe nach Aushängen geguckt.“

MigrantInnen mit einer kurzfristigen Aufenthaltsperspektive versuchen in der Regel, eine möglichst preiswerte Unterkunft zu finden. Sie leben in selbstgebauten Hütten, so genannten *Casitas*, in Gemeinschaftsunterkünften, die am Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt werden, oder in Wohngemeinschaften und Billigpensionen. Dabei nehmen sie beengte Wohnverhältnisse in Kauf, weil sie wegen der von vielen MieterInnen geteilten Miete mehr Geld für die Familie im Herkunftsland sparen können. Wohngemeinschaften von MigrantInnen aus einer Community, wie die von Gilberto aus Guatemala sind dabei eine gängige Wohnform:

„Ich wohne in einem Apartment mit vier Freunden. Wir teilen uns ein Zimmer. [...] Von] der Wohnung habe ich hier auf der Straße, auf dem Tagelöhnerarbeitsmarkt, gehört, als ich hier ankam. Die Mexikaner leben manchmal auch in den Bergen und schlafen einfach auf dem Boden. Aber wir Guatemaltecos wohnen immer in Häusern [...] Die Wohnung kostet] \$100 pro Monat.“

Obwohl die Wohnverhältnisse beengt und die Wohnungen oft in einem schlechten Zustand sind, ist die Gesamtmiete für Wohngemeinschaften und Gemeinschaftsunterkünfte im Vergleich zum ortsüblichen Niveau hoch (Gozdziak 1999: 261). Für die einzelnen MigrantInnen sind die Wohnkosten jedoch immer noch deutlich niedriger als die Durchschnittsmiete für z.B. ein Einzimmerapartment. Viele VermieterInnen und MaklerInnen verlangen nicht nur hohe Mieten, sondern versuchen, in jeder Wohnung möglichst viele MigrantInnen unterzubringen, um dadurch höhere Mieteinnahmen zu erzielen. Die hohen Mieten und die Überbelegung wird von den VermieterInnen damit begründet, dass sie mit einer hohen Mieterfluktuation und saisonbedingtem Leerstand rechnen müssen. Da es jedoch nach den Erfahrungen vieler Sans Papiers einen großen Markt für Gemeinschaftsunterkünfte und Wohngemeinschaften gibt, muss davon ausgegangen werden, dass extremer Mietwucher eher selten ist. Hiervon sind am ehesten MigrantInnen betroffen, die mit Hilfe von SchlepperInnen eingereist sind. Sie bekommen ihre Unterkunft zugewiesen und haben wegen ihrer vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der Schlepperorganisation keine Möglichkeit, ihre Wohnung gegen eine preiswertere zu tauschen (Kwong 1997: 38f.). In den für diese Untersuchung geführten Interviews wurde jedoch nicht von stark überbelegten Wohnungen berichtet.

Sans Papiers mit kurzfristiger Aufenthaltsperspektive haben oftmals keine Wohnung und leben statt dessen als faktisch Obdachlose in *Casitas*. Diese selbst gebauten Hütten sind billig und können in der Nähe des Arbeitsplatzes errichtet werden. Da sie im Wesentlichen aus alten Holzpaletten, Wellblech und Plastikplanen bestehen, bieten sie kaum Schutz gegen Wettereinflüsse und Diebstahl. Außerdem werden sie laut Auskunft einiger Sans Papiers häufig von der Einwanderungsbehörde kontrolliert. Der 45-jährige Mexikaner Pablo, der als Saisonarbeiter in allen Teilen der USA gearbeitet hat, berichtet, warum er eine *Casita* in Kalifornien bevorzugt:

„Hier kann man unter freiem Himmel wohnen. Im Norden, in New York oder so, da braucht man eine Wohnung, und die ist teuer. Hier kann ich das Geld für die Miete sparen. [...] Ich wohne hier in dem Tal, in unserer ‚Comunidad‘. Hier helfen wir uns alle gegenseitig, aber es gibt auch schlechte Leute. Die klauen den Arbeitern, wenn sie weg sind, ihr gespartes Geld, auch wenn es gut versteckt ist. Aber die meisten sind gute Leute. [...] La migra taucht hier von Zeit zu Zeit auf, aber ich bin immer rechtzeitig davongekommen. Mit der Polizei haben wir keine Probleme, da ist nie irgend etwas passiert.“

Da die *Casitas* kaum Schutz gegen Kälte bieten, werden sie nur in der warmen Jahreszeit genutzt. Der 49-jährige Campensino Renaldo aus Mexiko plant, einen Sommer lang mit seinen beiden Söhnen als Bauarbeiter in einem Neubaugebiet am Rande San Diegos zu arbeiten. In einem Tal zwischen Baustellen haben sie sich eine *Casita* gebaut:

„Ich lebe hier in einer kleinen Casita aus Holz, die ich mit meinen Söhnen gebaut habe. Die Leute lassen oft hier altes Bauholz am Straßenrand liegen. Das haben wir uns geholt und mit anderen Brettern, die wir gefunden haben, haben wir die Hütte gebaut. [...] Im Herbst gehe ich wieder in mein eigenes Land, zu meinen Leuten, zu meiner Familie. Aber jetzt gibt es hier gute Arbeit.“

MigrantInnen mit einer langfristigen Aufenthaltsperspektive haben dagegen andere Wohnbedürfnisse. Sie sind weniger bemüht, rigoros für ein zukünftiges Leben im Herkunftsland zu sparen, und nehmen höhere Mieten in Kauf, um eine bessere (und damit oft auch unauffälligere) Wohnung zu mieten. Dies gilt insbesondere für Sans Papiers, die mit Kindern in den USA leben. Ein langfristiger Aufenthalt in Massenunterkünften oder selbst gebauten Hütten, die weder Heizungen haben noch sanitäre Einrichtungen, ist mit Kindern kaum denkbar. Zwar wurden während der Interviews auch Sans Papiers angetroffen, die mit Kleinkindern in solchen Unterkünften leben, sie bilden jedoch die Ausnahme.

Die Wohnsituation von Sans Papiers mit langfristiger Aufenthaltsperspektive unterscheidet sich daher kaum von der anderer marginalisierter Gruppen in den Vereinigten Staaten. Sie leben in den preiswerteren Stadtvierteln mit einem hohen Migrantenanteil. Im Regelfall wissen die VermieterInnen nicht, dass ihre MieterInnen keine Aufenthaltsgenehmigung haben, und verlangen die ortsübliche

Miete. Lediglich in Wohnungen, die gezielt an Sans Papiers vermietet werden, werden überdurchschnittlich hohe Mieten verlangt.

Um derartigen Aufschlägen zu entgehen, nutzen Sans Papiers mit einer langfristigen Aufenthaltsperspektive ihre sozialen Netzwerke. Eine preiswerte Wohnung suchen sie dabei nicht nur auf dem freien Wohnungsmarkt. Obwohl Sans Papiers *de jure* von staatlich gefördertem Wohnraum ausgeschlossen sind, lebten drei der interviewten MigrantInnen in staatlich geförderten Wohnungen. Die Familie des 25-jährigen peruanischen Bauers Julian kann z.B. in einer solchen Wohnung wohnen, weil sie ein Bekannter mit regulären Aufenthaltspapieren offiziell angemietet hat und Julians Familie zur Untermiete wohnen lässt. Der mexikanische Installateur Enrique hingegen hat über die Arbeitgeberin seiner Frau eine Sozialwohnung erhalten:

„Meine Frau hat das Büro einer Frau sauber gemacht, die für die Vergabe der städtischen Wohnungen zuständig ist. Einmal hat sie meine Frau gefragt, wo wir wohnen und ob wir uns nicht für eine billige städtische Wohnung bewerben wollen. Eigentlich braucht man Papiere, um in einer städtischen Wohnung leben zu können, aber diese Frau hat uns geholfen, sie auch ohne Papiere zu bekommen.“

Die Vermittlung von Wohnungen durch soziale Netzwerke hat jedoch nicht immer nur Vorteile. Oft sind die Wohnungen teuer und beengt oder die VermieterInnen verlangen neben der Miete noch zusätzliche Leistungen. Aus diesem Grund hat die mexikanische Haushälterin Carla beschlossen, ihre erste Arbeitsstelle, zu der auch eine Wohnung gehörte, aufzugeben und eine andere Unterkunft zu mieten:

„[W]ir konnten [anfangs] mit meiner Familie in einem kleinen Apartment direkt beim Haus meiner Arbeitgeberin wohnen und mussten keine Miete zahlen. Aber zum Schluss hat sie mir siebzig Dollar geschuldet und hat mich für zwei Wochen nicht bezahlt. Da habe ich dann aufgehört zu arbeiten, und wir sind in eine andere Wohnung gezogen. [... Jetzt lebe ich] mit meiner Familie in einer Wohnung mit drei Schlafzimmern; die Wohnungen in meiner Gegend sind alle vom Staat gefördert. [...] Mein Mann hat die Wohnung gemietet. Da er Papiere hat, war das kein Problem.“

Mit zunehmender Dauer des Aufenthalts nimmt die Vernetzung der Sans Papiers durch neue Bekanntschaften z.B. am Arbeitsplatz zu, so dass auch MigrantInnen, die ohne die Hilfe von Familienmitgliedern oder Unterstützungsorganisationen eingereist sind, nach einiger Zeit über weitreichende soziale Netzwerke verfügen. So hat der guatemaltekische Bauer Ernesto zunächst in einer selbst gebauten Unterkunft gewohnt, bis er eigene Kontakte geknüpft hatte und durch einen Kollegen ein Quartier vermittelt bekam:

„Ich lebe hier im Ort mit ein paar Freunden zusammen. Wir sind fünf in einer Wohnung mit sechs Schlafmöglichkeiten. [...] Eines Tages kam ein Freund hier auf der Straße [i.e. dem Tagelöhnerarbeitsmarkt, d.V.] vorbei und hat mich gefragt, ob ich eine Wohnung suche – bei ihnen war ein Zimmer frei. Vorher

habe ich erst hier in den Büschen gelebt und eine Zeit lang in einer anderen Wohnung. Da bin ich dann ausgezogen. [...] Wir zahlen, glaube ich, pro Person \$200, also \$1000 für die Wohnung.“

Werden die MigrantInnen auf Grund ihrer Herkunft als Teil einer Community akzeptiert, stehen ihnen auch ohne vorhergehende persönliche Kontakte Netzwerke zur Verfügung, die u.a. bei der Wohnungssuche hilfreich sind. Susan aus Mexiko hat mit ihrem Mann eine Unterkunft in einem Migrantenviertel gefunden, weil sie zur gleichen Community wie ihr Vermieter gehört:

„In San Francisco habe ich in einem Zimmer mit meinem Mann gewohnt. Wir haben uns ein Bad und die Küche mit anderen geteilt. [...] Mein Mann hat auf [spanischsprachige, d.V.] Wohnungsanzeigen geantwortet und dann mit dem Vermieter gesprochen. Dem Vermieter, einem Mexikaner, war klar, dass wir keine Papiere haben, aber er hat versprochen, uns zu helfen. Er hat uns das Zimmer auch so vermietet. [...] Wir zahlen für das Zimmer] \$350 im Monat.“

Sans Papiers, die mit Hilfe von sozialen Netzwerken in die USA kommen, wissen mitunter schon vor der Einreise, wo sie Unterkunft finden werden. Sie werden etwa bei Verwandten untergebracht oder teilen sich eine Wohnung mit Bekannten, die schon längere Zeit in den USA leben. Hier gibt es jedoch geschlechtsspezifische Unterschiede. Vor allem Frauen ziehen es vor, bereits im Herkunftsland Klarheit darüber zu haben, wie sie in den USA wohnen werden. Wenn sie nicht bei Verwandten unterkommen können, versuchen sie, eine Stelle als so genannte „live-ins“ zu erhalten, da Hausangestellte, die rund um die Uhr arbeiten, neben ihrem Lohn auch Logis erhalten. Ein typisches Beispiel ist die 20-jährige Leticia. Über eine Mittelsperson wurde sie in ihrem Herkunftsort in Mexiko von ihrer Arbeitgeberin angeworben, die eine Haushaltshilfe und eine Pflegerin für ihre kranke Mutter suchte. Leticia willigte ein, weil sie in den USA studieren möchte. Sie plant, für die Dauer ihrer Ausbildung im Haushalt ihrer Arbeitgeberin zu arbeiten und danach nach Mexiko zurückzukehren. Männer hingegen nutzen zwar auch ihre sozialen Netzwerke, um eine Unterkunft zu finden – allerdings seltener als Frauen schon vor der Einreise, sondern meist erst nach Ankunft in den USA.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der fehlende Aufenthaltsstatus deutlich weniger Auswirkungen auf die Wohnsituation von Sans Papiers hat als ihre soziale Stellung in der US-Gesellschaft. Interne Migrationskontrollen schränken sie weniger ein als ihr verfügbares Einkommen oder das diskriminierende Verhalten von VermieterInnen, dem auch andere Bevölkerungsgruppen ausgesetzt sind.

5.5 Schule und Kinderbetreuung

Interne Migrationskontrollen in den Bereichen Schule und Kinderbetreuung werden in den USA nicht durchgeführt, obwohl dies in politischen Auseinander-

setzungen der 1990er Jahre wiederholt gefordert wurde. So sah *Proposition 187* in Kalifornien 1994 vor, Sans Papiers von öffentlichen Schulen auszuschließen und die dafür notwendigen Kontrollen einzuführen. Jedoch wurde bereits 1982 in der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs „*Plyler vs. Doe*“ festgestellt, dass für Minderjährige unabhängig von ihrem eigenen Aufenthaltsstatus oder dem ihrer Eltern Schulpflicht besteht und das Recht auf einen zwölfjährigen Schulbesuch, die so genannte *K-12*-Schulbildung, durch die US-Verfassung garantiert wird (U.S. Supreme Court 1982). Nach der Annahme von *Proposition 187* bestätigte der Oberste Gerichtshof noch einmal seine Entscheidung aus dem Jahr 1982, dass der Ausschluss von Sans Papiers aus öffentlichen Schulen nicht mit der Verfassung vereinbar ist. Entsprechend wurden 1996 im Zuge des IIRAIRA keine Versuche unternommen, die Schulpflicht (und damit das Schulrecht) von Sans Papiers anzufechten und interne Kontrollen durch die öffentlichen Schulen zu implementieren (Martin 1999a: 152f.; Rosenblum 1999: 376f.). Bis heute fällt die Überprüfung der Aufenthaltsgenehmigung von SchülerInnen nicht in den Aufgabenbereich von Schulverwaltungen; es besteht ausdrücklich keine Auskunftspflicht gegenüber der US-Einwanderungsbehörde. Nach Schätzungen besuchen bis zu eine Million undokumentierter MigrantInnen in den USA eine öffentliche Schule (Migration News 2003c).

Interne Kontrollen in öffentlichen Schulen werden in den USA aus rechtlichen und sozio-ökonomischen Gründen abgelehnt. Das wesentliche Argument des Obersten Gerichtshofs bezieht sich darauf, dass SchülerInnen nur selten selbst entschieden haben, sich undokumentiert in den USA aufzuhalten. Ihnen den Schulbesuch vorzuenthalten, würde bedeuten, sie für das rechtswidrige Verhalten ihrer Eltern verantwortlich zu machen. Neben dieser aus der „*Plyler vs. Doe*“-Entscheidung abgeleiteten Begründung werden in der politischen Debatte aber auch noch weitere Argumente angeführt. Es wird davon ausgegangen, dass sich ein Großteil der Kinder von Sans Papiers auch nach Erreichen der Volljährigkeit und damit in ihrem Erwerbsleben in den USA aufhalten wird. Ohne Schulbildung hätten sie kaum eine Chance auf soziale Integration. Außerdem wären sie auf Tätigkeiten, die nur geringe oder gar keine Qualifikationen erfordern, festgelegt. Vielen politischen Entscheidungsträgern erscheint es sinnvoller, in die Schulbildung von Sans Papiers zu investieren, als eine Bevölkerungsgruppe heranwachsen zu lassen, die auf Niedriglohnjobs und staatliche Transferleistungen angewiesen wäre. Schließlich lehnen auch Lehrerverbände und Schulverwaltungen Kontrollen an Schulen ab. Sie sehen die Umsetzung von Einwanderungsrichtlinien nicht als Teil ihrer Aufgaben, sondern fühlen sich aus berufsethischen Gründen zur Erziehung von allen Minderjährigen – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – verpflichtet (Rosenblum 1999: 376f.).

Interne Kontrollen im Bereich der Schule und Ausbildung wurden daher 1996 lediglich für die Hochschulen beschlossen. Sektion 507 des IIRAIRA sieht vor, dass Einzelstaaten undokumentierten MigrantInnen keine Ermäßigungen bei den Studiengebühren einräumen dürfen, die sie mit regulären EinwohnerInnen der

gleichstellen würden. Damit gewährleistet wird, dass Sans Papiers keine Ermäßigungen erhalten, müssen die Universitäten *de jure* den Aufenthaltsstatus aller Studierenden überprüfen. Vor dem IIRAIRA gab es zwar auch schon rigide Visakontrollen an Hochschulen; diese Kontrollen richteten sich aber lediglich gegen MigrantInnen, die für ein Studium neu in die USA einreisen und für die Studienzeit ein gültiges Visum nachweisen mussten (Migration News 2002b). Die Kontrollen werden im Zuge der Antiterrorgesetzgebung 2003 weiter intensiviert. Mit der neuen Datenbank SEVIS soll eine enge Kooperation zwischen der US-Einwanderungsbehörde BICE und den Hochschulen bei der Überprüfung der Studienvisa gewährleistet werden (Migration News 2003c).

Entgegen dieser Vorgaben wird in einer wachsenden Zahl von Einzelstaaten mittlerweile Sans Papiers, die in den USA aufgewachsen sind, nicht nur die K-12-Schulbildung garantiert, sondern sie können auch öffentliche Colleges und Universitäten besuchen. In 18 Einzelstaaten haben „inländische“ Sans Papiers trotz der IIRAIRA-Bestimmungen die Möglichkeit, zu den gleichen Bedingungen an öffentlichen Universitäten zu studieren wie andere Bevölkerungsgruppen, u.a. wird ihnen bei den Studiengebühren der ermäßigte Satz berechnet. Zu diesen Einzelstaaten zählen auch die mit dem höchsten Migrantenanteil (Kalifornien, Texas, New York und Illinois; Migration News 2003e).

Auch Kindergärten, Kinderhorte, Vorschulen etc. stehen Sans Papiers in den USA grundsätzlich offen. Der Aufenthaltsstatus wird nicht überprüft, da es sich überwiegend um private bzw. kirchliche Einrichtungen handelt, die nicht oder nur zu einem geringen Teil mit öffentlichen Geldern finanziert werden. Der Zugang zu diesen Betreuungsangeboten ist für Sans Papiers daher weniger aus aufenthaltsrechtlichen als aus sozialen Gründen schwierig. Viele Sans Papiers können die Beiträge für einen Kindergartenplatz nicht aufbringen. Zudem nehmen manche Einrichtungen nur Kinder auf, die eine bestimmte Konfession haben oder über Grundkenntnisse in Englisch verfügen. Oft müssen daher Sans Papiers und andere MigrantInnen auf Kindergärten ausweichen, die weiter vom Wohnort entfernt liegen.

Aus dem Aufenthalt mit Kindern ergeben sich so kaum einwanderungsrechtliche Hindernisse. Trotzdem entwickeln Sans Papiers auch in diesem Punkt unterschiedliche Strategien, die von der Frage abhängig sind, ob sie eine langfristige oder eine befristete Aufenthaltsperspektive haben. Von denen regulärer MigrantInnen unterscheiden sich ihre Strategien nur insofern, als in vielen Einzelstaaten weder Sans Papiers noch ihre Kinder einen offiziellen Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem haben. Außerdem fürchten einige Sans Papiers, durch das Zusammenleben mit Kindern in den USA könnte sich ein erhöhtes Kontrollrisiko ergeben (z.B. weil Kinder aus Versehen etwas in der Schule ausplaudern könnten).

Sans Papiers mit kurzfristiger Aufenthaltsperspektive leben nur im Ausnahmefall mit ihren Kindern in den USA – bei den interviewten MigrantInnen war das nur dann der Fall, wenn die Kinder noch im Säuglingsalter waren oder

wenn sie fünfzehn Jahre oder älter waren und zusammen mit ihren Eltern versuchen sollten, eine Arbeit zu finden.

In den meisten Fällen lassen Sans Papiers mit befristeter Perspektive ihre Kinder bei Familienangehörigen im Herkunftsland. So wie Gilberto aus Guatemala lebt die Mehrzahl der PendelmigrantInnen und SaisonarbeiterInnen getrennt von ihrer Familie:

„Ich habe eine Frau und vier Kinder: zwei Töchter und zwei Söhne. Meine Kinder sind zwischen einem und vier Jahre alt. Ich war bis 1994 in Florida und bin von dort nach Hause gefahren und habe bei meiner Familie gewohnt. Vor zwei Jahren bin ich hierher gekommen und lebe seitdem hier. [...] Meine Kinder leben in Guatemala. [...] Ich schicke jeden Monat rund \$200 an meine Familie in Guatemala.“

Nicht nur Männer, auch viele Frauen lassen ihre Kinder bei Verwandten im Herkunftsland. Auf diese Weise werden die Kinder nicht aus ihrem gewohnten sozialen Umfeld herausgerissen, müssen keine neue Sprache lernen und können kontinuierlich die selbe Schule besuchen. Gleichzeitig müssen sich die MigrantInnen nicht neben ihrer Arbeit und dem schwierigen Leben in einer ungewohnten Umwelt auch noch um ihre Kinder kümmern. Die Kinderbetreuung im Herkunftsland übernehmen nicht nur Angehörige aus dem engsten Umfeld, sondern auch entferntere Verwandte wie Tanten, Cousins oder Großeltern. So kann Susan seit drei Jahren mit ihrem Mann in San Francisco leben und als Textilarbeiterin Geld verdienen, während ihr Sohn bei der Familie im Herkunftsland lebt:

„Mein Sohn lebt bei meiner Mutter in Oaxaca, d.h. bei seiner Großmutter. [...] Mein Sohn wurde in Mexiko geboren und hat ausschließlich dort gelebt. Er geht jetzt dort in die zweite Klasse, während meine Mutter auf ihn aufpasst. Er fühlt sich wohl dort. Er spricht ja auch kein Englisch.“

Anders ist es bei Sans Papiers mit langfristiger Aufenthaltsperspektive. Zwar sind auch einige von ihnen – oft über mehrere Jahre hinweg – von den eigenen Kindern getrennt. Die meisten versuchen jedoch, mit ihren Kinder zusammen zu leben. Dies ist am einfachsten, wenn die Kinder auf dem Territorium der USA geboren wurden und dank des auf dem *ius solis* basierenden Staatsbürgerschaftsrechts automatisch die US-Staatsangehörigkeit haben. Aber auch nicht in den USA geborene Kinder können einen gesicherten Aufenthaltsstatus bekommen, wenn sie offiziell bei Angehörigen wohnen, die einen regulären Status bzw. die Staatsbürgerschaft haben. So konnte die 49-jährige mexikanische Köchin Rosa fünf Jahre lang mit ihrem Mann und ihren drei Kindern in Los Angeles ohne Angst vor Kontrollen leben:

„Ich habe mit meinen Kindern in LA gelebt. Nur mein jüngster Sohn ist US-Bürger und die beiden älteren haben eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung. Tagsüber sind sie in LA zur Schule bzw. zum Kindergarten gegangen, danach habe ich mich um sie gekümmert. Ich habe meine Arbeit immer so gewählt, dass ich mich um sie kümmern konnte, d.h. ich habe morgens, nachts oder am

Wochenende gearbeitet. Alle Kinder sind zweisprachig aufgewachsen. Darauf bin ich sehr stolz, denn sie werden das gut in ihrem Leben gebrauchen können. In der Schule gab es nie Probleme – ich habe zwar keine Papiere, aber sie haben mich auch nie danach gefragt, und mein Mann ist Staatsbürger, hat also alle notwendigen Papiere und eine Sozialversicherungsnummer.“

Da in den Schulen der Aufenthaltsstatus nicht überprüft wird und keine Daten an den INS weitergegeben werden, haben auch Kinder ohne Aufenthaltsgenehmigung kaum Schwierigkeiten, eine Schulbildung zu erhalten. Enrique, der als Hausmeister in San Diego arbeitet, berichtet, dass es in Bezug auf seine Tochter noch nie Probleme mit Kontrollen gegeben hat:

„Meine Tochter ist nicht US-Bürgerin, wir sind ja erst seit acht Jahren hier, und sie ist neun Jahre alt. Aber tagsüber geht sie in die Schule, und danach kümmert sich meine Frau um sie. Am Wochenende oder nachmittags geht sie in einen Verein, da gab es nie Probleme.“

Keiner der Sans Papiers, die mit Kindern in den USA zusammenleben, berichtete von Problemen durch den undokumentierten Status beim Schulbesuch. Die Eltern mussten lediglich nachweisen, dass sie in dem Distrikt leben, für den die Schule zuständig ist.

6. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers im Ländervergleich

Die vertiefende Betrachtung der Untersuchungsländer bestätigt, dass sich der Policy-Output im Politikfeld interne Migrationskontrollen seit dem Ende der 1980er Jahre angeglichen hat. Deutliche Differenzen im Policy-Output gibt es lediglich bei der Einbeziehung von Schulen in interne Kontrollmaßnahmen und bei der Ausklammerung einzelner Wirtschaftssektoren von Arbeitsmarktkontrollen.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Handlungsspielräume von Sans Papiers in den USA und Deutschland bekräftigen auch die in der Forschung verbreitete Beobachtung, dass es in der Migrationspolitik eine Kluft zwischen Policy-Output und Outcomes gibt. In beiden Untersuchungsländern existiert eine relativ große undokumentierte Bevölkerung, die entgegen den ergriffenen Kontrollmaßnahmen am (irregulären) Arbeitsmarkt partizipiert und die trotz des offiziellen Ziels, sie von staatlichen Leistungen auszuschließen, ihre grundlegenden Bedürfnisse wie Einkommen, Wohnung, Gesundheitsversorgung und Schulbildung befriedigen kann – wenn auch im Vergleich zur Restbevölkerung auf niedrigem Niveau.

Die Auswertung der Interviews mit MigrantInnen und ExpertInnen macht jedoch auch gravierende länderspezifische Unterschiede bei der Implementation interner Kontrollen und bei den Handlungsspielräumen von Sans Papiers deutlich: Policy-Output und Outcomes klaffen in den USA wesentlich mehr auseinander als

in der Bundesrepublik. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung legen nahe, dass die Ursache hierfür nicht in der allgemeinen Migrationspolitik liegt, da diese trotz des abweichenden Selbstverständnisses in beiden Ländern („*nation of immigrants*“ vs. „Einwanderungsland wider Willen“) in den vergangenen Jahren nur geringfügige Unterschiede aufweist: Beide Staaten haben in den 1990er Jahren eine große Zahl von regulären MigrantInnen aufgenommen; beide Länder versuchen dabei, die Einwanderung nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten zu steuern, indem sie u.a. den temporären Aufenthalt von ArbeitsmigrantInnen fördern und den Nachzug von Familienangehörigen und die Einreise von Flüchtlingen erschweren. Um „unerwünschte“ Migration zu verhindern, verschärften die Vergleichsländer die Visabeschränkungen und setzten vor allem auf die Ausweitung von internen Migrationskontrollen. Gemeinsam ist beiden Staaten jedoch auch, dass diese Politik der selektiven Migrationssteuerung nur bedingt ihr offizielles Ziel erreichte: Die größte Gruppe der regulären MigrantInnen sind in beiden Staaten nicht die „erwünschten“ ArbeitsmigrantInnen, sondern nachgezogene Familienmitglieder; zudem zählen in Deutschland – trotz aller Kontingentierungsversuche – Flüchtlinge und (Spät-) AussiedlerInnen zu den größten Migrantengruppen (Santel 1998: 16ff.; Cyrus; Vogel 2003: 1 und 12ff.; Niessen; Schibel 2003: 8f.).

Da anhand der allgemeinen Migrationspolitik nur ungenügend erklärt werden kann, warum die Kluft zwischen Policy-Output und den Outcomes in den USA größer ist als in der Bundesrepublik, sind die Gründe dafür eher in der unterschiedlichen Ausprägung der Sozial-, Arbeitsmarktpolitik und der Politik der inneren Ordnung zu suchen, in die die internen Migrationskontrollen eingebettet sind.

In welcher Weise diese Einbettung interner Kontrollen Einfluss auf die Reichweite der Kontrollen und damit auf die Handlungsspielräume von Sans Papiers hat, wird im Folgenden genauer untersucht. Zunächst wird auf einige grundsätzliche Differenzen bei der Implementation interner Kontrollen allgemein eingegangen. Im Anschluss werden die Ergebnisse der empirischen Länderstudien noch einmal zusammenfassend aufgegriffen und die Policy-Outcomes unter Bezugnahme auf die grundsätzlichen Unterschiede für die fünf untersuchten Bereiche interner Kontrollen im Ländervergleich gegenübergestellt.

6.1 Die Einbettung interner Kontrollen

Die Einbettung der Kontrollen in unterschiedliche politische und institutionelle Kontexte bestimmt die Reichweite der Kontrollen und damit das Auseinanderklaffen von Policy-Output und -Outcomes. Einbettung meint, dass die Einwanderungs- und Ausländerbehörden nicht isoliert arbeiten, sondern mit anderen staatlichen Institutionen wie der Polizei, den Meldeämtern oder den Sozialversicherungsträgern kooperieren. Einbettung heißt aber auch, dass die Kontrollen nicht allein von den Ausländer- bzw. Einwanderungsbehörden selbst,

sondern auch von anderen staatlichen Institutionen vorgenommen werden, deren Hauptaufgabe nicht Migrationskontrollen, sondern Kontrollen und Leistungen anderer Art sind (Arbeitsmarktkontrollen, polizeiliche Kontrollen bzw. Ausbildung, Sozialverwaltung, Gesundheitsversorgung). Dabei geht es nicht zuletzt darum, ob diese Institutionen noch weitere, mit den Kontrollleitlinien konkurrierende oder kongruierende Ziele verfolgen.

Im Folgenden werden vier Aspekte erläutert, die verdeutlichen, warum es für interne Migrationskontrollen entscheidend ist, ob sie in eine Arbeitsmarkt-, Sozial- und eine Politik der inneren Ordnung eingebettet sind, die eher durch Liberalismus – die Forderung nach staatlicher Zurückhaltung – oder eher durch Etatismus – die Befürwortung staatlicher Intervention – geprägt sind.

Ressourcenausstattung

Um die Länderunterschiede in den Policy-Outcomes zu erklären, liegt es nahe, die Ursache in erster Linie in der Ausstattung der Ausländer- und Einwanderungsbehörden, vor allem in der Zahl der Kontrollbeamten, zu suchen. Der Zusammenhang von Ressourcenausstattung und Reichweite der Kontrollen erscheint plausibel: Je mehr Personal und andere Ressourcen für Kontrollen zur Verfügung stehen, desto intensiver müssten die Kontrollen sein.

Allerdings erweist es sich als äußerst schwierig, die Kosten und den Personalaufwand für interne Kontrollen zu vergleichen. Mit einem Vergleich der Etats der Einwanderungs- und Ausländerbehörden kann noch keine Aussage über den gesamten Ressourcenaufwand des jeweiligen Landes getroffen werden, da – wie dargestellt – eine Vielzahl von Kontrollmaßnahmen in das Aufgabengebiet verschiedener staatlicher Institutionen eingebettet ist. Eine Berechnung des Gesamtaufwands wäre daher nur möglich, wenn alle beteiligten Institutionen ihren Aufwand für interne Kontrollen einzeln ausweisen würden. Dies ist aber durch die enge Verwebung der Kontrollen mit anderen Aufgaben nur in seltenen Fällen technisch möglich, und der bürokratische Aufwand hierfür wäre sehr hoch.

In beiden Vergleichsländern dokumentieren folglich nur wenige Institutionen, wie hoch ihre Kosten speziell für die Kontrolle von undokumentierter Migration sind. Da sich der Ressourcenaufwand so nur in einigen Kontrollbereichen – und auch hier nur ungenau – bestimmen lässt, kann über den Ressourcenaufwand für interne Kontrollen im Ländervergleich nur wenig ausgesagt werden. Im Ländervergleich in Kapitel 6.2 wird gezeigt, dass die Aufwendungen in den Bereichen, in denen sich Ausgaben für interne Kontrollen konkret nachweisen lassen, in der Bundesrepublik häufig höher sind als in den Vereinigten Staaten. So lange aber nicht der Aufwand aller Institutionen berücksichtigt werden kann, wird der Vergleich der Budgets einzelner Behörden nicht mehr als ein Anhaltspunkt für die Reichweite interner Kontrollen sein.

Kooperation vs. Konkurrenz von beteiligten Institutionen

Deutlicher werden die Unterschiede in den Policy-Outcomes durch das Ausmaß der Kooperation bzw. der Konkurrenz von Institutionen, in die interne Migrationskontrollen eingebettet sind. Vereinfacht gesagt, ist in den Vereinigten Staaten die Kooperation weniger stark institutionalisiert als in der Bundesrepublik. Während in den USA hauptsächlich die US-Einwanderungsbehörde für interne Kontrollen zuständig ist und es nur eine punktuelle Kooperation mit anderen staatlichen Stellen gibt, ist diese Aufgabe in Deutschland auf mehrere Institutionen verteilt, die eng miteinander zusammen arbeiten.

So gibt es in der Bundesrepublik eine weit reichende Kooperation bei der Sammlung und dem Abgleich von Daten und bei den Kontrollmaßnahmen. Der Datenaustausch zwischen verschiedenen staatlichen Stellen, beispielsweise zwischen den Sozialversicherungsträgern, den Arbeitsämtern und den Zollämtern bei der Planung und Durchführung von Arbeitsmarktkontrollen, ist gesetzlich geregelt und wird von den Institutionen intensiv betrieben (Cyrus; Vogel 2003: 8). The „*connection between public funds and security of residence opens up the possibility that delivery of social rights can be harnessed as a vehicle of control and as a means of monitoring those lawfully present. Indeed, there are clearly established links for data exchange between agencies of the state in [...] Germany*“ (Morris 2002: 147).

Im Gegensatz dazu findet eine solche Zusammenarbeit in den USA nur punktuell, ohne formelle Regelung oder gar nicht statt. Dies liegt zum einen an der institutionellen Konkurrenz verschiedener staatlicher Behörden um Ressourcen, Kompetenzen und Zuständigkeitsbereiche, beispielsweise zwischen lokalen Polizeibehörden und der nationalen *Border Patrol*. Zum anderen begrenzt die liberal geprägte Verfassungstradition eine Zusammenarbeit zwischen Judikative und Exekutive und schränkt die Kooperation zwischen verschiedenen Exekutivbehörden ein. Zwar werden auch in den USA staatliche Institutionen, die nicht zur US-Einwanderungsbehörde gehören, in den Dienst von internen Migrationskontrollen gestellt, jedoch in weit geringerem Umfang als in Deutschland. Außerdem sind die Kontrollen zwischen verschiedenen staatlichen Stellen umstritten.

Auch die unterschiedliche Struktur von Föderalismus beeinflusst den Grad der Zusammenarbeit: Der Föderalismus in den USA schränkt die Kooperation der Verwaltungen eher ein, während er in der Bundesrepublik kein Hindernis bedeutet. In den Vereinigten Staaten ergibt sich die Notwendigkeit zur Abgrenzung von Zuständigkeitsbereichen, da es ansonsten zu Überschneidungen von Landes- und Bundesaufgaben kommen kann, die zu Kompetenzstreitigkeiten führen könnten. So werden auf Grund der Trennung von einzelstaatlichen und nationalen Haushalten Bundesgesetze überwiegend von Bundesbehörden ausgeführt. Ein Beispiel hierfür ist die Einwanderungspolitik, die hauptsächlich von der Bundesbehörde INS bzw. seit 2002 von dem BICE umgesetzt werden soll. In der Bundesrepublik sind hingegen verschiedene Exekutivaufgaben in einzelnen Behörden gebündelt, die sowohl Landes- als auch Bundesaufgaben

übernehmen. Die Umsetzung der Ausländerpolitik ist daher nicht nur Aufgabe des Bundesgrenzschutzes, sondern auch der kommunalen Ausländerbehörden und Sozialverwaltungen sowie der Landespolizeien etc.

Obwohl es Synergieeffekte, wie sie durch die Kooperation und den Datenaustausch von deutschen Behörden entstehen, in den USA nicht gibt, wirkt die Trennung institutioneller Aufgaben nicht nur hemmend. Durch die Konzentration der Kontrollkompetenzen bei der Einwanderungsbehörde hat der INS einen überschaubaren Arbeitsauftrag und kann kontinuierlich neue Strategien entwickeln. In Deutschland dagegen muss eine Vielzahl von Institutionen diese Kontrollen neben einer Reihe von anderen Aufgaben bewältigen, ohne sich auf diese Aufgabe vollständig konzentrieren zu können. Zudem können in den USA die Ressourcen für interne Kontrollen gezielter und damit effizienter eingesetzt werden. Während eine Budgeterhöhung oder Personalaufstockung bei den InspekteurInnen des INS zu einer Intensivierung der Kontrollen führt, ist dies in Deutschland bei einem wachsenden Etat z.B. der Arbeitsämter nicht zwangsläufig der Fall. Da interne Migrationskontrollen nur eine Teilaufgabe von Arbeitsämtern sind, kann eine verstärkte Überwachung der irregulären Beschäftigung von Sans Papiers nur mit einer Ausweitung der allgemeinen Arbeitsmarktkontrollen einhergehen, d.h. eine zielgerichtete Verschärfung von internen Migrationskontrollen ist nur bedingt möglich.

Konkurrenz und Vereinbarkeit institutioneller und politischer Ziele

Die Reichweite interner Migrationskontrollen wird darüber hinaus von der Vereinbarkeit der Kontrollen mit den Zielen der Sozial-, Arbeitsmarktpolitik und der Politik der inneren Ordnung einerseits und den Interessen von staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen andererseits bestimmt. In den USA zeigt sich, dass die Ziele der Kontrollpolitik häufig mit denen anderer Politikfelder konkurrieren, während sie sich in Deutschland gegenseitig ergänzen oder zumindest leichter vereinbaren lassen (Faist 1996a; Santel; Hollifield 1998).

In den USA sind die Ziele der Sozial-, Arbeitsmarktpolitik und der Politik der inneren Ordnung durch die pluralistische und liberale Verfassungstradition geprägt, die staatliche Eingriffe so weit als möglich zu begrenzen sucht.¹¹⁰ Das heißt für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik, dass interne Kontrollen als eine Form staatlicher Regulierung mit den Prinzipien einer liberal verfassten Wirtschaft im Widerspruch stehen, weil sie die unternehmerischen Freiheiten einschränken.

¹¹⁰ Damit soll nicht gesagt sein, dass die Migrationspolitik oder die Sozial-, Arbeitsmarktpolitik und die Politik der inneren Ordnung in den USA ausschließlich liberale Züge trägt. Die Massenabschiebungen im Zuge der *Operation Wetback*, die ethnisch begründeten Einwanderungsquoten bis in die 1960er Jahre oder die derzeit zu beobachtenden verschärften Kontrollen von arabischstämmigen MigrantInnen und US-BürgerInnen muslimischen Glaubens sind Beispiele für eine liberalen Prinzipien entgegenlaufende Politik. Es soll lediglich zum Ausdruck kommen, dass die Vereinigten Staaten in dem Kontinuum zwischen Liberalismus und Etatismus näher am Pol Liberalismus zu verorten sind als die Bundesrepublik.

Zur Politik der inneren Ordnung, zu der die Polizei- und die Meldepolitik zählen, stehen interne Migrationskontrollen ebenfalls in einem Spannungsverhältnis: Im liberalen Sinne sollen staatliche Ordnungsinteressen ihre Schranken in Bürgerrechten finden. Damit sind Rechte gemeint, die die gesamte Bevölkerung, auch Sans Papiers, vor staatlichen Eingriffen schützen sollen. So wird aus der Verfassung und dem *Civil Rights Acts* von 1968 abgeleitet, dass polizeiliche Kontrollen oder Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt nicht auf Grund äußerlicher Merkmale oder der Herkunft eines Menschen durchgeführt werden dürfen. Es wird bewusst in Kauf genommen, dass die Überprüfung des Aufenthaltsstatus am Kontrollort häufig nicht möglich ist, da es in den USA keine Ausweisungspflicht für StaatsbürgerInnen geben soll. Als Identitätsnachweis kann eine Vielzahl von Dokumenten benutzt werden, aus denen der Aufenthaltsstatus nicht hervor geht. Die mit der liberalen Verfassungstradition einhergehende strikte Trennung der staatlichen Gewalt in Exekutive und Judikative schützt auch Sans Papiers, die als KlägerInnen oder Zeuginnen vor Gericht auftreten, um in einer Strafsache auszusagen oder bei Verstößen gegen die gesetzlichen Arbeitsstandards zu klagen.

Auch die deutsche Verfassungstradition enthält eine Vielzahl von liberalen Elementen, sie ist jedoch durch einen Etatismus geprägt, wie er im Bismarck'schen Sozialversicherungssystem und im preußischen Obrigkeitsstaat angelegt ist (Mayntz 1997: 20ff.). Staatliche Eingriffe wie interne Migrationskontrollen werden in Deutschland sowohl in der Wirtschaft als auch bei Bürgerrechten mit größerer Selbstverständlichkeit akzeptiert (Vogel 2003: 174). So sind z.B. Arbeitsmarktkontrollen nicht nur unumstritten, häufig wird sogar ihre Intensivierung von Gewerkschaften, Parteien und staatlichen Institutionen gefordert (Sieveking et al. 1997: 52f.). Zwar kritisieren sie einzelne Unternehmen als bürokratische Schikane, aber im Grundsatz befürworten auch die Arbeitgeberverbände die Kontrollpraxis, von der sie meinen, dass sie gleiche Wettbewerbsbedingungen aufrecht erhalte. Im Bereich der Politik der inneren Ordnung finden wie in den Vereinigten Staaten die Kontrollinteressen des Staates ihre Grenze in den bürgerlichen Rechten. Anders als in den USA herrscht aber die Vorstellung vor, dass volle bürgerliche Rechte ein Privileg von StaatsbürgerInnen sind, das Sans Papiers auf Grund ihres unrechtmäßigen Aufenthalts nicht zusteht (Morris 2001: 403; Morris 2002: 143ff.). Die in der Tendenz diskriminierenden verdachtsunabhängigen Kontrollen auf Bahnhöfen und in Zügen werden kaum kritisiert. Zudem werden Einschränkungen der bürgerlichen Rechte gebilligt, die in den USA umstritten sind. Hierzu zählt die institutionalisierte Zusammenarbeit von Sozialverwaltungen, Arbeitsämtern, Polizei und anderen staatlichen Institutionen, bei der bürgerliche Rechte, z.B. die Datenschutzrechte, von allen BürgerInnen beeinträchtigt werden. Die Kooperation von Exekutive und Judikative, wie sie durch die Einbindung von Arbeitsgerichten in interne Kontrollen geschieht, wird nur selten in Frage gestellt, selbst wenn sie zur Folge hat, dass eine Bevölkerungsgruppe *de facto* vom Schutz durch die Gerichte ausgeschlossen wird. Ein weiteres Beispiel für die etatistische Prägung der Bundesrepublik ist die allgemeine Ausweisungspflicht für die gesamte

Wohnbevölkerung. Sie wird nicht, wie in liberal geprägten Ländern, als ein unzulässiger staatlicher Eingriff empfunden. Da in Deutschland so von jedem Menschen – auch von Staatsangehörigen – jederzeit der Aufenthaltsstatus überprüft werden kann, haben interne Kontrollen eine größere Reichweite als in den USA.

Die Konkurrenz bzw. Kongruenz verschiedener Politikziele lässt sich jedoch nicht allein an der Verfassungstradition bzw. der politischen Kultur festmachen. Am Beispiel von Überprüfungen auf dem Arbeitsmarkt kann gezeigt werden, dass interne Kontrollen in der Bundesrepublik von einem Konsens sowohl staatlicher Institutionen als auch gesellschaftlicher Interessensgruppen getragen werden, während sie in den USA auf zahlreiche konkurrierende staatliche und gesellschaftliche Interessen treffen.

Das bestehende Wohlfahrtsgefüge in der Bundesrepublik, insbesondere das Sozialversicherungssystem, findet breite gesellschaftliche Zustimmung, auch wenn die Diskussion um die Reformbedürftigkeit des Sozialstaats anhält. Undokumentierte Migration wird in diesem Zusammenhang von allen im Bundestag vertretenen Parteien als eine Gefahr für die Existenz der Systeme der sozialen Sicherung gesehen. Die irreguläre Beschäftigung von Sans Papiers wird daher vornehmlich unter dem Blickwinkel betrachtet, dass durch das Ausbleiben von Steuern und Sozialabgaben Nachteile für die öffentlichen Haushalte, die Sozialversicherungsträger und die Versicherten entstehen. Gewerkschaften befürchten, dass durch Sans Papiers regulär Beschäftigte vom Arbeitsmarkt verdrängt werden (Vogel 2003: 161). Unternehmen, die Arbeitskräfte regulär beschäftigen, fordern eine Beschränkung von undokumentierter Migration, weil für sie ein Wettbewerbsnachteil gegenüber Betrieben entsteht, die Sans Papiers zu untertariflichen Bedingungen beschäftigen. Die Exklusion von Sans Papiers vom regulären, aber auch von weiten Teilen des irregulären Arbeitsmarktes hat in Deutschland daher bei staatlichen Institutionen und vielen gesellschaftlichen Interessensgruppen, vor allem bei den Wirtschaftsverbänden, eine hohe Priorität.

In den USA sind die Interessenlagen weniger eindeutig. Ein wichtiger Unterschied ist, dass Sans Papiers sowohl in die staatliche Sozialversicherung einzahlen, als auch Steuern entrichten können, ohne damit ihre Ausweisung zu riskieren. Die MigrantInnen nutzen diese Möglichkeit, da sie hoffen, als regelmäßige SteuerzahlerInnen bei einem zukünftigen Legalisierungsprogramm eine reguläre Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Viele ArbeitgeberInnen sind darauf bedacht, für Sans Papiers Abgaben ordnungsgemäß abzuführen, um Kontrollen und Steuerprüfungen zu entgehen. Die Beiträge zur gesetzlich vorgeschriebenen Renten- und Alterskrankenversicherung zahlen Sans Papiers, ohne dass sie in Zukunft tatsächlich Leistungen aus der Sozialversicherung erwarten können. Seitens der US-Sozialversicherungsverwaltung gibt es so keinen Anreiz, mit der Einwanderungsbehörde zu kooperieren und Sans Papiers aus dem Arbeitsmarkt zu drängen. Auch der Druck der Arbeitgeberverbände, Sans Papiers vom regulären Arbeitsmarkt auszuschließen, ist geringer als in Deutschland.

Einige Branchen der US-Wirtschaft – vor allem die Landwirtschaft, die Baubranche, die Textilindustrie und die niedrig qualifizierten Dienstleistungen – haben sich traditionell den Zuzug von MigrantInnen zu Nutze gemacht, um das Lohnniveau und die Arbeitsstandards zu drücken. Die Lohnkosten in diesen Bereichen unterscheiden sich zwischen Sans Papiers und regulär Arbeitenden nur minimal. Ein Verdrängungswettbewerb wegen der Beschäftigung von Sans Papiers findet daher nicht statt: Alle in diesen Branchen tätigen Unternehmen profitieren von der Segmentierung des Arbeitsmarkts nach ethnischen Kriterien und der Herkunft der Beschäftigten.¹¹¹ Obwohl sie fast ausschließlich Sans Papiers beschäftigen, tun sie dies nicht wegen deren (fehlenden) Aufenthaltstatus, sondern weil diese als MigrantInnen zu den Benachteiligten am Arbeitsmarkt gehören. Die Arbeitgeberlobbys dieser Branchen drängen eher auf eine Einschränkung als eine Ausweitung von Arbeitsmarktkontrollen bzw. fordern höhere Einwanderungsquoten für niedrig qualifizierte ArbeitsmigrantInnen, um die Lohnkosten auf niedrigem Niveau halten zu können.

Die großen US-Gewerkschaftsverbände forderten bis in die 1980er Jahre intensivere Arbeitsmarktkontrollen. Dies taten sie aber überwiegend in Branchen, in denen sie traditionell stark vertreten sind. Seit die Gewerkschaften Mitte der 1990er Jahre Sans Papiers als neue Klientel entdeckt haben, treten sie für ein Aussetzen der Kontrollen ein. Sie gehen seither davon aus, dass die INS-Kontrollen die Bildung von gewerkschaftlichen Strukturen in den schlecht organisierten Wirtschaftszweigen erschweren und damit für die Durchsetzung von Tarifverträgen kontraproduktiv sind.

Reichweite staatlicher Kontrollen und alternativer Hilfsangebote

Die Unterschiede im institutionellen Gefüge der USA und der Bundesrepublik spiegeln sich nicht nur in den Handlungsspielräumen von Sans Papiers wider, sondern auch in der Zahl und Qualität der Hilfsangebote, auf die Sans Papiers zurückgreifen können.

Wie in der Migrationsliteratur betont (Faist 1996b; 2000; Haug 2000: 38.; Thränhardt 2000) und in den Länderstudien dieser Arbeit bestätigt wird, ist die Meso-Ebene für die Handlungsspielräume von Sans Papiers entscheidend. Dabei zeigt der Ländervergleich, dass es keine signifikanten Differenzen in der Verfügbarkeit von sozialen Netzwerken gibt. In beiden Ländern haben Sans Papiers gleichermaßen häufig informelle soziale Beziehungen, die ihren Aufenthalt erleichtern. Fast alle interviewten Sans Papiers haben im Aufnahmeland Verwandte oder Bekannte, die ihnen zumindest in der ersten Zeit nach ihrer Ankunft geholfen haben. Sans Papiers, die solche direkten Verbindungen nicht haben, suchen Hilfe innerhalb ihrer Communities. Deshalb leben Sans Papiers aus

¹¹¹ Auch für Deutschland kann allerdings angezweifelt werden, dass in allen Branchen, in denen Sans Papiers arbeiten, regulär Beschäftigte verdrängt werden. Vielmehr ist zu vermuten, dass – wie im Bereich der häuslichen Dienstleistungen – vor allem Beschäftigungsverhältnisse entstehen, die es ohne Sans Papiers gar nicht gäbe (Vogel 2003: 161).

„neuen“ Herkunftsländern in beiden Untersuchungsländern konzentriert in den Orten, in denen bereits eine mehr oder weniger große Zahl von regulären MigrantInnen aus ihrer Herkunftsregion wohnt, während Sans Papiers aus „klassischen“ Herkunftsländern fast überall auf schon bestehende Communities treffen und sich daher in allen Teilen ihres Aufnahmelandes aufhalten können.

Der Ländervergleich zeigt auch keine großen Unterschiede bei der Nutzung von professionellen und kriminellen Unterstützungsorganisationen durch Sans Papiers. Sie wenden sich in beiden Ländern gleichermaßen häufig an kommerzielle Schlepper, die ihre Einreise organisieren. Diese Organisationen haben jedoch im späteren Alltag der meisten Sans Papiers keine Bedeutung, da sie die MigrantInnen lediglich über die Grenze bringen und keine Hilfe im Aufnahmeland anbieten. Eine Ausnahme bilden kriminelle Gruppierungen, die so genannten Menschenhandel betreiben. Sie lassen MigrantInnen die vermeintlichen Kosten für die Einreise unter extrem ausbeuterischen Bedingungen in Fabriken oder in Bordellen im Aufnahmeland abarbeiten. Sie stellen oft auch Unterkunft und Verpflegung zur Verfügung, um die MigrantInnen isolieren und auf diese Weise kontrollieren zu können.

Was nicht-professionelle Unterstützungsorganisationen angeht, lassen sich dagegen deutliche Differenzen feststellen. Für die Handlungsspielräume der meisten Sans Papiers sind diese Angebote von Glaubensgemeinschaften, politischen und humanitären Organisationen, Sozialeinrichtungen, Gewerkschaften, MigrantInnenvereine etc. von großer Bedeutung. Zahl und Qualität solcher Angebote sind in den USA höher als in der Bundesrepublik, d.h. in den Vereinigten Staaten haben Sans Papiers größere Handlungsspielräume und können interne Kontrollen leichter umgehen.

Das größere Ausmaß an Hilfsangeboten liegt vor allem in der eingeschränkten Reichweite sozialstaatlicher Sicherungssysteme und dem sich daraus ergebenden Bedarf an alternativer Versorgung in der Gesamtbevölkerung begründet. In den USA galt soziale Sicherung bis zum New Deal der 1930er Jahre nicht als Angelegenheit des Staates, sondern blieb den Kommunen, Wohltätigkeitsorganisationen und Religionsgemeinschaften überlassen. Erst seit dem Zweiten Weltkrieg haben staatliche Sicherungssysteme diese Aufgabe übernommen, allerdings gemäß dem liberalen Credo in weit geringerem Umfang als in den Staaten Westeuropas. Dies erklärt, warum bis heute etwa ein Drittel der Erwerbstätigen nur ungenügend gegen Krankheitsrisiken versichert ist und eine staatliche Grundsicherung in Form von Sozialhilfe oder Lebensmittelbeihilfen nur befristet und mit Arbeitsauflagen gewährt wird. Überdies dienen die Leistungen der staatlichen Sozialversicherung (Arbeitslosenversicherung, Renten, die Alterskrankenversicherung *Medicare*) lediglich als Basis, die von den Erwerbstätigen durch private Vorsorge ergänzt werden muss.

Die schwache Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und die im Vergleich zu anderen Wohlfahrtsstaaten geringen staatlichen Transferleistungen führen dazu, dass ein weitaus größerer Teil der Bevölkerung als in Deutschland

auf nicht-staatliche Unterstützung angewiesen ist. Einen Bedarf an nicht-staatlichen Hilfsangeboten für preiswerte oder kostenlose Gesundheitsversorgung, Unterkunft, Rechtsberatung, Einkommensbeihilfen etc. haben nicht nur die einkommensschwächsten Bevölkerungsgruppen, sondern auch Teile der Mittelschicht. Wegen dieser Lücken im staatlichen Versorgungssystem sind zahlreiche Wohlfahrtsorganisationen und kirchliche Einrichtungen darum bemüht, das Fehlen von öffentlichen Leistungen zu kompensieren. Hinzu kommen nicht-staatliche Organisationen wie z.B. Menschenrechtsgruppen, Migrantenvereine oder Gewerkschaften, die nicht nur die Interessen ihrer Klientel politisch vertreten, sondern ihr auch konkrete Hilfen wie Rechtsberatung, Wohnungsvermittlung oder Gesundheitsversorgung anbieten.

Weil MigrantInnen überwiegend im Niedriglohnsektor arbeiten und seit dem *Welfare Reform Act* und dem IIRAIRA nur noch im Ausnahmefall Ansprüche auf staatliche Leistungen haben, sind sie zu einer wichtigen Zielgruppe solcher Unterstützungsorganisationen geworden. Auch Sans Papiers können so ein breiteres Hilfsangebot als in Deutschland nutzen. Dabei müssen sie nicht befürchten, dass die Einwanderungsbehörde benachrichtigt wird, da die Arbeit der Unterstützungsorganisationen weder staatlicher Förderung noch staatlicher Kontrolle unterliegt. Für die meisten Unterstützungsorganisationen spielt der Aufenthaltsstatus ihrer Klienten keine Rolle; andere sprechen gezielt Sans Papiers an, da sie zu den bedürftigsten Gruppen gehören.

Im Gegensatz zu den USA haben die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland eine größere Reichweite. Wie bereits erwähnt, ist nahezu die gesamte Wohnbevölkerung krankenversichert, 90% davon in einer der gesetzlichen Krankenversicherungen. Dank staatlicher Transferleistungen wie Sozialhilfe oder Kindergeld sind auch die unteren Einkommenschichten seltener auf organisierte nicht-staatliche Unterstützungsangebote angewiesen. Dabei haben Wohlfahrtsorganisationen und nicht-staatliche Unterstützungseinrichtungen auch in der Bundesrepublik eine lange Tradition. Seit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates in der Nachkriegszeit hat sich ihre Rolle jedoch stark verändert: Viele sind zu Trägerinnen staatlicher Sozialpolitik geworden und werden durch öffentliche Mittel finanziert. Es gibt nur noch wenige Unterstützungsorganisationen, die Gesundheitsversorgung, Unterkunft oder zeitweilige Hilfen zum Lebensunterhalt anbieten. Zu ihrer Klientel zählen Wohnungslose und MigrantInnen mit unsicherem Aufenthaltsstatus, so z.B. AsylbewerberInnen oder Bürgerkriegsflüchtlinge, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz keinen Anspruch auf reguläre Sozial- und Gesundheitsleistungen haben. Die in vielen Städten eingerichteten medizinischen Flüchtlingshilfebüros oder Beratungsstellen für Wohnungslose sind Unterstützungsorganisationen, die auch von Sans Papiers aufgesucht werden können. Viele Einrichtungen machen jedoch nicht öffentlich

bekannt, dass sie Sans Papiers helfen, da sie befürchten, sich wegen der Unterstützung des illegalen Aufenthalts (§§ 91 ff. AuslG) strafbar zu machen.¹¹²

Die Einbettung interner Kontrollen in die Aufgaben sozialstaatlicher Institutionen wie Krankenhäusern und Schulen kann nur dann zu einer umfassenden Überwachung undokumentierter Migration führen, wenn auch ein großer Teil der Gesamtbevölkerung staatliche Leistungen erhält und es daher keinen Bedarf an alternativen Strukturen gibt, die auch Sans Papiers nutzen können. Daher hat der Umfang und der Adressatenkreis sozialstaatlicher Leistungen einen entscheidenden Einfluss auf die Reichweite interner Kontrollen (Brochmann 1999b: 9). Der umfassend ausgebaute Sozialstaat in Deutschland stellt nicht nur für einen Großteil der Bevölkerung wichtige Leistungen zur Verfügung, sondern übt auch ein beträchtliches Maß an Kontrolle aus, u.a. die Kontrolle der Aufenthaltsgenehmigung. Da die Zielgruppe der meisten öffentlichen Leistungen in den USA weitaus kleiner ist – und zudem in den Bereichen, in denen es keine alternativen Angebote gibt (öffentliche Schulen, Polizei, Gerichte), nur selten oder gar nicht die Aufenthaltsgenehmigung überprüft wird –, ist auch die Reichweite der internen Migrationskontrollen deutlich geringer.

6.2 Policy-Output und Outcomes im Ländervergleich

Im Folgenden soll – ausgehend von der empirischen Untersuchung der Handlungsspielräume von Sans Papiers – im Ländervergleich hervorgehoben werden, welche Auswirkungen die geschilderten Unterschiede bei der Einbettung von Kontrollen auf die fünf Bereiche interner Migrationskontrollen haben. Mit einer Zusammenfassung der empirischen Befunde der Länderstudien wird gezeigt, dass die Größe der Kluft zwischen Policy-Output und Outcomes – gemessen an den Handlungsspielräumen von Sans Papiers – auf Unterschiede in der Sozial-, Arbeitsmarktpolitik und der Politik der inneren Ordnung zurückzuführen ist.

Polizeiliche Kontrollen

Der Policy-Output im Bereich polizeilicher Kontrollen unterscheidet sich, wie dargelegt, in den Vergleichsländern kaum. Mit anlassunabhängigen Kontrollen und Kontrollen im Rahmen polizeilicher Ermittlungen sollen der Aufenthaltsstatus von MigrantInnen überprüft, Sans Papiers identifiziert, den Ausländer- bzw. Einwanderungsbehörden übergeben und ihr Aufenthalt beendet werden. Diese Kontrollen werden in beiden Ländern als Ergänzung zu Grenzsicherungsmaßnahmen und als Teil der allgemeinen Polizeiarbeit durchgeführt. Trotz dieser Parallelen im Output zeigen die Ergebnisse der

¹¹² Bisher sind jedoch keine Urteile gegen MitarbeiterInnen von Beratungsstellen oder ÄrztInnen bekannt, weil sie Sans Papiers in Ausübung ihres professionellen Auftrags geholfen haben; Expertengespräch agisra Köln.

empirischen Untersuchung erhebliche Differenzen bei den Policy-Outcomes, insbesondere bei den Handlungsspielräumen der Sans Papiers. Diese sind vor allem auf die Verteilung der Ressourcen für interne polizeiliche Kontrollen, die Intensität der Kooperation polizeilicher Behörden mit den Einwanderungs- bzw. Ausländerbehörden sowie die Passgesetze und die Kontrollbefugnisse der beteiligten Polizeibehörden zurückzuführen.

Grundsätzlich stehen dem INS (bzw. dem BICE) und der *Border Patrol* einerseits und dem Bundesgrenzschutz andererseits im Vergleich zu anderen staatlichen Behörden erhebliche Mittel zur Verfügung. Allerdings fließt der überwiegende Teil in externe Kontrollmaßnahmen, während nur ein kleinerer Teil dieser Budgets für interne Migrationskontrollen bereitgestellt wird (Bundesministerium des Inneren 2002; U.S. Department of Justice 2002: 156ff.). Deutliche Unterschiede ergeben sich in den Ländern dadurch, dass der Gesamtetat der US-Einwanderungsbehörde zwar größer ist als der des BGS,¹¹³ in den USA aber weniger Personal für Kontrollen im Binnenland zur Verfügung steht und ein Großteil der internen polizeilichen Kontrollen im grenznahen Gebiet durchgeführt wird. Dies führt dazu, dass in den USA eine kleinere Zahl von Beamten ein größeres Gebiet mit deutlich mehr EinwohnerInnen überwachen muss.

Der geringere Ressourcenaufwand in den USA wäre ohne große Bedeutung, wenn die kommunalen und einzelstaatlichen Polizeien gleichermaßen eng mit der Einwanderungsbehörde kooperieren würden wie in der Bundesrepublik. Anders als in Deutschland führt eine polizeiliche Kontrolle von Sans Papiers in den USA jedoch nicht zwangsläufig zur Einbeziehung der Einwanderungsbehörde. Obwohl die kommunalen und Länderpolizeien seit dem IIRAIRA gesetzlich dazu verpflichtet sind, bei Kontrollen den Aufenthaltsstatus von MigrantInnen zu überprüfen und Sans Papiers bei der Einwanderungsbehörde zu melden, tun das viele Polizeibehörden nur dann, wenn gegen die Sans Papiers in einer Strafsache ermittelt wird. Verschiedene kommunale Polizeien überprüfen den Aufenthaltsstatus von MigrantInnen nicht, weil die US-Passgesetze derartige Kontrollen erschweren und weil die Überprüfungen die sonstige Polizeiarbeit behindern könnten.

Im Gegensatz zur Bundesrepublik, in deren etatistischer Tradition das Mitführen eines Personalausweises eine Selbstverständlichkeit ist, ist in den „liberalen“ Vereinigten Staaten die Ausweispflicht ebenso unbekannt wie ein dem Personalausweis vergleichbarer nationaler Identitätsnachweis. Zwar sind Polizeibeamte befugt, bei Kontrollen einen Identitätsnachweis zu fordern. Anders als in Deutschland muss jedoch nicht der Reisepass und das Visum vorgelegt

¹¹³ Der Gesamtetat des Bundesgrenzschutzes im Jahr 2001 ist mit 1,7 Milliarden Euro (1991: 0,85 Mrd Milliarden Euro; Bundesministerium des Inneren 1997; Bundesministerium des Inneren 2001) deutlich geringer als das Budget der US-Einwanderungsbehörde INS mit 5 Milliarden US-Dollar (1991: 1,27 Milliarden US-Dollar; U.S. Department of Justice 2002: 156ff.).

werden, sondern alternativ wird auch eine Vielzahl von Dokumenten akzeptiert, aus denen der Aufenthaltsstatus nicht hervorgeht.

Wie oben ausgeführt, wird zudem von vielen lokalen Polizeien in den USA auf Grundlage der „*don't tell*“- bzw. „*don't ask*“-Richtlinie eine routinemäßige Feststellung des Aufenthaltsstatus abgelehnt, da angenommen wird, dass eine solche Kontrolle dem Ziel der Bekämpfung von Kriminalität entgegen steht. Auf die Überprüfung des Aufenthaltsstatus und die Einbeziehung des INS wird verzichtet, weil das Ziel, Sans Papiers als Opfer oder ZeugInnen eines Delikts für die Zusammenarbeit mit der Polizei zu gewinnen, höher bewertet wird als die Durchsetzung von Einwanderungsbestimmungen. In der Bundesrepublik führt eine polizeiliche Kontrolle hingegen zur Überprüfung der Aufenthaltsgenehmigung und zur Einschaltung der Ausländerbehörde, und zwar unabhängig davon, ob die Sans Papiers in den Augen der ermittelnden Behörden Opfer, ZeugInnen, Unbeteiligte oder Verdächtige sind. Denn die Verhinderung des undokumentierten Aufenthalts hat hohe Priorität.

Auf Grund dieser Unterschiede bei der Implementation polizeilicher Migrationskontrollen lassen sich in den Interviews deutliche Differenzen in den Handlungsspielräumen von Sans Papiers feststellen. So haben alle in der Bundesrepublik interviewten Sans Papiers Angst vor internen polizeilichen Kontrollen geäußert. Sie versuchen, jeglichen Kontakt mit der Polizei zu umgehen, und meiden Orte, die intensiv kontrolliert werden (Bahnhöfe, Fußgängerzonen, U-Bahnstationen, Obdachlosenasyile etc.). Sie gehen der Polizei selbst dann aus dem Weg, wenn sie Opfer einer Straftat werden. In der Öffentlichkeit verhalten sich Sans Papiers so unauffällig wie möglich, indem sie gepflegte Kleidung tragen, sich nicht offen in ihrer Sprache unterhalten und öffentliche Verkehrsmittel nur mit gültigem Fahrschein benutzen (Alt 2003: 168).

In den USA hingegen gab die Hälfte der befragten Sans Papiers an, keine Angst vor polizeilichen Kontrollen zu haben. Sie waren überwiegend der Meinung, dass derartige Maßnahmen ausschließlich im grenznahen Gebiet stattfinden und sie im Binnenland sicher sind. Furcht vor Kontrollen äußerten lediglich drei MigrantInnen, die Anfang der 1990er Jahre als Sans Papiers Überprüfungen der US-Einwanderungsbehörde erlebt hatten. Sieben der Interviewten gaben an, sie würden sich in Notfällen an die kommunale Polizei wenden, ohne mit einer Ausweisung zu rechnen. Obwohl Sans Papiers in den Vereinigten Staaten die Gefahr durch polizeiliche Kontrollen als geringer einschätzen und sie sich freier in der Öffentlichkeit bewegen, sind auch sie darum bemüht, so wenig wie möglich aufzufallen. Viele wollen ihre Englischkenntnisse verbessern, um sich bei Kontrollen besser verständlich machen oder sogar vortäuschen zu können, US-StaatsbürgerInnen zu sein oder die Aufenthaltspapiere lediglich vergessen zu haben. Overstayer erhoffen sich einen Schutz durch Papiere, die sie während ihres regulären Aufenthalts erhalten haben und auf denen weder der Aufenthaltsstatus noch das Ablaufdatum des Visums vermerkt ist (z.B. die Sozialversicherungskarte oder der Führerschein). Weitaus häufiger als in der

Bundesrepublik versuchen Sans Papiers in den USA auch, sich mit gefälschten Papiere eine scheinlegale Existenz zu geben. Diese Papiere kaufen sie sich aber nicht in erster Linie, um sie bei polizeilichen Kontrollen vorlegen zu können, sondern um einen Arbeitsplatz zu erhalten.

Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Länderuntersuchungen haben bestätigt, dass sich die Leitlinien der Migrationskontrollen am Arbeitsmarkt in den USA und Deutschland kaum unterscheiden. Zwar sind Arbeitsmarktkontrollen in der Bundesrepublik bereits seit Bestehen der Arbeitsverwaltung vorgesehen (Martin; Miller 2000: 18), während sie in den Vereinigten Staaten erst mit dem IRCA 1986 eingeführt wurden. Seit den späten 1980er Jahren aber hat in beiden Ländern die Verfolgung irregulärer Beschäftigung von MigrantInnen und die Bestrafung der Beschäftigten, der ArbeitgeberInnen und der VermittlerInnen eine hohe Priorität. Zudem sollen Sans Papiers als Gruppe durch Kontrollaktivitäten abgeschreckt und aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. Schließlich dienen die Kontrollen dem Auffinden und der Ausweisung einzelner Sans Papiers. Es gibt jedoch auch einen wesentlichen Unterschied: In den USA ist ein Wirtschaftssektor, die Agrarwirtschaft, per Gesetz von Kontrollen ausgenommen.

Am Beispiel der Arbeitsmarktkontrollen lassen sich die Differenzen in den Policy-Outcomes trotz der weitgehenden Übereinstimmung des Policy-Outputs besonders gut verdeutlichen. Der auffälligste Unterschied, der die unterschiedlichen Policy-Outcomes bestimmt, ist die Ressourcenausstattung der jeweils zuständigen Behörden. In Deutschland sind in allen 181 lokalen Arbeitsämtern Arbeitsgruppen für Außenkontrollen eingerichtet. Darüber hinaus ist neben den Arbeitsämtern eine Vielzahl von anderen staatlichen Behörden mittelbar und unmittelbar an der Kontrolle der rund 40 Millionen Erwerbstätigen beteiligt. Der Personalaufwand lässt sich anhand der für Juli 2004 geplanten Umstrukturierung der Arbeitsmarktkontrollen abschätzen. Danach sollen die Hauptzollämter den Löwenanteil übernehmen und insgesamt 7000 Beamte für diesen Bereich beschäftigen (Frankfurter Rundschau vom 4.12.2003). In den USA sind hingegen maximal 300 INS-MitarbeiterInnen hauptamtlich damit beauftragt, MigrantInnen ohne gültige Arbeitserlaubnis aus den rund 140 Millionen Erwerbstätigen herauszufiltern.¹¹⁴ Auch wenn die Arbeits- und Zollämter in Deutschland nicht festhalten, wie viel Zeit sie für die Überprüfung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen aufwenden,¹¹⁵ dürfte der fiskalische und personelle

¹¹⁴ Für das Jahr 1996 gibt der INS an, dass 300 der insgesamt 1800 im Binnenland beschäftigten Beamten mit Arbeitsmarktkontrollen befasst waren (Martin; Miller 2000: 37). Seit der Umstrukturierung des INS im Jahr 2002 hat das BICE 2000 Beamte zur Verfügung, die jedoch nicht ausschließlich für Arbeitsmarktkontrollen, sondern auch für andere interne Kontrollen zuständig sind, z.B. für den Aufbau einer Datenbank, die den Verbleib von Overstayern erschweren soll, oder für die Überprüfung von MigrantInnen arabischer Herkunft und die Ausweisung von straffällig gewordenen Sans Papiers (Migration News 2003f).

¹¹⁵ Expertengespräch Landesarbeitsamt Niedersachsen.

Aufwand für interne Migrationskontrollen deutlich höher sein als in den USA (Martin; Miller 2000: 22).

Die Reichweite der Kontrollen ist in der Bundesrepublik jedoch nicht nur wegen der besseren personellen Ausstattung, sondern auch wegen der engeren Kooperation verschiedener staatlicher Stellen größer. In den Vereinigten Staaten arbeiten staatliche Behörden bei Arbeitsmarktkontrollen nur punktuell und unsystematisch zusammen, in der Bundesrepublik hingegen intensiv und stark institutionalisiert. Die lokalen Arbeitsämter in Deutschland kooperieren eng mit Landesarbeitsämtern, Hauptzollämtern, Sozialversicherungsträgern und Ausländerbehörden; die US-Einwanderungsbehörde fordert allenfalls die Unterstützung von lokalen Polizeieinheiten an (Martin; Miller 2000: 22) und tauscht keine Daten mit anderen staatlichen Stellen wie dem *Labor Office* oder der Sozialversicherungsverwaltung aus.

Eine enge Behördenzusammenarbeit ist auch nicht vom US-Gesetzgeber erwünscht. Die verschiedenen am Arbeitsmarkt kontrollierenden Behörden sollen keinen Datenaustausch betreiben, da sie jeweils unterschiedliche, mit dem Ziel der internen Migrationskontrolle konfligierende Aufgaben haben. Aus diesem Grund werden bei Arbeitsmarktkontrollen des *Labor Office* bewusst keine Daten über den Aufenthaltsstatus von Beschäftigten ermittelt und nur in seltenen Fällen zufällig gewonnene Erkenntnisse an die Einwanderungsbehörde weitergeleitet: *They „don't cooperate with the INS because it would make it difficult to enforce the laws and get workers to testify against employers“* (Martin; Miller 2000: 35). Ebensovienig meldet die Sozialversicherungsverwaltung SSA die jährlich Hunderttausenden von Fehlbuchungen auf den Beitragskonten an die US-Einwanderungsbehörde weiter, obwohl sich daraus Hinweise auf die Beschäftigung von Sans Papiers ableiten lassen könnten. Ziel der SSA ist es nicht, Sans Papiers aus dem Arbeitsmarkt zu drängen, sondern die korrekte Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge von Unternehmen zu überprüfen.

Ein weiterer Unterschied ergibt sich aus dem Umgang mit den Hinweisen von Dritten und der Auswahl von Kontrollorten. Bei Kontrollen in Deutschland spielen Hinweise von Einzelpersonen, Gewerkschaften, konkurrierenden Unternehmen etc. auf die Beschäftigung von vermeintlichen Sans Papiers eine wichtige Rolle bei der Auswahl der Kontrollorte. Auch in den USA wird derartigen Tipps nachgegangen, allerdings nur, wenn sie von anderen Ermittlungserkenntnissen bestätigt werden. Es soll ausgeschlossen werden, dass MigrantInnen und ethnische Gruppen diskriminiert werden (Martin; Miller 2000: 35). Um Diskriminierung zu vermeiden, wird in den USA auf Branchenkontrollen gesetzt und das in Deutschland übliche „*Creaming*“ abgelehnt (Cyrus; Vogel 2002: 262), d.h. die Auswahl des Kontrollortes nach dem (in der Wahrnehmung der Beamten) hohen Migrantanteil bei den Beschäftigten.

Die verschieden große Reichweite der Kontrollen spiegelt sich in den Handlungsspielräumen der Sans Papiers am Arbeitsmarkt. Dass bestimmte Branchen in den USA nicht, andere nur lückenhaft von der Einwanderungs-

behörde kontrolliert werden, wird auch in den Interviews deutlich. Viele Sans Papiers halten eine Kontrolle an ihrem Arbeitsplatz für unwahrscheinlich. Sowohl die „kooperativen“ Kontrollen, bei denen die Betriebsprüfungen angekündigt werden, als auch die Branchenkontrollen, auf die sich die Betriebe einer Branche ebenfalls rechtzeitig vorbereiten können, sind nicht dazu angetan, bei Sans Papiers Angst vor Kontrollen zu schüren: Im Ernstfall verlieren die MigrantInnen zwar ihren Arbeitsplatz, aber sie werden nicht ausgewiesen, da sie in der Regel bereits vor der Kontrolle entlassen werden. Diejenigen, die keine reguläre Beschäftigung bekommen (z.B. weil sie keine veralteten oder gefälschten Papiere benutzen wollen), können Arbeit auf Tagelöhnerarbeitsmärkten suchen. Da ArbeitgeberInnen die geringfügige Beschäftigung von Tagelöhnern nicht anmelden müssen, wird auf den Tagelöhnerarbeitsmärkten nicht nach Papieren gefragt. Trotz der allgemein geringen Kontrolldichte geben einige Sans Papiers, vor allem Frauen, an, dass sie bevorzugt in Privathaushalten und kleineren „Familienbetrieben“ (in den Küchen von Restaurants, in Werkstätten und *Sweatshops* ohne Publikumsverkehr) arbeiten, um sich vor Kontrollen zu schützen.

In der Bundesrepublik haben Sans Papiers hingegen kaum Möglichkeiten, Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden, u.a. weil gefälschte Papiere weniger verbreitet sind als in den USA (Alt 2003: 169). Zudem ist fast allen ArbeitgeberInnen bewusst, dass ihre Beschäftigten keinen regulären Aufenthaltsstatus oder zumindest keine Arbeitsgenehmigung haben. Kein Unternehmen käme auf die Idee, Steuern, Sozialbeiträge oder andere Lohnzusatzleistungen für die Sans Papiers entrichten zu wollen, da die Einsparung der so genannten Lohnnebenkosten ein wesentlicher Grund für die Beschäftigung von undokumentierten MigrantInnen ist. Sans Papiers versuchen, bestimmte Branchen (z.B. Großbaustellen) und Tagelöhnerarbeitsmärkte zu vermeiden, um dort nicht in die regelmäßigen Kontrollen zu kommen. Statt dessen suchen sie Arbeit in kleineren Betrieben (Handwerk, Gaststätten, Einzelhandel); Migrantinnen arbeiten zudem häufig in Privathaushalten oder als Prostituierte.

Wegen der Unterschiede in der Implementation von Arbeitsmarktkontrollen ist die prekäre Beschäftigungssituation von Sans Papiers in den Vereinigten Staaten nicht so sehr vom Aufenthaltsstatus als von ihrer sozialen Stellung als MigrantInnen, die sie mit regulären EinwandererInnen teilen, und der ethnischen Segmentierung des US-Arbeitsmarktes abhängig. Der von ihnen erzielte Stundenlohn liegt nur selten unter dem ihrer regulär beschäftigten KollegInnen mit vergleichbarer beruflicher und sprachlicher Qualifikation. Dies gilt auch für hoch qualifizierte Sans Papiers, die z.B. als ComputerexpertInnen nach Ablauf ihrer befristeten Arbeitsvisa in den USA bleiben. Keiner der interviewten Sans Papiers berichtete, dauerhaft weniger als den gesetzlichen Mindestlohn verdient zu haben. In den wenigen Fällen, in denen Sans Papiers um ihr Geld betrogen wurden, wussten sie, dass sie den Mindestlohn vor Gericht einklagen könnten. Sie machten von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch, weil sie glaubten, dass

ein Verfahren lange dauern und es weniger Aufwand bedeuten würde, auf den entgangenen Lohn zu verzichten und die Arbeitsstelle zu wechseln.

In der Bundesrepublik lässt sich ein Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktkontrollen einerseits und der Lohnhöhe und den Arbeitsbedingungen andererseits eher nachweisen. Wie die Interviews zeigen, nutzen ArbeitgeberInnen die Situation der MigrantInnen bewusst aus, nicht nur, um die Lohnnebenkosten zu sparen, sondern auch, um Löhne unterhalb des branchenüblichen Tarifs zu zahlen. Die niedrigere Entlohnung wird von den ArbeitgeberInnen damit gerechtfertigt, dass das Risiko, trotz der Kontrollen Sans Papiers einzustellen, mit einem Lohnabschlag kompensiert werden müsse. Zwar berichteten nur wenige Sans Papiers, in den ersten Wochen in Deutschland zu Dumpinglöhnen gearbeitet zu haben. Doch auch nachdem sie später Arbeit gefunden hatten, bei der höhere Löhne gezahlt wurden, bekamen sie immer noch deutlich weniger als das, was regulär Beschäftigte netto verdienen (Sieveking et al. 1997: 48). Im Falle eines Lohnbetrugs bleibt Sans Papiers in Deutschland nichts anderes übrig, als den Lohnverlust hinzunehmen und eine andere Arbeitsstelle zu suchen, da eine Klage vor Arbeitsgerichten mit der Gefahr einer Abschiebung verbunden ist.

Gesundheitsversorgung

Die Leitlinien interner Migrationskontrollen – das hat die genauere Analyse bestätigt – unterscheiden sich auch im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens nur geringfügig. In beiden Ländern wird die Exklusion von Sans Papiers von der öffentlichen Gesundheitsversorgung angestrebt, d.h. sie sollen allenfalls Anspruch auf eine Versorgung im Notfall haben. Krankenhäuser, ÄrztInnen und Leistungsträger (Krankenhausverwaltungen, Sozialämter, einzelstaatliche Gesundheitsfürsorgeprogramme) sind verpflichtet, die Daten von nicht-versicherten PatientInnen an die Einwanderungs- bzw. Ausländerbehörden weiterzuleiten, damit diese den Aufenthaltsstatus überprüfen können. Mit dem Ausschluss von der Gesundheitsversorgung soll nicht nur der (langfristige) Aufenthalt von Sans Papiers erschwert werden, sondern es sollen auch die öffentlichen Haushalte entlastet werden.

Auf der Outcome-Ebene hat die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme bzw. der öffentlichen Gesundheitsversorgung einen entscheidenden Einfluss. Interne Kontrollen im Gesundheitswesen haben in der Bundesrepublik eine größere Reichweite, weil die öffentliche Gesundheitsversorgung einen weitaus größeren Adressatenkreis hat und umfassendere Leistungen bietet als die in den USA. Während in der Bundesrepublik fast die gesamte Bevölkerung durch die gesetzliche Krankenversicherung geschützt ist, verfügen in den USA lediglich zwei Drittel der Erwerbstätigen über eine Krankenversicherung, wobei der überwiegende Teil betrieblich versichert ist. Die staatlichen Krankenversicherungsprogramme *Medicare* und *Medicaid* sind in erster Linie nicht für die

Versorgung von Erwerbstätigen, sondern für RentnerInnen, einkommensschwache Familien etc. zuständig.

In der Bundesrepublik ist die Überprüfung des Aufenthaltsstatus der (wenigen) Nichtversicherten, die ihre Behandlung nicht bar bezahlen können, daher mit einem relativ geringen bürokratischen Aufwand verbunden. In den Vereinigten Staaten ist die Exklusion der Sans Papiers von der Gesundheitsversorgung weitaus schwieriger: Einige Sans Papiers verfügen über eine betriebliche (in Ausnahmefällen auch eine private) Krankenversicherung, so dass ihr Aufenthaltsstatus nicht über das öffentliche Gesundheitssystem überprüft werden kann. Die Mehrzahl gehört aber zu dem Teil der US-Bevölkerung, der keinen oder nur einen rudimentären Versicherungsschutz hat und auf preiswerte oder kostenlose Gesundheitsversorgung angewiesen ist. Eine solche Versorgung wird nicht nur von staatlichen Stellen, die zu einer Statusüberprüfung verpflichtet sind, sondern auch von privaten und gemeinnützigen Organisationen angeboten, die keine Kontrolle des Aufenthaltsstatus vornehmen.

Aber selbst kommunale Kliniken, die öffentliche Gelder erhalten, verzichten oftmals auf die Überprüfung des Status. Dies liegt zum einen daran, dass sie nicht über die Ressourcen für derartige Kontrollen verfügen. Zum anderen gibt es Probleme bei der Zusammenarbeit von öffentlichen Kliniken und der Einwanderungsbehörde. Anfragen der Krankenhäuser zum Aufenthaltsstatus von PatientInnen werden häufig mit großer zeitlicher Verzögerung bearbeitet, da beim INS weder ausreichend Personal, noch ein Datenbanksystem vorhanden ist, auf das die Krankenhausverwaltungen oder die Sozialverwaltungen selbst zurückgreifen könnten. Im Unterschied dazu arbeiten in der Bundesrepublik die Krankenhausverwaltungen, Sozialversicherungsträger, kommunalen Sozialverwaltungen und Ausländerbehörden eng zusammen. So ist der Austausch von Daten u.a. durch die Übermittlungspflicht im Ausländergesetz institutionalisiert und wird dadurch vereinfacht, dass verschiedene staatliche Stellen Zugriff auf das Ausländerzentralregister haben (Dietrich 1999: 299; AutorInnenkollektiv 2000: 102; Vogel 2003: 174).

In den USA ist im Kontrast dazu eine enge Kooperation zwischen der Einwanderungsbehörde und Einrichtungen der öffentlichen Gesundheitsversorgung in vielen Fällen auf Grund von konfligierenden Zielen nicht gewollt. Kommunale Kliniken sehen ihre primäre Aufgabe in der Sicherstellung der Gesundheitsversorgung von sozial benachteiligten Gruppen, zu denen auch Sans Papiers gehören; zudem wird davon ausgegangen, dass die Verbreitung von Infektionskrankheiten nicht verhindert werden kann, wenn ganze Bevölkerungsgruppen durch Kontrollen von der Gesundheitsversorgung ausgeschlossen werden. Deshalb unterhalten viele kommunale Kliniken Programme, bei denen den PatientInnen zugesagt wird, dass ihre Daten nur in anonymisierter Form an die Einwanderungsbehörde weitergeben werden.

Dennoch zeigen sich zwischen den USA und Deutschland Parallelen in den Handlungsspielräumen der Sans Papiers, die darauf hinweisen, dass das Ziel der

Exklusion von der öffentlichen Gesundheitsversorgung in beiden Ländern weitgehend erreicht wird. Hier wie dort berichteten Sans Papiers, im Falle einer schwereren Erkrankung in ihr Herkunftsland fahren zu wollen, da sie dort entweder versichert waren oder eine Behandlung preiswerter ist. Sans Papiers, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, reisen in Anrainerländer wie Mexiko oder die tschechische Republik, um sich dort ohne Kontrolle des Aufenthaltsstatus und kostengünstiger behandeln zu lassen. Zudem nutzen in beiden Ländern Sans Papiers ihre sozialen Netzwerke, um eine medizinische Versorgung zu erhalten. In vielen Communities sind ÄrztInnen und andere medizinische Fachleute engagiert, die eine ambulante Behandlung kostenlos oder gegen ein geringes Entgelt vornehmen und die nicht nach dem Aufenthaltsstatus fragen.

Es gibt jedoch auch Differenzen bei den Handlungsspielräumen, die auf die Unterschiede bei der Implementation von Kontrollen im öffentlichen Gesundheitswesen zurückzuführen sind. In der Bundesrepublik hatte keiner der befragten Sans Papiers eine Krankenversicherung, die auch in Deutschland erbrachte Leistungen abdeckte. In den USA hingegen waren mehrere der MigrantInnen über ihren Arbeitsplatz oder über Versicherungen ihrer Angehörigen abgesichert. Sans Papiers, die keine Versicherung haben, nutzen in den Vereinigten Staaten die zahlreichen gemeinnützigen Angebote von Kirchen, Unterstützungsorganisationen etc.. Einige wenden sich auch an kommunale Kliniken, von denen sie nicht der Einwanderungsbehörde gemeldet werden. Daher haben Sans Papiers in den USA im Krankheitsfall weniger Angst vor Kontrollen der Einwanderungsbehörde als vor den Kosten, die durch eine Behandlung auf sie zukommen.

In der Bundesrepublik fürchten sie hingegen beides: die Kosten und die Kontrollen. Insbesondere eine gravierende Erkrankung, die eine stationäre Versorgung erforderlich macht, stellt ein großes Problem dar. Ein Krankenhausaufenthalt ist nur dann möglich, wenn eine Vielzahl von Personen (ÄrztInnen, Pflegepersonal, VerwaltungsmitarbeiterInnen) mit der inoffiziellen Behandlung einverstanden sind. Aber auch eine preisgünstigere ambulante Versorgung ist immer von der Bereitschaft von ÄrztInnen abhängig, unter Stillschweigen und gegen bar zu behandeln. Dass das Ausländergesetz die Unterstützung von Sans Papiers unter Strafe stellt, fördert die Bereitschaft zu einer solchen inoffiziellen Behandlung natürlich nicht gerade. Es gibt zwar auch kostenlose Hilfsangebote von Unterstützungsorganisationen, jedoch in deutlich geringerer Zahl als in den USA und mit eingeschränkten Leistungen. Viele Sans Papiers in Deutschland kennen diese Angebote noch nicht einmal. Einige können sich dafür auf ihre sozialen Netzwerke stützen und sich die Versichertenkarte von Verwandten oder FreundInnen leihen, die Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung sind, und so unter falschem Namen eine medizinische Versorgung erhalten. Die meisten undokumentierten MigrantInnen wissen aber nicht, was sie im Fall einer ernsten Erkrankung täten, die eine ärztliche Behandlung erfordert.

Meldeauflagen und Unterkunft

Die Kontrollen durch Meldeauflagen und bei der Vergabe von sozialem Wohnraum weisen bei den Outcomes Unterschiede zwischen den Untersuchungsländern auf, die wie in den anderen Kontrollbereichen nicht auf die Leitlinien der Kontrollpolitik selbst zurückzuführen sind. In beiden Ländern soll durch Melderegister verhindert werden, dass reguläre MigrantInnen nach Ablauf ihres Visums als Overstayer im Land bleiben können. Darüber hinaus ist die Vergabe von staatlich gefördertem Wohnraum an einen gültigen Aufenthaltsstatus gekoppelt, um Sans Papiers von öffentlichen Leistungen auszuschließen und so ihren Aufenthalt zu erschweren. In der Bundesrepublik wird zudem über die allgemeine Meldepflicht versucht, Sans Papiers vom regulären Wohnungsmarkt auszugrenzen.

Die Kontrolle des Wohnungsmarktes durch die Meldepflicht für MigrantInnen liegt wie die Umsetzung von Arbeitsmarktkontrollen in den USA jedoch ausschließlich im Aufgabenbereich der US-Einwanderungsbehörde, während in Deutschland mehrere Verwaltungen – die lokalen Einwohnermeldeämter und Ausländerbehörden, das nationale Ausländerzentralregister, aber auch Polizeien, Sozialverwaltungen etc. – eingebunden sind und eng miteinander kooperieren. Weil in der Bundesrepublik die Meldepflicht für die gesamte Bevölkerung gilt und die Ausländerbehörden unmittelbar mit anderen staatlichen Stellen vernetzt sind, stehen für die Kontrolle des Wohnungsmarktes mehr Ressourcen zur Verfügung als der US-Einwanderungsbehörde.

Die Erfassung der Wohnbevölkerung in einem Melderegister, auf das mehrere staatliche Stellen Zugriff haben, ist – wie die allgemeine Ausweispflicht – ein Ausdruck der etatistischen Politik in der Bundesrepublik. Hier hat der Staat das Recht, Daten über die Bevölkerung zu sammeln, zu verwalten und für verschiedene Institutionen zugänglich zu machen. Auch der staatliche Eingriff in privatrechtliche Verträge – z.B. in Form der Verpflichtung von VermieterInnen, die Registrierung der MieterInnen zu kontrollieren – wird nicht hinterfragt.

Eine derartige Zusammenarbeit von staatlichen Institutionen, die Daten der Bevölkerung sammeln, wäre in den Vereinigten Staaten undenkbar. Obwohl auch die US-Wohnbevölkerung nahezu vollständig in lokalen Geburtenregistern, bei den einzelstaatlichen Führerscheinstellen, bei der nationalen Sozialversicherungsbehörde etc. registriert ist, sind diese Datenbanken nicht miteinander vernetzt. Vielmehr wurde in den Vereinigten Staaten bislang ein zentrales Melderegister ebenso wie die Einführung der allgemeinen Ausweispflicht abgelehnt. Eine Einbindung von VermieterInnen zur Umsetzung von Meldeauflagen, wie sie in Deutschland üblich ist, stand in den USA bisher nicht zur Debatte und wird als unverhältnismäßiger Eingriff in das private Vertragsrecht angesehen. Aber auch die Melderegister für temporäre MigrantInnen waren lange Zeit nicht funktionsfähig, da der INS weder über eine funktionierende Datenbank, noch über ausreichend Kontrollpersonal verfügte. Erst mit der Gesetzgebung, die im Gefolge der Anschläge auf das Pentagon und das World Trade Center vom

11.9.2001 verabschiedet wurde (insbesondere der *USA Patriot Act*), hat die neue BICE-Behörde die finanziellen Ressourcen und den politischen Rückhalt bekommen, die Meldeauflagen für MigrantInnen und die Kontrolle von Overstayern durchzusetzen.

Obwohl interne Migrationskontrollen bei der Vergabe öffentlich subventionierter Wohnungen in den USA seit 1996 vorgeschrieben sind, findet ein Datenaustausch zwischen den einzelstaatlichen Förderprogrammen und der Einwanderungsbehörde nur selten statt: Um lange Wartezeiten zu verhindern und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, lassen sich die zuständigen Wohnungs-verwaltungs- und Sozialbehörden in vielen Fällen lediglich einen Identitätsnachweis oder eine Sozialversicherungsnummer vorlegen und verzichten auf eine weitere Prüfung des Aufenthaltsstatus. In der Bundesrepublik wird hingegen bei jedem Antrag auf Sozialleistungen, so auch bei Wohngeld, Wohnberechtigungsscheinen oder Sozialwohnungen, der Aufenthaltsstatus automatisch mit der Berechtigungsprüfung kontrolliert. Die zuständigen Sozialämter arbeiten dabei eng mit den Ausländerbehörden zusammen und haben Zugriff auf die aufenthaltsrechtlichen Daten der MigrantInnen.

Gleichwohl zeigen die Interviews, dass die internen Migrationskontrollen durch Melderegister und die Exklusion von sozialem Wohnraum in beiden Ländern eine untergeordnete Rolle für die Handlungsspielräume der Sans Papiers spielen. Ursächlich für die Wohnsituation der MigrantInnen sind weniger die Meldegesetze oder der Ausschluss von sozialstaatlichen Leistungen als vielmehr ihre prekäre ökonomische Lage, ihre befristete Aufenthaltsperspektive und die Diskriminierung am Wohnungsmarkt.

In beiden Ländern ist es üblich, dass VermieterInnen einen Einkommensnachweis verlangen, den Sans Papiers als irregulär Beschäftigte jedoch nicht vorlegen können. Außerdem werden häufig hohe Kauttionen und andere Gebühren gefordert, die Sans Papiers (vor allem mit einer befristeten Aufenthaltsperspektive) nicht zahlen können oder wollen. In der Bundesrepublik wird zusätzlich der Besitz eines Girokontos erwartet, von dem die Miete überwiesen werden kann. In den USA werden Mieten zwar gewöhnlich bar oder mit Schecks bezahlt, jedoch verlangen viele VermieterInnen vor Abschluss des Mietvertrages Informationen über die Kreditwürdigkeit der MieterInnen, die wiederum nur BesitzerInnen eines Bankkontos erbringen können. In beiden Ländern verfügen jedoch nur wenige der interviewten Sans Papiers (z.B. einige Overstayer) über ein solches Konto. Überdies diskriminieren VermieterInnen in beiden Ländern MigrantInnen auf Grund der Herkunft oder weil sie MieterInnen suchen, mit denen sie langfristige Verträge abschließen können.

Wie die Interviews belegen, gelingt es in den USA zwar Overstayern und Sans Papiers mit einer festen Arbeitsstelle eine Wohnung auf dem regulären Wohnungsmarkt anzumieten; angesichts der geschilderten Einschränkungen und Kontrollen versucht aber die Mehrzahl, anderweitig eine Bleibe zu finden. Hier sind vor allem familiäre und andere soziale Netzwerke von zentraler Bedeutung.

In beiden Ländern wohnen die meisten Sans Papiers mit MigrantInnen zusammen, die eine reguläre Aufenthaltsgenehmigung haben. Dies können Familienangehörige sein, häufig werden aber auch mit FreundInnen oder mit ArbeitskollegInnen Wohngemeinschaften gebildet. Nur wenige mieten Wohnungen über StrohmieterInnen an, da diese in der Regel eine hohe Gebühr für ihre Dienstleistung verlangen. In vielen Communities werden zudem Wohnplätze vermittelt, die als sicher vor Kontrollen gelten und für die keine Einkommens- oder Statusnachweise erforderlich sind. Dies sind Sammelunterkünfte, die wie die Unterkünfte, die von ArbeitgeberInnen zur Verfügung gestellt werden, gemessen an den beengten Wohnverhältnissen sehr teuer sind. In den USA ist es üblich, dass undokumentierte Migrantinnen in den Privathaushalten wohnen, in denen sie als Haushälterinnen, Pflegerinnen oder Kinderbetreuerinnen arbeiten, aber auch in Deutschland gibt es eine wachsende Zahl von „Live-ins“. Obwohl Sans Papiers in beiden Ländern gleichermaßen von Obdachlosigkeit bedroht sind, leben sie nur in den USA längere Zeit in selbst gebauten Unterkünften. Dies liegt zum einen an den klimatischen Bedingungen im Süden der USA, zum anderen werden solche wilden Siedlungen in Deutschland häufiger von der Polizei kontrolliert.

Schule und Kinderbetreuung

Im Gegensatz zu den bisher untersuchten Bereichen gibt es bei den Kontrollen an Schulen bereits auf der Output-Ebene deutliche Länderunterschiede. Während in der Bundesrepublik Sans Papiers und ihre Kinder von öffentlichen Schulen ausgeschlossen sind, wird in den Vereinigten Staaten der Schulbesuch von Sans Papiers durch die Verfassung garantiert. In den USA werden Maßnahmen zur Kontrolle von undokumentierter Migration im Bildungsbereich lediglich an Hochschulen vorgenommen.

Bemühungen, das Schulrecht von Sans Papiers in den USA einzuschränken und interne Kontrollen an öffentlichen Schulen einzuführen, hat es in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach gegeben. Der Bürgerentscheid *Proposition 187* von 1994 ist dafür nur ein Beispiel. Aber seit der „*Plyler versus Doe*“-Entscheidung des Obersten Gerichts von 1982 sind alle derartigen Versuche von den US-Gerichten als verfassungswidrig zurückgewiesen worden. Die Durchsetzung der Einwanderungsrichtlinien wird von den Gerichten geringer bewertet als das Rechtsprinzip, Kinder nicht wegen einer Entscheidung ihrer Eltern zu benachteiligen. Demzufolge sollen Kinder von Sans Papiers nicht dafür verantwortlich gemacht werden, dass ihre Eltern keinen Aufenthaltsstatus haben. Zudem wird gegen einen Ausschluss von öffentlichen Schulen argumentiert, dass die Kinder von Sans Papiers nur schlechte Integrationschancen haben, wenn sie keinen Zugang zu einer Schulausbildung in den USA erhalten. Daher wird bei der Anmeldung an einer Schule der Aufenthaltsstatus nicht erfasst, und die Daten der SchülerInnen werden auch nicht an die Einwanderungsbehörde übermittelt. Für

die Anmeldung reicht der Nachweis aus, dass die Familie im zuständigen Schuldistrikt wohnt.

In Deutschland gibt es keine vergleichbare Diskussion darum, wie die Ziele interner Kontrollen an Schulen im Verhältnis zur Benachteiligung der Kinder von Sans Papiers zu bewerten sind. In allen Bundesländern besteht zwar *de jure* ein Beschulungsrecht oder eine Schulpflicht. Diese können jedoch von Sans Papiers *de facto* nicht in Anspruch genommen werden, da bei der Anmeldung an Schulen oder bei den lokalen Schulverwaltungsämtern ein Nachweis über den Aufenthaltsstatus der Eltern und Kinder gefordert wird. Zudem sind die Schulbehörden nach dem Ausländergesetz verpflichtet, Sans Papiers der Ausländerbehörde zu melden. Lediglich im Bundesland Berlin ermöglicht eine Beschulungspflicht Sans Papiers den Schulbesuch. Aber auch hier drohen SchulleiterInnen und LehrerInnen nach dem Ausländergesetz Sanktionen, wenn sie durch das Unterrichten von Sans Papiers Beihilfe zum undokumentierten Aufenthalt leisten.¹¹⁶

Da Kindergärten und andere Betreuungseinrichtungen für Kinder in den USA überwiegend von privaten, konfessionellen oder gemeinnützigen Trägern unterhalten werden, ist der Zugang für Sans Papiers lediglich durch die Kosten, jedoch nicht durch ihren Aufenthaltsstatus eingeschränkt. In Deutschland lehnen dagegen viele Betreuungseinrichtungen Sans Papiers ab, weil die BetreiberInnen und MitarbeiterInnen befürchten, sich nach dem Ausländergesetz strafbar zu machen, wenn sie den undokumentierten Aufenthalt von MigrantInnen unterstützen. Zudem wird angeführt, dass Sans Papiers nicht durch die gesetzliche Unfallversicherung abgesichert sind und der Kindergarten im Falle eines Unfalls für die Behandlung haften müsste.

Bei den internen Migrationskontrollen an Hochschulen gibt es dafür nur geringfügige Unterschiede zwischen beiden Ländern. In Deutschland müssen MigrantInnen ihre Aufenthaltsgenehmigung vorlegen, wenn sie sich einschreiben oder zum Semester zurückmelden, während in den USA die Daten von ausländischen Studierenden von den Universitäten gesammelt und an die Einwanderungsbehörde übermittelt werden. Dadurch wird verhindert, dass Sans Papiers nach Ablauf ihres Visums weiter eingeschrieben bleiben können. Allerdings werden in den USA in einer wachsenden Zahl von Einzelstaaten Sans Papiers zum Universitätsstudium zugelassen. Wer einen US-Schulabschluss und einen mehrjährigen Aufenthalt in dem jeweiligen Einzelstaat nachweisen kann, darf ein Studium aufnehmen und wird – vor allem in Bezug auf die Höhe der Studiengebühren – mit StaatsbürgerInnen gleichgestellt.¹¹⁷

¹¹⁶ Auch wenn die Angst vor Sanktionen weit verbreitet ist, sind bisher noch keine Fälle bekannt, in denen Schulleitungen oder einzelne LehrerInnen angeklagt wurden, weil sie Sans Papiers unterrichtet haben (vgl. Alt 2003: 217).

¹¹⁷ Es wird geschätzt, dass zwischen 50 000 und 60 000 Sans Papiers jedes Jahr einen Highschool-Abschluss in den Vereinigten Staaten machen. Der *Development, Relief, and Education for Alien Minors* (DREAM) Act, soll Sans Papiers, die seit mindestens fünf Jahren in den USA leben und einen Highschool-Abschluss haben, erlauben, eine College-Ausbildung zu machen oder zum Militär zu gehen (Migration News 2004).

Aus den Unterschieden bei den internen Kontrollen ergeben sich deutliche Differenzen bei den Handlungsspielräumen von Sans Papiers mit Kindern. Sowohl für den Schulbesuch als auch für die Betreuung in Kindergärten in den USA wurde der fehlende Aufenthaltsstatus von den Interviewten als unproblematisch dargestellt. Der Besuch eines Kindergartens kann aber an den Gebühren scheitern, die von den Sans Papiers aufgebracht werden müssen. Die in Deutschland geführten Interviews deuten hingegen darauf hin, dass hier der Aufenthalt mit Kindern für Sans Papiers ungleich schwerer ist, nicht zuletzt wegen der Kontrollen an den Schulen und versicherungsrechtlicher Probleme. Faktisch können Kindergärten oder Schulen nur inoffiziell und mit Einwilligung der Schul- bzw. Kindergartenleitung und einem Teil des Kollegiums besucht werden. Diese Zustimmung wird häufig nur erreicht, wenn Unterstützungsorganisationen oder kirchliche Einrichtungen vermittelnd eingreifen. Aber selbst wenn Sans Papiers eine Schule inoffiziell am Unterricht teilnehmen, sind sie – anders als in den USA – im Vergleich zu ihren MitschülerInnen benachteiligt, weil sie keinen regulären Schulabschluss und keine Zeugnisse erhalten können.

Ungeachtet dieser verschiedenen Handlungsspielräume berichten Sans Papiers mit einer befristeten Aufenthaltsperspektive in beiden Ländern von der gleichen Strategie im Umgang mit ihren Kindern: Sie lassen ihren Nachwuchs für die Zeit ihres Auslandsaufenthalts in den meisten Fällen bei Verwandten oder Bekannten im Herkunftsland zurück. Aber auch bei Sans Papiers, die mit Kleinkindern im Aufnahmeland leben, gibt es kaum Länderunterschiede. So lange die Kinder noch nicht schulpflichtig sind, organisieren die meisten die Kinderbetreuung privat, indem sie ihre sozialen Netzwerke nutzen und Verwandte oder Bekannte reihum auf die Kinder aufpassen lassen.

Größere Unterschiede in den Handlungsspielräumen ergeben sich aber, wenn die Kinder im schulpflichtigen Alter sind oder ein Studium beginnen wollen. Die meisten Sans Papiers glauben nicht, langfristig undokumentiert mit ihren Kindern in Deutschland leben zu können. Sie planen die Rückkehr ins Herkunftsland, sobald die Kinder eine Schule besuchen sollen oder hoffen, bis dahin z.B. durch Heirat einen regulären Status zu haben und so ihren Kindern einen Schulbesuch in Deutschland ermöglichen zu können. Sans Papiers in den USA machen sich dagegen kaum Sorgen um die Ausbildung ihrer Kinder und halten auch einen dauerhaften undokumentierten Aufenthalt gemeinsam mit ihrem Nachwuchs nicht für unmöglich.

Als in beiden Ländern gleichermaßen problematisch erwies sich in den Interviews die Situation von Sans Papiers, die mit dem Ziel eines Studiums eingereist waren. Denn in Deutschland wie in den USA sorgen die Kontrollen an den Hochschulen dafür, dass MigrantInnen ohne Visum kein Studium aufnehmen können bzw. nach Ablauf des Visums nicht weiter studieren können.

7. Schlussbemerkungen

Auf der Basis der Befragung von Sans Papiers und ExpertInnen zeigt der Ländervergleich, dass die Handlungsspielräume von Sans Papiers in den USA größer sind als in Deutschland. Polizeiliche Kontrollen beeinträchtigen in den USA das Leben der interviewten Sans Papiers nur geringfügig, auf dem Arbeitsmarkt sind sie anderen Migrantengruppen nahezu gleichgestellt, ihnen steht der Zugang zu Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen offen und die Gesundheitsversorgung ist weniger eine Frage des Aufenthaltsstatus als – wie bei anderen Bevölkerungsgruppen – eine Frage der sozialen Stellung. In Deutschland sind die Handlungsspielräume im Vergleich deutlich eingeschränkter. Die befragten Sans Papiers berichten von ihrer ständigen Angst vor polizeilichen Kontrollen und vor Kontrollen am Arbeitsplatz. Ihre Beschäftigungsverhältnisse sind deutlich schlechter als die anderer Bevölkerungsgruppen: Auch wenn sie nur in Ausnahmefällen extreme Niedriglöhne verdienen, arbeiten sie nicht sozialversichert und erhalten brutto wie netto weniger als ihre regulär beschäftigten KollegInnen. Der Zugang zur öffentlichen Gesundheitsversorgung ist ihnen faktisch versperrt und Schulen können sie ebenso wie Kinderbetreuungseinrichtungen nur inoffiziell und mit dem stillschweigenden Einverständnis der Schulleitung besuchen.

Der Ländervergleich hat jedoch auch gezeigt, dass die Unterschiede in den Handlungsspielräumen weniger auf den Policy-Output zurückzuführen sind: Im Laufe der 1990er Jahre sind die Leitlinien und die gesetzlichen Maßnahmen zur internen Migrationskontrolle in beiden Ländern restriktiver geworden und haben

sich dadurch angeglichen. Trotz dieser Angleichung ist nach den Ergebnissen der vorliegenden empirischen Untersuchung die Kluft zwischen Policy-Output und Policy-Outcomes (d.h. der Implementation der Maßnahmen und den sich daraus ergebenden Handlungsspielräumen von Sans Papiers) in den Vereinigten Staaten größer als in der Bundesrepublik. Ausschlaggebend für diese Unterschiede ist, dass die Kontrollen in den USA in einen eher liberalen, in Deutschland in einen überwiegend etatistischen Kontext von Sozial-, Arbeitsmarkt- und innerer Ordnungspolitik eingebettet sind.

Damit bestätigt sich die theoretische Annahme, dass es im Bereich der Migrationskontrollen nicht zu einem „Kontrollverlust“ der fortgeschrittenen Industriestaaten gekommen ist. Die Angleichung des Policy-Output lässt sich nicht mit nachlassender Kontrollfähigkeit auf Grund von globalen ökonomischen Prozessen, mit einer Internationalisierung von Rechten und politischen Entscheidungen oder mit sozialen Phänomenen wie Transnationalismus erklären. Vielmehr zeigt sich, dass interne nationale Probleme und Interessen zu der weltweit zu beobachtenden Konvergenz der Politik der Migrationskontrollen führen, während die Reichweite der Kontrollen auf Grund ihrer Einbettung in unterschiedliche institutionelle Gefüge weiterhin national sehr unterschiedlich ist.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 haben sich die Leitlinien und gesetzlichen Maßnahmen interner Migrationskontrolle in den fortgeschrittenen Industriestaaten weiter angenähert. Weltweit wurden staatliche Eingriffsmöglichkeiten ausgeweitet und individuelle Freiheitsrechte, insbesondere die von MigrantInnen, eingeschränkt. In den Vereinigten Staaten sind diese Veränderungen besonders weitreichend. Mit maschinenlesbaren Visa, Datenbanken für biometrische Merkmale, verschärften Meldepflichten – vor allem für MigrantInnen aus arabischen Ländern und Staaten mit überwiegend muslimischer Bevölkerung – und einer intensiveren Zusammenarbeit staatlicher Behörden soll u.a. verhindert werden, dass MigrantInnen nach Ablauf ihres Visums im Land bleiben oder gar undokumentiert einreisen (Migration und Bevölkerung 2002; Niessen; Schibel 2003: 13).

Angesichts dieser Verschärfung interner Kontrollen liegt die Frage nahe, ob der Befund dieser Arbeit noch Gültigkeit besitzt. Sind die Handlungsspielräume von Sans Papiers in den USA nach wie vor größer als in Deutschland, oder wird sich künftig mit den neuen Maßnahmen die Kluft zwischen Policy-Output und Outcomes schließen? Diese Frage sollte Gegenstand weiterführender empirischer Forschung sein. Die Interviews mit Sans Papiers wurden für die vorliegende Arbeit vor dem 11. September 2001 geführt, so dass von ihnen nicht unmittelbar auf die veränderte Situation geschlossen werden kann. Zudem traten die neuen Maßnahmen erst Anfang 2003 und später in Kraft – das neue NSEERS-Programm wurde im Januar 2004 gestartet (Migration und Bevölkerung 2003). Ihre konkreten Auswirkungen können also erst in Zukunft untersucht werden. Gleichwohl ermöglichen die Ergebnisse dieser Arbeit, begründete Annahmen über die Auswirkungen der neuen Kontrollmaßnahmen anzustellen.

So lässt sich festhalten, dass die neuen Maßnahmen keinen Kurswechsel der US-Kontrollpolitik markieren. Bereits Mitte der 1990er Jahre, also deutlich vor dem 11. September 2001, wurde mit der Konvergenzthese die Beobachtung festgehalten, dass die Unterschiede in der Migrationspolitik zwischen den fortgeschrittenen Industriestaaten kontinuierlich geringer werden. Für die Annäherung spielte die Zunahme interner Kontrollen eine entscheidende Rolle: Vor allem in der US-Migrationspolitik kamen diesen restriktiven Maßnahmen seit dem Ende der 1980er Jahre eine immer größere Bedeutung zu. Zwar standen diese internen Kontrollen im Kontext eines liberalen Staatsverständnisses, das diesen Maßnahmen Grenzen setzte und Sans Papiers Handlungsspielräume eröffnete. Doch das bedeutet nicht, dass die internen Kontrollen vor den Anschlägen vom 11. September an sich liberale Züge im Sinne einer migrantenfreundlichen oder menschenrechtsorientierten Politik trugen. Die US-Politik, vor allem die Migrationspolitik, hat immer auch anti-liberale Züge gehabt, d.h. staatliche Eingriffe und staatliche Regulierung waren zu jeder Zeit politisch gewollt. Die neue, mit „Sicherheitsinteressen“ begründete Kontrollpolitik stellt insofern keinen neuen Trend in der US-Politik dar.

Zudem lässt sich bezweifeln, dass die neuen Maßnahmen innerhalb weniger Jahre Grundsätzliches an der Kluft zwischen Policy-Output und Outcomes ändern können. Auch wenn mit dem Umbau der US-Einwanderungsbehörde das Budget und die Zahl der für interne Kontrollen zuständigen Beschäftigten erheblich erhöht wurden, stehen heute in manchen Bereichen sogar weniger Ressourcen zur Verfügung als in den 1990er Jahren (z.B. bei Arbeitsmarktkontrollen). Denn die Beamten des neuen BICE sind in erster Linie mit Aufgaben der Terrorabwehr und der Überwachung von bestimmten Migrantengruppen betraut. Die Aufstockung des Etats für interne Kontrollen führt also nicht zwangsläufig zu einer intensiveren Überwachung undokumentierter Migration.

Desgleichen ist fraglich, ob nationale, einzelstaatliche und kommunale Institutionen wie Polizeien, Kliniken oder Sozialämter künftig enger mit der US-Einwanderungsbehörde kooperieren werden. Viele staatliche Einrichtungen werden auch weiterhin auf die Übermittlung von Daten verzichten, wenn die Überprüfung der Daten durch das BICE mit einem großen zeitlichen und bürokratischen Aufwand verbunden bleibt und anderen Zielen der Institutionen entgegensteht – etwa der medizinischen Versorgung von sozial Schlechtgestellten oder der Verhinderung von Straftaten. Symptomatisch hierfür ist die Entscheidung der New Yorker Polizei, statt der „*don't tell*“- die „*don't ask*“-Richtlinie anzuwenden. Die Aufforderung, der Einwanderungsbehörde alle Erkenntnisse über Unregelmäßigkeiten beim Aufenthaltsstatus mitzuteilen, wird damit elegant umgangen: Indem die Polizei bei der Arbeit mit Opfern oder ZeugInnen von Straftaten nicht nach deren Status fragt, vermeidet sie es, Informationen über MigrantInnen zu sammeln, die ans BICE weiterzuleiten wären.

Darüber hinaus erscheint es zweifelhaft, ob sich die Interessenskonstellation, die bislang rigide Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt verhindert hat, seit dem 11. September 2001 grundlegend geändert hat. Wie die Forderung nach einem neuen Legalisierungs- und Gastarbeiterprogramm deutlich macht, sind viele Sektoren der US-Wirtschaft weiterhin daran interessiert, Arbeitskräfte zu Niedriglöhnen zu beschäftigen. Die Anschläge haben nichts an der Segmentierung des US-Arbeitsmarktes geändert, so dass Unternehmensverbände darauf drängen werden, die internen Kontrollen vor allem am Arbeitsmarkt nicht zu intensivieren. Ebenso gibt es keinen Grund, warum Migrantenvereine und Menschenrechtsorganisationen von ihrem Ziel abrücken sollten, mehr Rechte für Sans Papiers zu fordern. Welche Rolle Interessensgruppen und Lobbys bei der Ausgestaltung von internen Kontrollen in der Vergangenheit gehabt haben, konnte und sollte in dieser Arbeit nicht systematisch betrachtet werden. Um eine klarere Vorstellung von den Auswirkungen der Gesetzgebung nach den Terroranschlägen zu bekommen, wäre es jedoch interessant zu untersuchen, welchen Einfluss Verbände und Organisationen in diesem Bereich haben und ob sich die Interessenskonstellation bzw. die Durchsetzungsfähigkeit von Interessen seit dem September 2001 verändert hat.

Ungeachtet aller Veränderungen seit den Terroranschlägen lässt sich jedoch konstatieren, dass das Phänomen undokumentierte Migration nicht mit rein repressiven Maßnahmen wie internen Kontrollen verhindert werden kann. Bade ist zuzustimmen, wenn er schreibt: „Man sollte sich keine Illusionen dahingehend machen, dass etwa durch Einwanderungsgesetzgebung und die Bekämpfung von Schleuserorganisationen die illegale Migration regelrecht abzuschaffen sei. [...] Illegale Einwanderung wird es, das ist eine historische Erfahrung aller Einwanderungsländer, immer geben. Und die Versuchung dazu wächst mit der Höhe des Zauns um das gelobte Land. [...] Wir brauchen einen Abbau der falschen Feinbilder von den ‚illegalen Einwanderern‘, bei denen ohnehin meist Täter und Opfer verwechselt werden, und eine Entkriminalisierung des Phänomens und Problems der Illegalität als aufenthalts- und arbeitsrechtlichem Problem“ (Bade 2002: 29). Oder wie Massey formuliert: „*Rather than trying to stop international migration through repressive means, a more successful (and realistic) approach might be to consider immigration a natural outgrowth of a country's insertion into the global economy and to encourage its desirable features while working to mitigate its negative consequences*“ (Massey 1998: 289). Eine Entkriminalisierung von Migration durch die Einstellung von internen Kontrollen, eine allgemeine Freizügigkeit und die Öffnung nationaler Grenzen ist derzeit jedoch nicht zu erwarten, da das bestehende System der Nationalstaaten auf Grenzregimes und der Aufrechterhaltung politischer und sozialer Differenzen basiert, wie sie u.a. auch durch die Steuerung der Migration erreicht wird: „*Free immigration under the current global situation could undermine state regulation of labour and housing markets and make planning virtually impossible*“ (Brochmann 1999b: 3).

Eine Möglichkeit, die in fortgeschrittene Industriestaaten immer wieder in Betracht gezogen wird, um das Phänomen undokumentierte Migration zu entkriminalisieren und die ökonomische Leistung von Sans Papiers anzuerkennen, besteht in Legalisierungsprogrammen. Allerdings erreichen derartige Programme immer nur einen Teil der Sans Papiers. Nicht alle MigrantInnen können an ihnen teilnehmen, da sie die erforderlichen Kriterien wie eine bestimmte Aufenthaltsdauer, die Einreise vor einem festgesetzten Stichtag, den Nachweis eines Arbeitsplatzes etc. nicht erfüllen. Wird den legalisierten MigrantInnen (wie von der Bush-Administration im geplanten FSIR vorgesehen) lediglich eine befristete Aufenthaltsgenehmigung gewährt, die nicht in einen dauerhaften Status umgewandelt werden kann, ist zu erwarten, dass ein Teil von ihnen nach Ablauf der Befristung wieder zu Sans Papiers wird. Außerdem werden nach Ende des Programms erneut MigrantInnen einreisen, die keinen regulären Aufenthaltstatus erhalten und undokumentiert bleiben.

Auch wenn Legalisierungsprogramme die rechtliche Situation von einigen Sans Papiers verbessern, so bieten sie keine Lösung für die prekäre rechtliche und soziale Situation all derjenigen, die nicht daran teilnehmen. Diese MigrantInnen können auf Grund der internen Kontrollen auch weiterhin soziale und zivile Rechte nicht in Anspruch nehmen und bleiben damit – vor allem in etatistisch geprägten Sozialstaaten – dauerhaft vom Zugang zu Gerichten und zu elementaren Sozialleistungen wie Gesundheitsversorgung oder Bildung ausgeschlossen. Diese Exklusion einer ganzen Bevölkerungsgruppe von Rechten und gesellschaftlicher Partizipation hat, wie die für diese Arbeit geführten Interviews zeigen, höchst problematische Implikationen: Sie widerspricht nicht nur der Idee der Menschenrechte, die prinzipiell jedem Individuum unabhängig von Herkunft, Alter, Geschlecht und Aufenthaltsstatus grundlegende Rechte zusprechen, sondern ermöglicht auch sklavenähnliche Ausbeutungs- und Abhängigkeitsverhältnisse, die Vorstellungen einer freiheitlichen und demokratischen Gesellschaftsordnung von Grund auf in Frage stellen.

Nach Auffassung von Nuscheler läge es „am politischen Willen der Industrieländer, bereits gültige Vertragswerke der ILO auch auf Wanderarbeiter anzuwenden und ein internationales Regelwerk für den Umgang mit dem wachsenden Problem ‚irregulärer‘ Arbeitsmigration zu schaffen“ (Nuscheler 1995: 271). Derartige internationale Regelwerke bestehen bereits, z.B. in Form der internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (UN-Resolution 45/158), die ausdrücklich auch Sans Papiers mit einbezieht. Allerdings sind es gerade die Regierungen der fortgeschrittenen Industriestaaten, denen es am politischen Willen fehlt, die Situation zu Gunsten der MigrantInnen zu ändern. Vor allem sie haben lange Zeit die Ratifikation der UN-Resolution verhindert und seit ihrem Inkrafttreten im Juli 2003 nichts unternommen, um sie in nationalen Gesetzen umzusetzen. Statt dessen schreitet die Konvergenz der Migrationspolitik insbesondere im Bereich der internen Kontrollen fort. Auch Staaten, die wie die USA Sans Papiers bislang

zumindest einige Rechte eingeräumt haben (z.B. Schulbildung oder Zugang zu Gerichten), nehmen Ereignisse wie den 11. September zum Anlass, um stärker auf Überwachung zu setzen. Damit negieren sie, dass undokumentierte Migration ein Ergebnis des Versuchs ist, globale Ungleichheit durch Migrationskontrollen aufrechtzuerhalten. Bis auf weiteres scheint es den Sans Papiers selbst, ihren sozialen Netzwerken und Unterstützungsorganisationen überlassen zu bleiben, auf ihre Präsenz, ihre ökonomische Rolle, ihre prekäre rechtliche Situation und ihre Exklusion in den fortgeschrittenen Industriestaaten aufmerksam zu machen und für ihre Rechte zu kämpfen. Dies ist einerseits bedauerlich, andererseits zeigen die Proteste der Sans Papiers in Frankreich, bei denen sich Hunderttausende den Forderungen der MigrantInnen anschlossen (Cissé 2002: 83ff.), dass dieser Kampf trotz geringer Handlungsspielräume erfolgreich geführt werden kann, wenn es solidarische Unterstützung aus der Gesellschaft gibt.

Anhang I: Tabellen

Tabelle 1: Übersicht der Expertengespräche

USA	Grenznahe und polizeiliche Kontrollen	Javier Dibene, US-Einwanderungsbehörde INS	San Diego
		Shawn Moran, Border Patrol	San Isidro
	Arbeitsmarktkontrollen	Javier Dibene, US-Einwanderungsbehörde INS	San Diego
		Claudia Smith, Beratungsstelle für ArbeitsmigrantInnen <i>California Rural Legal Assistance</i>	Oceanside
		Valery Alzaga, Dienstleistungsgewerkschaft SEIU	New York
		Alex T. Tom, SEIU	San Diego
	Gesundheitsversorgung	Kimi Lee, Beratungsstelle für ArbeitsmigrantInnen <i>Sweatshop Watch</i>	Los Angeles
		Fernando Sañudo, Tri-City Community Clinic	Vista
		Maria Silva Jurig, gemeinnützige Praxisgemeinschaft La Maestra	San Diego
		Sergio Mendez, karitative Beratungsstelle <i>Migrant Worker Outreach</i>	Carlsbad
Meldewesen und Wohnsituation	Maria Alvarez, Verwaltungsgesellschaft für öffentlich geförderten Wohnraum	San Diego	
Deutschland	Grenznahe und polizeiliche Kontrollen	EPHK Schlicht und PHK Wagner, Bundesgrenzschutz/Grenzschutzdirektion Nord	Bad Bramstedt
		Reiner Bunzel, Landesarbeitsamt Niedersachsen	Hannover
	Arbeitsmarktkontrollen	Leszek Oswieczencim und Joanna Lesniak, Beratungsstelle ZAPO	Berlin
		Beshid Najafi, Beratungsstelle für Migrantinnen agisra	Köln
		Knut Rauchfuss, medizinische Flüchtlingshilfe	Bochum
	Gesundheitsversorgung	Regina Thiele, Caritas Beratungsstelle für Obdachlose	Berlin
		Beshid Najafi, Beratungsstelle für Migrantinnen agisra	Köln
	Meldewesen und Wohnsituation	Regina Thiele, Caritas Beratungsstelle für Obdachlose	Berlin
Schule und Ausbildung	Ali Beltir, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft	Hannover	

Tabelle 2: Übersicht Fallauswahl Deutschland

Alias	Alter	Geschlecht	Herkunftsland	Schuljahre	Ausbildung
Katharina	36	w	Jugoslawien/Bosnien	12	Bürokauffrau
Natalie	37	w	Vietnam	7	Industriemalerin
Halida	24	w	Türkei/Kurdistan	5	keine
Katinka	21	w	Jugoslawien/Bosnien	4	keine
Sünlan	37	w	Türkei	0	Bäuerin
Paloma	23	w	<i>Peru</i>	7	Köchin
Stephanie	28	w	<i>Nigeria</i>	12	Schneiderin
Martina	40	w	<i>Kolumbien</i>	12	Journalistikstudium
Tanja	19	w	<i>Albanien</i>	12	keine
Clara	20	w	<i>Nigeria</i>	3	keine
Dragan	27	m	in D geb./Kroatischer Staatsbürger	10	Schreiner
Jannek	30	m	Polen	9	Geigenbauer
Boris	18	m	Jugoslawien/Bosnien	10	keine
Metin	26	m	Türkei/Kurdistan	5	Textilarbeiter
Achmed	31	m	Türkei/Kurdistan	7	keine
Ali	38	m	<i>Marokko</i>	12	Maurer
Alexander	25	m	<i>Ukraine</i>	8	Schlosser
Jean	39	m	<i>Guinea</i>	12	Mathestudium
Carlos	42	m	<i>Kolumbien</i>	11	Studium Biologie
Nelson	26	m	<i>Elfenbeinküste</i>	5	Tänzer

In kursiv: „neue“ Herkunftsländer

Tabelle 3: Übersicht Fallauswahl USA

Alias	Alter	Geschlecht	Herkunftsland	Schuljahre	Ausbildung
Rosa	49	w	Mexiko, Michoacan	11	Köchin
Antonia	42	w	Mexiko, Cuernavaca	7	Krankenpflegerin
Susan	37	w	Mexiko, Oaxaca	6	Sekretärin
Leticia	20	w	Mexiko, Jalisco	11	keine
Carla	30	w	Mexiko, Oaxaca	2	keine
Nuori	25	w	<i>Ghana</i>	12	Studium BWL
Yu Shue	60	w	<i>China</i>	12	Schauspielerin, Professorin
Enrique	39	m	Mexiko, DF	10	Installateur
Miguel	27	m	Mexiko, Herero	9	Maurer
José Maria	31	m	Mexiko, Guanajuato	4	Klempner
Gustavo	26	m	Mexiko, Oaxaca	6	Landarbeiter
Jorge	20	m	Mexiko, Oaxaca	6	keine
Renaldo	49	m	Mexiko, Sinaloa	5	keine
Pablo	45	m	Mexiko, Oaxaca	0	keine
Marcelo	38	m	<i>Kuba</i>	12	Studium Krankenpflege
Zack	33	m	<i>Fiji</i>	6	Elektriker
Roberto	30	m	<i>Honduras</i>	11	Bauer
Julian	25	m	<i>Peru</i>	6	Bauer
Ernesto	70	m	<i>Guatemala</i>	0	Bauer
Gilberto	23	m	<i>Guatemala</i>	0	keine

In kursiv: „neue“ Herkunftsländer

Tabelle 4: BGS-Aufgriffe von unerlaubt eingereisten MigrantInnen an den deutschen Grenzen und Zurückschiebungen von 1990-2002

	Land- und Seegrenzen	Luftweg	Zurückschiebungen
1990	7 152	13 067	4 281
1991	23 587	10 967	18 025
1992	44 949	13 521	38 497
1993	54 298	17 993	52 279
1994	31 065	21 983	32 911
1995	29 604	13 718	29 673
1996	27 024	16 948	27 249
1997	35 205	13 917	26 668
1998	40 201	14 775	31 510
1999	37 789	12 988	23 610
2000	31 485	k.A.	20 369
2001	28 560	k.A.	16 048
2002	22 638	k.A.	11 138

Quelle: Bundesministerium des Inneren 1998; 2000; Bundesministerium des Inneren 2002: 12ff.

Tabelle 5: Polizeiliche Aufgriffe von Tatverdächtigen¹¹⁸ ohne regulären Aufenthaltsstatus in der Bundesrepublik Deutschland 1994 bis 2002

	1994	1995	1996	1997	1998
Tatverdächtige Sans Papiers	125 038	131 456	137 232	138 146	140 779
	1999	2000	2001	2002	
Tatverdächtige Sans Papiers	128 320	124 262	122 583	112 573	

Quelle: Bundesinnenministerium (Polizeiliche Kriminalstatistik); Bundesbeauftragte für Migration 2003: Tabelle 58.

¹¹⁸ Sans Papiers werden in der Kriminalstatistik im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen besonders häufig erfasst, da bereits der undokumentierte Aufenthalt einen Straftatbestand darstellt (§ 92 AuslG). Hinzu kommt der Tatverdacht, gefälschte Visa oder Ausweisdokumente verwendet zu haben. Derartige Vergehen können deutsche Staatsangehörige nicht begehen.

Tabelle 6: Illegale Ausländerbeschäftigung in Deutschland: Verstöße von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zwischen 1992 und 2002 (Fallzahlen)

	Eingeleitete Bußgeld- und Strafverfahren (Aufgriffe)	Verwarnungen und Geldbußen	Strafanzeigen (Abgabe an Staatsanwalt)
1992	46 201	18 928	4 131
1993	75 311	30 736	5 884
1994	78 345	36 876	5 281
1995	79 554	42 402	6 486
1996	86 792	46 160	9 147
1997	78 551	43 157	11 484
1998	75 390	37 740	10 597
1999	76 500	42 881	9 919
2000	64 351	41 255	11 374
2001	50 743	30 486	10 409
2002	60 417	31 342	13 728

Quelle: Deutscher Bundestag 1996; 2000; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Tabelle 7: Aufgriffe der Border Patrol von Einreisenden ohne gültige Papiere an den US-Außengrenzen von 1993 - 2002

	1993	1994	1995	1996	1997
Aufgriffe	1 263 490	1 031 668	1 324 202	1 549 876	1 412 953
	1998	1999	2000	2001	2002
Aufgriffe	1 555 776	1 579 010	1 266 213	955 310	1 549 876

Quelle: U.S. Immigration and Naturalization Service 2002: Tabelle 55; U.S. Department of Homeland Security 2003: Tabelle 38.

Tabelle 8: Verfahren gegen Sans Papiers wegen Betrugsverdacht (u.a. Fälschung von Ausweisdokumenten, Visa, Arbeitsgenehmigungen, Sozialversicherungskarten etc.) von 1993 bis 2002

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Betrugsverfahren	4 416	5 800	6 455	4 369	4 843	4 613	4 300	3 733	3 721	2 539

Quelle: U.S. Immigration and Naturalization Service 2002: Tabelle 59; U.S. Department of Homeland Security 2003: Tabelle 42.

Tabelle 9: Arbeitsmarktkontrollen des INS: Verfahren gegen ArbeitgeberInnen, Verhaftungen von irregulär beschäftigten MigrantInnen und ArbeitgeberInnen von 1992 bis 2002

	Eingeleitete Verfahren gegen ArbeitgeberInnen	Verhaftungen bei Arbeitsmarktkontrollen
1992	7 053	k.A.
1993	6 237	7 630
1994	6 169	7 554
1995	5 283	10 014
1996	5 149	14 164
1997	7 537	17 552
1998	7 788	13 914
1999	3 898	2 849
2000	1 966	953
2001	1 595	418
2002	2 061	451

Quelle: U.S. Immigration and Naturalization Service 2002: Tabelle 59; U.S. Department of Homeland Security 2003: Tabelle 42.

Anhang II: Interviewleitfaden¹¹⁹

Präliminarien

Datum/Uhrzeit des Interviews:

Ort des Interviews:

Weiblich/männlich:

Wie wurde der Interviewkontakt hergestellt?

Welche Sprache wurde verwendet? (Gedolmetscht?)

Ist es Ihnen recht, wenn ich das Interview aufnehme?

Persönliche Angaben:

Wie alt sind Sie?

Seit wann sind Sie in Deutschland?

Wo wurde Sie geboren (Land/Bundesstaat)?

Lebten sie damals auf dem Land, in einer Kleinstadt oder einer Großstadt?

Wie würden Sie, in Kürze, die ökonomische und politische Situation in Ihrem Herkunftsort beschreiben?

Wie viele Jahre haben Sie eine Schule oder eine Universität besucht?

Haben Sie einen Beruf erlernt oder Berufserfahrung?

Haben Sie Familie? EineN LebenspartnerIn?

Soziale Bindungen

Haben Sie Familie oder FreundInnen in Deutschland?

Leben Sie mit Ihrer Familie zusammen?

Kinder: Leben Sie hier mit ihren Kindern zusammen? Haben sie einen regulären Aufenthaltsstatus? Wer kümmert sich um sie? Gehen sie zur Schule oder in den Kindergarten? Hatten Sie in der Vergangenheit Probleme, Ihre Kinder zur Schule zu schicken?

Schicken Sie manchmal Geld oder Geschenke nach Hause? Wie?

Kehren Sie manchmal zurück, um Ihre Familie zu sehen? Wie oft?

Wer würde Ihnen hier in einer schwierigen Situation helfen (Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit etc.)?

¹¹⁹ Exemplarisch liegt hier der deutschsprachige Leitfaden für die Bundesrepublik vor. Für die Interviews in den USA und mehrere Interviews in Deutschland gab es jeweils eine englische und eine spanische Version.

Entscheidung zur Wanderung

Was waren die Gründe, weshalb Sie Ihren Heimatort verlassen haben?

Wie haben Sie in Ihrem Ort etwas über das Leben in Deutschland erfahren?

Waren Sie früher schon einmal in Deutschland? Wie oft und wo war das?

Haben Sie Freunde oder Verwandte, die schon einmal in Deutschland waren?

Haben Sie Kontakt mit ihnen?

Was haben Sie erwartet, wie Ihr derzeitiger Aufenthalt in Deutschland sein würde?

Warum haben Sie beschlossen, hier in diese Region zu kommen?

Wie lange haben Sie vor zu bleiben?

Erfahrungen bei der Einreise

Haben Sie ein Einreisevisum beantragt?

Haben Sie Hilfe gebraucht, um einzureisen?

Mußten Sie sich Papiere leihen oder besorgen?

Brauchten Sie professionelle Hilfe?

Wieviel haben Sie bezahlt?

Was haben Sie in den ersten Tagen gemacht, als Sie nach Deutschland gekommen sind?

Arbeit, Einkommen, Kontrollen

Wie verdienen Sie Ihren Lebensunterhalt (Arbeit, Einkommen von Verwandten, Erspartes, geliehenes Geld von Freunden oder Verwandten etc.)?

Haben Sie jemals Sozialleistungen beantragt (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld oder –hilfe, Wohngeld, medizinische Versorgung etc.)? Wurden Sie nach Ihren Papieren gefragt?

Haben Sie jemals irgendwelche Ausweisdokumente beantragt (Führerschein, Krankenversicherungskarte, Arbeitsgenehmigung, Visa, Studentenausweis etc.)?

Was für Tätigkeiten haben Sie in letzter Zeit ausgeübt?

Wie haben Sie diese Arbeit gefunden?

Haben Ihnen irgendwelche staatlichen Stellen Probleme bei der Arbeitssuche gemacht?

Wieviel verdienen Sie (pro Stunde/pro Woche)?

Wie viele Stunden arbeiten Sie (pro Tag/pro Woche)?

Wie kommen Sie mit Ihren Arbeitgebern und Ihren Kollegen zurecht?

Was würde passieren, wenn Sie einen Arbeitsunfall hätten?

Als Sie beschäftigt wurden, hat da der Arbeitgeber nach Ihren Papieren gefragt?

Glauben Sie, dass die Gefahr besteht, dass Sie an Ihrem Arbeitsplatz kontrolliert werden? Wissen Sie von derartigen Kontrollen oder kennen Sie jemanden, der so etwas schon einmal erlebt hat? Was ist da passiert?

Lebensbedingungen, Handlungsspielräume

Polizeiliche Kontrollen. In der Vergangenheit, hatten Sie da jemals Probleme mit der (Grenz-) Polizei oder anderen staatlichen Behörden? Sind sie schon einmal kontrolliert worden?

Unterkunft / Meldebehörden. Wo und mit wem wohnen Sie?

Wie haben Sie ihre Unterkunft gefunden?

Wieviel Miete zahlen Sie?

Gesundheit. Im Falle, dass Sie einen Unfall haben oder krank werden, was machen Sie da?

Freizeit. Was machen Sie in Ihrer Freizeit?

Zukunft

Wenn Sie die Wahl hätten, würden Sie lieber hier oder in ihrem Heimatort leben? Warum?

Möchten Sie gerne ihre Familie/weitere Familienmitglieder nachholen?

Was denkt Ihre Familie darüber?

Ergänzungen

Gibt es noch andere wichtige Gesichtspunkte ihres Lebens ohne Status, über die wir noch nicht gesprochen haben?

Ende des Gesprächs (Uhrzeit).

Literaturverzeichnis

- Abdallah, Mogniss H. (1999): Die Bewegung der Sans Papiers. In: AutorInnenkollektiv kein mensch ist illegal (Hrsg.): Ohne Papiere in Europa. Berlin: 17-67.
- AFL-CIO (1999): Defending the Rights of Immigrant Workers and the Right to Organize. AFL-CIO Convention 1999, Resolution 17. Denver.
- Agamben, Giorgio (2002): Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben. Frankfurt am Main.
- Aleinikoff, Thomas; Martin, David; Motomura, Hiroshi (1998): Immigration and Citizenship: Process and Policy. St. Paul.
- Alexa, Melina; Zuell, Cornelia (1999): A Review for Software for Text Analysis. ZUMA-Nachrichten Spezial Band 5. Mannheim.
- Alt, Jörg (1999): Illegal in Deutschland. Karlsruhe.
- (2003): Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex „illegale“ Migration. Karlsruhe.
- Anderson, Philip; Alt, Jörg (2003): Dass Sie uns nicht vergessen... Menschen ohne festen Aufenthalt. München.
- Andreas, Peter (1998): The U.S. Immigration Control Offensive: Constructing an Image of Order on the Southwest Border. In: Suárez-Orozco, Marcelo M. (Hrsg.): Crossings. Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives. Cambridge/ London: 341-356.

- (2000): *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*. Ithaca/ London.
- Angenendt, Steffen; Kruse, Imke (2002): Irreguläre Wanderungen und internationale Politik. In: Blum, Matthias; Hölscher, Andreas; Kampling, Rainer (Hrsg.): *Die Grenzgänger*. Opladen: 11-24.
- Arendt, Hannah (1962): *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. Frankfurt am Main.
- Aust, Andreas; Leitner, Sigrid; Lessenich, Stephan (2000): Sozialmodell Europa. Eine konzeptionelle Annäherung. In: Aust, Andreas; Leitner, Sigrid; Lessenich, Stephan (Hrsg.): *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens*. Opladen: 7-22.
- AutorInnenkollektiv kein mensch ist illegal (2000): Illegalisierung der Migration in Deutschland. In: AutorInnenkollektiv kein mensch ist illegal (Hrsg.): *Ohne Papiere in Europa*. Berlin/Hamburg: 97-124.
- Bade, Klaus J. (1994): *Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland*. Essen.
- (2002): Die ‚Festung Europa‘ und die ‚illegale Migration‘. In: Blum, Matthias; Hölscher, Andreas; Kampling, Rainer (Hrsg.): *Die Grenzgänger*. Opladen: 25 - 35.
- Bade, Klaus J.; Bommers, Michael (2000): Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“. In: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.): *Migrationsreport 2000*. Frankfurt am Main: 163-204.
- Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (2000): Migration und Integration - Herausforderungen für Deutschland. In: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.): *Migrationsreport 2000*. Frankfurt am Main: 7-22.
- Bade, Klaus J.; Weiner, Myron, Hrsg. (1997): *Migration Past, Migration Future. Germany and the United States*. Providence/Oxford.
- Baker, Susan Gonzáles (1997): The „Amnesty“ Aftermath: Current Policy Issues Stemming from the Legalization Program of the 1986 Immigration Reform and Control Act. In: *International Migration Review* Vol. 31, Nr. 1/97: 5-27.
- Bean, Frank D.; Edmonston, Barry; Passel, Jeffrey S., Hrsg. (1990): *Undocumented Migration to the United States. IRCA and the Experience of the 1980s*. Santa Monica/ Washington D.C.
- Beck, Ulrich (1998): *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt am Main.
- Bender, Stefan; Rürup, Bert; Seifert, Wolfgang et al. (2000): Migration und Arbeitsmarkt. In: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.): *Migrationsreport 2000*. Frankfurt am Main: 59-83.
- Berg-Schlosser, Dirk (1997): Makro-qualitative vergleichende Methoden. In: Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*. 3. Aufl. Opladen: 67-88.

- Bielefeld, Ulrich (1998): Das Konzept des Fremden und die Wirklichkeit des Imaginären. In: Bielefeld, Ulrich (Hrsg.): Das Eigene und das Fremde. Hamburg: 97-128.
- Birsl, Ursula; Ottens, Svenja; Sturhan, Katrin (1999): Männlich - weiblich, türkisch - deutsch : Lebensverhältnisse und Orientierungen von Industriebeschäftigten. Opladen.
- Bobbio, Norberto (1999): Das Zeitalter der Menschenrechte. Berlin.
- Bolte, Karl Martin (1967): Deutsche Gesellschaft im Wandel. Opladen.
- Boos-Nünning, Ursula (1986): Qualitative Interviews in der Ausländerforschung. Wissenschaftler - Interviewer - Ausländische Befragte. In: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H.P. (Hrsg.): Qualitative Methoden der Datenerhebung in der Arbeitsmigrantenforschung. Mannheim: 42-77.
- Bös, Mathias (1997): Migration als Problem offener Gesellschaften: Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und in Nordamerika. Opladen.
- Brochmann, Grete (1999a): Controlling Immigration in Europe. In: Brochmann, Grete; Hammar, Tomas (Hrsg.): Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies. New York/Oxford.: 297-334.
- (1999b): The Mechanisms of Control. In: Brochmann, Grete; Hammar, Tomas (Hrsg.): Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies. New York/Oxford: 1-28.
- Brochmann, Grete; Hammar, Tomas, Hrsg. (1999): Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies. New York/Oxford.
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (2003): Migration und Asyl in Zahlen. Berlin.
- Bundesanstalt für Arbeit (2001): Arbeitsmarkt 2000 – Arbeitsmarktanalyse. Nürnberg.
- Bundesbeauftragte für Ausländerfragen (2000): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen. Berlin.
- (2002): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen. Berlin.
- Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (2003): Migrationsbericht 2003. Berlin.
- Bundesministerium des Inneren (1998): Bundesgrenzschutzjahresbericht 1996/97. Bonn/Berlin.
- (2000): Bundesgrenzschutzjahresbericht 1999. Berlin.
- (2002): Bundesgrenzschutzjahresbericht 2000/2001. Berlin.

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000): Bundestagsdrucksache 14/4357: Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland.
- Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (2002): Statistisches Taschenbuch Gesundheit 2002. Bonn.
- Bundesverband der Unfallkassen (1998): Gesetzlicher Unfallschutz für Haushaltshilfen. München.
- Butterwegge, Christoph (2003): Zuwanderung und Wohlfahrtsstaat im Zeichen der Globalisierung. In: Butterwegge, Christoph; Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Opladen: 258-286.
- Butterwegge, Christoph; Hentges, Gudrun (2003a): Einleitung. In: Butterwegge, Christoph; Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Opladen: 7-8.
- , Hrsg. (2003b): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Opladen.
- Castles, Stephen; Davidson, Alastair (2000): Citizenship and Migration : Globalization and the Politics of Belonging. Basingstoke/Hampshire.
- Castles, Stephen; Miller, Mark J. (1998): The Age of Migration. 2. überarb. Aufl. New York/London.
- Chapman, Stephen (1996): Birth Control: Another Assault on Immigration. In: The New Republic, Vol. 214 Nr. 15/96: 11-13.
- Chin, Ko-Lin (1999a): Smuggled Chinese. Clandestine Immigration to the United States. Philadelphia.
- (1999b): Smuggled Chinese in the Mountain of Gold. In: Haines, David W.; Rosenblum, Karen E. (Hrsg.): Illegal Immigration in America. Westport: 293-323.
- Çinar, Dilek; Gächter, August; Waldrauch, Harald (2000): Introduction. In: Çinar, Dilek; Gächter, August; Waldrauch, Harald (Hrsg.): Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options. Wien: 9-28.
- Cissé, Madjiguène (1999): Parole de sans-papiers. Paris.
- (2002): Papiere für Alle. Die Bewegung der Sans Papiers in Frankreich. Berlin.
- Clarke, James (2000): The Problems of Evaluating Numbers of Illegal Migrants in the European Union. In: De Bruycker, Philippe (Hrsg.): Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union. Brüssel: 13-22.
- Closa, Carlos (1997): Das Konzept der Staatsbürgerschaft in den Verträgen der Europäischen Union. In: Kleger, Heinz (Hrsg.): Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt am Main: 191-208.
- Cornelius, Wayne A. (1998): The Structural Embeddedness of Demand for Mexican Immigrant Labor. In: Suárez-Orozco, Marcelo M. (Hrsg.): Crossings. Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives. Cambridge/London: 113-144.

- Cornelius, Wayne A.; Espenshade, Thomas J. (2001): The International Migration of the Highly Skilled: „High-Tech Braceros“ in the Global Labor Market. In: Cornelius, Wayne A.; Espenshade, Thomas J.; Salehyan, Idean (Hrsg.): The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries. San Diego: 3-19.
- Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L.; Hollifield, James F. (1994a): The Ambivalent Quest for Immigration Control. In: Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L.; Hollifield, James F. (Hrsg.): Controlling Immigration. A global perspective. Stanford: 3-41.
- , Hrsg. (1994b): Controlling Immigration. A global perspective. Stanford.
- Couch, Jim F.; King, Brett; Wells, William et al. (2001): Nation of Origin Bias and the Enforcement of Immigration Laws by the Immigration and Naturalization Service. Oakland.
- Crowley, John (1997): Die nationale Dimension der Staatsbürgerschaft bei Thomas H. Marshall. In: Kleger, Heinz (Hrsg.): Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt am Main: 64-80.
- Cyrus, Norbert (1999): Illegalisierte Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Dominik, Katja; Jünemann, Marc; Motte, Jan et al. (Hrsg.): Angeworben, eingewandert, abgeschoben. Münster: 205-231.
- Cyrus, Norbert; Vogel, Dita (2001): Ausbeuterische Arbeitgeber - Schwarzarbeit - „Illegale“ Ausländer: Ist die Schwerpunktsetzung von Arbeitsmarktkontrollen diskriminierend? Oldenburg.
- (2002): Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Jg. 35, Nr. 2/02: 254-270.
- (2003): EU and US Approaches to the Management of Immigration: Germany. Brüssel.
- Dá Vila, Alberto; Pagán, Jose A.; Viladrich Grau, Montserrat (1999): Immigration Reform, the INS, and the Distribution of Interior and Border Enforcement Resources. In: Public Choice Nr. 9/99: 327-345.
- De Bruycker, Phillipe, Hrsg. (2000): Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union Européenne - Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union. Bruxelles.
- Denzin, Norman K. (1970): The Research Act. Chicago.
- Deutscher Bundestag (1996): Bundestags-Drucksache 13/5498 vom 6.9.1996: Achter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG.

- (2000): Bundestags-Drucksache 14/4220 vom 4.10.2000: Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG.
- Dietrich, Helmut (1999): Die ‚unsichtbare‘ Mauer. In: Dominik, Katja; Jünemann, Marc; Motte, Jan et al. (Hrsg.): Angeworben, eingewandert, abgeschoben. Münster: 290-323.
- Dittgen, Herbert (2000): Immigration Control: Some Observations on National Traditions, Internal and External Control and Policy Paradigms. In: Schulte, Axel; Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): International Migration and Liberal Democracies. Yearbook Migration 1999/2000. Münster: 77-86.
- Donato, Katharine; Carter, Rebecca (1999): Mexico and U.S. Policy on Illegal Immigration. In: Haines, David W.; Rosenblum, Karen E. (Hrsg.): Illegal Immigration in America. Westport: 112-129.
- Dörre, Klaus (1995): Junge GewerkschafterInnen: Vom Klassenindividuum zum Aktivbürger? Münster.
- Dreher, Sabine (2003): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat? In: Hunger, Uwe; Santel, Bernhard (Hrsg.): Migration im Wettbewerbsstaat. Opladen: 13-32.
- Dunn, Timothy (1996): The Militarization of the U.S.-Mexico Border. Austin.
- Easton, David (1965): A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs.
- Edda, Curle; Lederer, Harald W.; Neske, Matthias; Rühl, Stefan (2004): Migration in Europa. Forum Migration Nr. 8. Stuttgart.
- Eichenhofer, Eberhard (1999a): Illegale Einreise, illegaler Aufenthalt und illegale Beschäftigung als Fragen der Migrationsforschung. In: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.): Migration und Illegalität. Osnabrück: 11-28.
- (1999b): Migration und Recht. In: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.): Migration und Illegalität. Osnabrück: 29-40.
- Elsner, Eva-Maria; Elsner, Lothar (1993): Ausländerpolitik und Ausländerfeindlichkeit in der DDR. In: Hessler, Manfred (Hrsg.): Zwischen Nationalstaat und multikultureller Gesellschaft. Berlin.: 185-209.
- Elwert, Georg (2002): Unternehmerische Illegale. Ziele und Organisationen eines unterschätzten Typs illegaler Einwanderer. In: IMIS-Beiträge Nr. 19: 7-20.
- Eschbach, Karl; Hagan, Jacqueline; Rodriguez, Nestor (1999): Death at the Border. In: International Migration Review Vol. 33 Nr. 2/99: 430 - 454.
- Espenshade, Thomas J. (1995): Using INS Border Apprehension Data to Measure the Flow of Undocumented Migrants Crossing the U.S.-Mexico Frontier. In: International Migration Review Vol. 29 Nr. 2/95: 545-565.
- Espenshade, Thomas, J.; Baraka, Jessica L.; Huber, Gregory A. (1997): Implications of the 1996 Welfare and Immigration Reform Acts for US

- Immigration. In: Population and Development Review Vol. 23, Nr. 4/97: 769-803.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.
- Espinosa, Kristin; Massey, Douglas (1999): Undocumented Migration and the Quantity and Quality of Social Capital. In: Pries, Ludger: (Hrsg.): Migration and Transnational Social Spaces. Hants/Brookfield: 141-162.
- Faist, Thomas (1996a): Immigration, Integration, and the Welfare State: Germany and the USA in a Comparative Perspective. In: Bauböck, Rainer; Heller, Agnes; Zolberg, Aristide R. : (Hrsg.): The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration. Aldershot: 227-258.
- (1996b): Soziologische Theorien internationaler Migration. Das vernachlässigte Meso-Bindeglied. In: Faist, Thomas; Hillmann, Felicitas; Zühlke-Robinet, Klaus (Hrsg.): Neue Migrationsprozesse: politisch-institutionelle Regulierung und Wechselbeziehungen zum Arbeitsmarkt. Bremen: ZeS-Arbeitspapier 6/96.
- (1998): Immigration, Integration und Wohlfahrtsstaaten. In: Bommes, Michael; Halfmann, Jost (Hrsg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Osnabrück: 147-170.
- (2000): The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces. Oxford.
- Finch, Janet; Mason, Jennifer (1999): Decision Taking in the Fieldwork Process: Theoretical Sampling and Collaborative Working. In: Bryman, Alan (Hrsg.): Qualitative Research. Vol. 1. London: 291-334.
- Flick, Uwe (1999): Qualitative Forschung. Hamburg.
- (2000a): Design und Prozess qualitativer Forschung. In: Flick, Uwe; von Kardorff, Ernst; Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Hamburg: 252-265.
- (2000b): Triangulation in der qualitativen Forschung. In: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Forschung. Hamburg: 309-318.
- Fodor, Ralf (2001): Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland. In: Alt, Jörg; Fodor, Ralf (Hrsg.): Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Karlsruhe: 125-223.
- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration; Niedersächsischer Flüchtlingsrat, Hrsg. (1998): Die Grenze. Themenheft 55, Juli 1998.
- Fragomen, Austin T. (1997): The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996: An Overview. In: International Migration Review Vol. 31 Nr. 2/97: 438-460.
- Frankfurter Rundschau vom 4.12.2003: Eichel macht Ernst. Minister setzt auf Repression.

- Freeman, Gary. P. (1998): *The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States*. In: Joppke, Christian et al. (Hrsg.): *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford: 86-108.
- García, Juan Ramón (1980): *Operation Wetback*. Westport/London.
- Gather, Claudia; Meißner, Hanna (2002): *Informelle Erwerbsarbeit in privaten Haushalten. Ein blinder Fleck in der Arbeitssoziologie?* In: Gather, Claudia; Geissler, Birgit ; Rerrich, Maria S. (Hrsg.): *Weltmarkt Privathaushalt*. Münster: 120-139.
- Giddens, Anthony (1988): *Die Konstitution der Gesellschaft: Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt am Main.
- Gilchrist, Valerie J. (1999): *Key Informant Interviews*. In: Bryman, Alan (Hrsg.): *Qualitative Research*. Vol. 1. London: 354-371.
- Gimpel, James G.; Edwards, James R. (1999): *The Congressional Politics of Immigration Reform*. Needham Heights/London.
- Glick Schiller, Nina; Basch, Linda; Blanc-Szanton, Christina (1997): *Transnationalismus: Ein neuer analytischer Rahmen zum Verständnis von Migration*. In: Kleger, Heinz (Hrsg.): *Transnationale Staatsbürgerschaft*. Frankfurt am Main / New York: 81-108.
- Glick Schiller, Nina; Wimmer, Andreas (2003): *Methodological Nationalism, the Social Science, and the Study of Migration*. In: *International Migration Review* Vol. 37 Nr. 3: 576-610.
- Goldring, Luin (2001): *Disaggregating Transnational Social Spaces: Gender, Place and Citizenship in Mexico-U.S. Transnational Spaces*. In: Pries, Ludger (Hrsg.): *New Transnational Social Spaces. International Migration and Transnational Companies*. London: 59-76.
- Goodin, Robert E. (1996): *Institutions and Their Design*. In: Goodin, Robert E. (Hrsg.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: 1-53.
- Gosh, Bimal (1998): *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*. Den Haag.
- (2000): *Social and Economic Consequences of Irregular Migration*. In: Çinar, Dilek; Gächter, August; Waldrauch, Harald (Hrsg.): *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*. Wien: 141-160.
- Gozdziak, Elsbietta M. (1999): *Illegal Europeans: Transients between Two Societies*. In: Haines, David W.; Rosenblum, Karen E. (Hrsg.): *Illegal Immigration in America*. Westport: 254-272.
- Granovetter, Mark S. (1973): *The Strength of Weak Ties*. In: *American Journal of Sociology* Vol. 80 Nr. 6/73
- Guarnizo, Luis Eduardo (1998): *The Rise of Transnational Social Formations*. In: *Political Power and Political Theory* Vol. 12/98.

- Guiraudon, Virginie (2000): European Courts and Foreigners' Rights: A Comparative Study of Norms Diffusion. In: *International Migration Review* Vol. 34 Nr. 4/00: 1088-1125.
- Guiraudon, Virginie; Lahav, Gallya (2000): A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. The Case of Migration Control. In: *Comparative Political Studies* Vol. 33 Nr. 2/00: 163-195.
- Hailbronner, Kai (2000): The Regularisation of Illegal Immigrants in Germany. In: De Bruycker, Philippe (Hrsg.): *Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union*. Brüssel: 251-271.
- Hailbronner, Kai; Martin, David; Motomura, Hiroshi, Hrsg. (1998): *Immigration Controls. The Search for Workable Policies in Germany and the United States*. Providence/Oxford.
- Han, Petrus (2003): *Frauen und Migration*. Stuttgart.
- Hanagan, Michael; Tilly, Charles, Hrsg. (1999): *Extending Citizenship, Reconfiguring States*. Lanham/Boulder.
- Haug, Sonja (2000): *Soziales Kapital und Kettenmigration: Italienische Migranten in Deutschland*. Opladen.
- Haus, Leah (1999): Integrated Issues: Migration and International Economic Interdependence. In: Castro, Max J. (Hrsg.): *Free Markets, Open Societies, Closed Borders? Trends in International Migration and Immigration Policy in the Americas*. Miami: 85-100.
- Hayes, Helene (2001): *U.S. Immigration Policy and the Undocumented*. Westport.
- Heer, David M. et al. (1992): A Comparative Analysis of the Position of Undocumented Mexicans in the Los Angeles County Work Force in 1980. In: *International Migration* Vol. 30 Nr. 2/92.
- Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David et al. (1999): *Global Transformations*. Cambridge.
- Héritier, Adrienne (1993): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen.
- Hess, Sabine; Lenz, Ramona (2001): Das Comeback der Dienstmädchen. In: Hess, Sabine; Lenz, Ramona (Hrsg.): *Geschlecht und Globalisierung*. Königsstein: 128-165.
- Hillmann, Felicitas (1996): *Jenseits der Kontinente: Migrationsstrategien von Frauen nach Europa*. Pfaffenweiler.
- Hjarnø, Jan (2003): *Illegal Immigrants and Developments in Employment in the Labour Markets of the EU*. Aldershot.
- Hofer, Konrad M. (1992): *Arbeitsstrich*. Wien.
- Hollifield, James F. (2000): The Politics of International Migration. In: Brettell, Caroline B.; Hollifield, James F. (Hrsg.): *Migration Theory*. New York/London: 137-185.

- Hunger, Uwe; Santel, Bernhard (2003): Migration im Wettbewerbsstaat. Einführung. In: Hunger, Uwe; Santel, Bernhard (Hrsg.): Migration im Wettbewerbsstaat. Opladen: 9-12.
- International Organization for Migration (2000): World Migration Report 2000. Genf/New York.
- Jacobson, David (1997): Rights Across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship. Baltimore.
- Johnson, Hans P. (1996): Undocumented Immigration to California: 1980-1993. San Francisco.
- Joppke, Christian, Hrsg. (1998): Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States. Oxford.
- (1999): Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain. Oxford.
- Jordan, Bill; Düvell, Franck (2002): Irregular Migration. The Dilemmas of Transnational Mobility. Cheltenham/Northampton.
- Jurado Guerrero, Teresa (2000): Easy Scapegoats: Sans Papiers Immigrants in Europe. Weinheim.
- Kaiser Commission (2002): Medicaid and the Uninsured. Washington D.C. <http://www.kff.org/>
- Kelle, Udo (2000): Computergestützte Analyse qualitativer Daten. In: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Forschung. Hamburg: 485-502.
- Kern, Thomas (2001): San Francisco, Chinatown: This Land is Our Land. In: Pro Helvetia (Hrsg.): Über die Grenze. Zürich: 59-68.
- Koopmans, Ruud; Statham, Paul (1999): Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany. In: American Journal of Sociology. Vol. 105 Nr. 3/99: 652-696.
- Körner, Heiko (1990): Internationale Mobilität der Arbeit. Darmstadt.
- Koser, Khalid; Lutz, Helma, Hrsg. (1998): The New Migration in Europe: Social Constructions and Social Realities. Basingstoke.
- Kronauer, Martin (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt am Main.
- Kurthen, Hermann; Fijalkowski, Jürgen; Wagner, Gert G., Hrsg. (1998): Immigration, Citizenship, and the Welfare State in Germany and the United States. Stanford/London.
- Kwong, Peter (1997): Forbidden Workers. Illegal Chinese Immigrants and American Labor. New York.
- Lamnek, Siegfried (1989): Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Techniken. München.

- Lederer, Harald W. (1999a): *Illegale Migration in Deutschland*. In: Wendt, Harmut (Hrsg.): *Zuwanderung nach Deutschland. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft Heft 94*. Wiesbaden: 84-96.
- (1999b): *Typologie und Statistik illegaler Zuwanderung nach Deutschland*. In: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.): *Migration und Illegalität*. Osnabrück: 53-72.
- Leggewie, Claus (2000): *Integration und Segregation*. In: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.): *Migrationsreport 2000*. Frankfurt am Main: 85-107.
- Lösche, Peter (1989): *Amerika in Perspektive: Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten*. Darmstadt.
- (1998): *Verbände, Gewerkschaften und das System der Arbeitsbeziehungen*. In: Adams, Willi P.; Lösche, Peter (Hrsg.): *Länderbericht USA*. Frankfurt am Main: 340-374.
- Loue, Sana; Faust, Marlene; Bunce, Arwen (2000): *The Effect of Immigration and Welfare Reform Legislation on Immigrants' Access to Health Care, Cuyahoga, and Lorain Counties*. In: *Journal of Immigrant Health*, Vol. 2, Nr. 1/00.
- Lutz, Helma (2002): *Transnationalität im Haushalt*. In: Gather, Claudia; Geissler, Birgit; Rerrich, Maria S. (Hrsg.): *Weltmarkt Privathaushalt*. Münster: 86-102.
- Marcelli, Enrico A.; Heer, David M. (1997): *Unauthorized Mexican Workers in the 1990 Los Angeles County Labour Force*. In: *International Migration Vol. 35 Nr. 1/97*: 85-108.
- Marshall, Thomas H. (1963): *Citizenship and Social Class*. In: Marshall, Thomas H. (Hrsg.): *Sociology at the Crossroads*. London: 67-127.
- Martin, Philip L. (1999a): *U.S. Immigration Policy and NAFTA: Can Economic Integration Reduce Illegal Immigration?* In: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.): *Migration und Illegalität*. Osnabrück: 137-154.
- (1999b): *The Mexican Crisis and Mexico-U.S. Migration*. In: Castro, Max J. (Hrsg.): *Free Markets, Open Societies, Closed Borders? Trends in International Migration and Immigration Policy in the Americas*. Miami: 125-142.
- (2003): *Bordering on Control. Combating Irregular Migration in North America and Europe*. Genf.
- Martin, Philip; Miller, Mark (2000): *Employer Sanctions: French, German and US Experiences*. Genf.
- Massey, Douglas S. (2000): *Einwanderungspolitik für ein neues Jahrhundert*. In: Husa, Karl; Parnreiter, Christof; Stacher, Irene (Hrsg.): *Internationale Migration*. Frankfurt am Main: 53-76.
- Massey, Douglas S. et al (1993): *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*. In: *Population and Development Review Vol. 19 Nr. 3/93*: 431-466.

- Massey, Douglas S. et al., Hrsg. (1998): *Worlds in Motion*. Oxford.
- Masud-Piloto, Felix R. (1996): *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants. Cuban Migration to the U.S., 1959-1995*. Maryland/ London.
- Mayntz, Renate (1997): *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg.
- Mayring, Philipp (1999): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Weinheim.
- (2000a): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Weinheim.
- (2000b): *Qualitative Inhaltsanalyse*. In: *Forum Qualitative Sozialforschung* Vol. 1 Nr. 2/00.
- (2000c): *Qualitative Inhaltsanalyse*. In: Flick, Uwe; von Kardorff, Ernst; Steinke, Ines (Hrsg.): *Qualitative Forschung*. Hamburg: 468-475.
- Meehan, Elizabeth (1997): *Staatsbürgerschaft und die Europäische Gemeinschaft*. In: Kleger, Heinz (Hrsg.): *Transnationale Staatsbürgerschaft*. Frankfurt am Main: 42-63.
- Menjívar, Cecilia (1999): *Salvadorans and Nicaraguans: Refugees become Workers*. In: Haines, David W.; Rosenblum, Karen E. (Hrsg.): *Illegal Immigration in America*. Westport: 232-253.
- Merkens, Hans (2000): *Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion*. In: Flick, Uwe (Hrsg.): *Qualitative Forschung*. Hamburg: 286 - 299.
- Migration News (1997): *California: Proposition 187 Unconstitutional*. Vol. 4, Nr. 12 <http://migration.ucdavis.edu/mn>
- (1999): *INS: Sanctions*. Vol. 6, Nr. 2.
- (2001a): *Census: Hispanics Outnumber Blacks*. Vol. 8, Nr. 4.
- (2001b): *Census: Eight Million Unauthorized*. Vol. 8, Nr. 11.
- (2002a): *Terrorism, IDs, Saudis*. Vol. 9 Nr. 1.
- (2002b): *INS: Reorganize, Police, Sanctions*. Vol. 9, Nr. 4.
- (2002c): *Labor: NLRB, H-1B, Sanctions*. Vol. 9, Nr. 4.
- (2002d): *INS: Organisation, Sanctions*. Vol. 9 Nr. 5.
- (2002e): *Labor: Social Security, H-1B*. Vol. 9. Nr. 6.
- (2002f): *INS: Border, Naturalization*. Vol. 9, Nr. 8.
- (2002g): *Labor: Hispanics, H-1B*. Vol. 9 Nr. 9.
- (2002h): *Income, Education, Politics*. Vol. 9 Nr. 10.
- (2003a): *Sanctions: Tyson Acquitted, Airports*. Vol 10 Nr. 1.
- (2003b): *INS: Registration, Border, Polls*. Vol. 10 Nr. 1.
- (2003c): *Refugees, Education, Health*. Vol 10 Nr. 1.
- (2003d): *9/11 Aftermath, Visas*. Vol. 10, Nr. 2.
- (2003e): *Census, Licenses, Education*. Vol 10 Nr. 2.
- (2003f): *Sanctions, Borders, Refugees*. Vol. 10 Nr. 2.

- (2003g): Germany: Integration, Labor. Vol. 10 Nr. 3.
- (2003h): Polls, States. Vol. 10, Nr. 3.
- (2003i): Raids on illegal workers drop. Vol. 10 Nr. 3.
- (2004): Bush: Legalization, AgJOBS. Vol. 11 Nr. 1.
- Migration und Bevölkerung (2002): USA: Migrationspolitik nach dem 11. September. Nr. 7/02 <http://www.migration-info.de>
- (2003): USA: Flucht nach Kanada vor Special Registration. Nr. 3/03.
- (2004): USA: Neues Legalisierungs- und Gastarbeiterprogramm. Nr. 1/04.
- Milkman, Ruth; Wong, Kent (2001): Organizing Immigrant Workers. Case Studies from Southern California. In: Turner, Lowell; Katz, Harry C.; Hurd, Richard W. (Hrsg.): Rekindling the Movement. Ithaka, London: 99-128.
- Morris, Lydia (2000): Rights and Controls in the Management of Migration: the Case of Germany. In: The Sociological Review Vol 48, Nr. 2/00: 224-240.
- (2001): Stratified Rights and the Management of Migration. National Distinctiveness in Europe. In: European Societies Vol. 3 Nr. 4/01: 387-411.
- (2002): Managing Migration. Civic Stratification and Migrants' Rights. London/New York.
- Müller-Schneider, Thomas (2000): Zuwanderung in westliche Gesellschaften. Opladen.
- Münz, Rainer; Alscher, Stefan; Özcan, Veysel (2001): Leben in der Illegalität. In: Bade, Klaus J. (Hrsg.): Integration und Illegalität in Deutschland. Osnabrück: 77-90.
- Münz, Rainer; Ulrich, Ralf (2000): Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. In: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Frankfurt am Main: 23-57.
- Murswiek, Axel (1998): Gesellschaft. In: Adams, Willi P.; Lösche, Peter (Hrsg.): Länderbericht USA. Frankfurt am Main: 621-718.
- Nevins, Joseph (2002): Operation Gatekeeper. The Rise of the „Illegal Alien“ and the Making of the U.S.-Mexico Boundary. London.
- Niessen, Jan ; Schibel, Yongmi (2003): EU and US Approaches to the Management of Immigration. Comparative Perspectives.Brüssel.
- Nuscheler, Franz (1995): Internationale Migration. Flucht und Asyl. Opladen.
- (2003): Globalisierung und ihre Folgen. In: Butterwegge, Christoph; Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Opladen: 20-31.
- Oberndörfer, Dieter (2000): Zuwanderungsdebatte in Deutschland. In: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Frankfurt am Main: 205-221.

- OECD (1999): SOPEMI. Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration, Annual Report 1999. Paris.
- (2000): SOPEMI. Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration, Annual Report 2000. Paris.
- (2002): SOPEMI. Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report 2002. Paris.
- Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft „Asyl in der Kirche“ (2000): BAG Tätigkeitsbericht 1999/2000. Bonn. <http://www.kirchenasyl.de>
- Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft „Asyl in der Kirche“ (2003): BAG Tätigkeitsbericht 2002/2003. Bonn.
- Pappi, Urban (1987): Die Netzwerkanalyse aus soziologischer Perspektive. In: Pappi, Urban (Hrsg.): Methoden der Netzwerkanalyse. München: 11-37.
- Park, Lisa Sun-Hee; Sarnoff, Rhonda; Bender, Catherine et al. (2000): Impact of Recent Welfare and Immigration Reforms on Use of Medicaid for Prenatal Care by Immigrants in California. In: Journal of Immigrant Health, Vol. 2, Nr. 1/00
- Parnreiter, Christof (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration. In: Husa, Karl; Parnreiter, Christof; Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Frankfurt am Main: 25-52.
- Passel, Jeffrey (2002): New Estimates of the Undocumented Population in the United States. In: Migration Information Source Mai 2002: 26-28.
- Passel, Jeffrey S. (1999): Undocumented Immigration to the United States: Numbers, Trends, Characteristics. In: Haines, David W.; Rosenblum, Karen E. (Hrsg.): Illegal Immigration in America: A Reference Handbook. Westport: 27-111.
- Pierson, Paul (1993): When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. In: World Politics 45: 595 - 628.
- (2001): Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare State. In: Pierson, Paul (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State. Oxford: 80-104.
- Piore, Michael J. (1979): Birds of Passage. Migrant Labor in Industrial Societies. Cambridge.
- (1986): Can International Migration be Controlled? In: Pozo, Susan (Hrsg.): Essays on Legal and Illegal Immigration. Kalamazoo: 21-42.
- Portes, Alejandro, Hrsg. (1995): The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship. New York.
- Portes, Alejandro; Rumbaut, Rubén G. (1996): Immigrant America. A Portrait. Berkeley.
- Powers, Mary G.; Seltzer, William; Shi, Jing (1998): Gender Differences in the Occupational Status of Undocumented Immigrants in the United States:

- Experience Before and After Legalization. In: *International Migration Review* Vol. 32 Nr. 4/98: 21-55.
- Pries, Ludger, Hrsg. (1997): *Transnational Migration*. Baden-Baden.
- , Hrsg. (1999): *Migration and Transnational Social Spaces*. Aldershot.
- (2001): *Internationale Migration*. Bielefeld.
- (2002): *Transnationalisierung der sozialen Welt?* In: *Berliner Journal für Soziologie* 4/98 Nr. 2/02: 263-272.
- Rack, Peter (1997): *Bekämpfung der illegalen Beschäftigung*. In: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): *Neue Formen der Arbeitskräftewanderung und illegale Beschäftigung*. Bonn: 77-81.
- Ravenstein, Ernest G. (1885, 1889): *The Laws of Migration*. In: *Journal of the Royal Statistical Society* Bd. 48 und Bd. 52.
- Reimers, David M. (1998): *Unwelcome Strangers. American Identity and the Turn against Immigration*. New York.
- Rivera-Batiz, Francisco L. (2001): *Illegal Immigrants in the US Economy: A Comparative Analysis of Mexican and non-Mexican Undocumented Workers*. In: Djajic, Slobodan (Hrsg.): *International Migration: Trends, Policies, and Economic Impact*. London: 180-201.
- Rodríguez, Néstor (1999): *The Battle for the Border: Notes on Autonomous Migration, Transnational Communities and the State*. In: Jonas, Susanne; Thomas, Suzie D. (Hrsg.): *Immigration. A civil rights issue for the Americas*. Wilmington: 27-43.
- Röseler, Sibylle; Vogel, Dita (1993): *Illegale Zuwanderer - ein Problem für die Sozialpolitik?*. Bremen.
- Rosenblum, Karen E. (1999): *Rights at Risk: California's Proposition 187*. In: Haines, David W.; Rosenblum, Karen E. (Hrsg.): *Illegal Immigration in America. A Reference Handbook*. Westport: 367-383.
- Rosner, Judith (2001): *Illegalisierte Arbeitsmigrantinnen*. In: *agisra* Nr. 30/31: 28-37.
- Sabatier, Paul A. (1999): *The Need for Better Theories*. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process*. Boulder: 3-18.
- Santel, Bernhard (1998): *Auf dem Weg zur Konvergenz? Einwanderungspolitik in Deutschland und den Vereinigten Staaten im Vergleich*. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* Nr. 1/98: 14-20.
- (2001): *Ein gradueller, kein kategorischer Unterschied: Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Vereinigten Staaten*. In: Hunger, Uwe; Meendermann, Karin; Santel, Bernhard et al. (Hrsg.): *Migration in erklärten und „unerklärten“ Einwanderungsländern*. Münster: 65-87.

- (2003): Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den USA. In: Butterwegge, Christoph; Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Opladen: 134-151.
- Santel, Bernhard; Hollifield, James F. (1998): Erfolgreiche Integrationsmodelle? Zur wirtschaftlichen Situation von Einwanderern in Deutschland und den USA. In: Bommers, Michael; Halfmann, Jost (Hrsg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Osnabrück: 123-145.
- Santel, Bernhard; Weber, Albrecht (2000): Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland. In: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Frankfurt am Main: 109-140.
- Sassen, Saskia (1996a): *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York.
- (1996b): *Migranten, Siedler, Flüchtlinge*. Frankfurt am Main.
- (1997): *Metropolen des Weltmarkts : Die neue Rolle der Global Cities*. Frankfurt am Main.
- (1998): *The de facto Transnationalizing of Immigration Policy*. In: Joppke, Christian (Hrsg.): *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford: 109-152.
- (1999a): *Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today*. In: Jonas, Susanne; Thomas, Suzie D. (Hrsg.): *Immigration. A Civil Rights Issue for the Americas*. Wilmington: 13-26.
- (1999b): *Transnational Economics and National Immigration Policies*. In: Castro, Max J. (Hrsg.): *Free Markets, Open Societies, Closed Borders? Trends in International Migration and Immigration Policy in the Americas*. Miami: 7-32.
- (2000): *Arbeit ohne Grenzen*. *Le Monde Diplomatique* Nr. 6293/Nov. 2000.
- Schmidt, Manfred G. (1993): *Theorien der International Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung*. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: 371-393.
- (1997): *Vergleichende Policy-Forschung*. In: Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*. Opladen: 207-221.
- Schriftenreihe *Migration und Arbeitswelt* (2002): *Rechte aus dem Arbeitsverhältnis*. Nr. 11 Dez. 2002.
- Schubert, Klaus (1991): *Politikfeldanalyse*. Opladen.
- Schuck, Peter H. (1989): *Membership in the Liberal Polity: The Devaluation of American Citizenship*. In: Brubaker, Rogers (Hrsg.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham: 51-61.

-
- (1998): The Re-Evaluation of American Citizenship. In: Joppke, Christian (Hrsg.): Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States. Oxford: 191-230.
- Seeleib-Kaiser, Martin (2001): Globalisierung und Sozialpolitik: Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA. Frankfurt am Main.
- Seifert, Wolfgang (2000): Geschlossene Grenzen, offene Gesellschaften? Frankfurt am Main.
- Sellek, Yoko (2001): Migrant Labour in Japan. Basingstoke.
- Sieveking, Klaus (1998): Maßnahmen gegen illegale Migration auf europäischer und nationaler Ebene. In: epd-Dokumentation 8/98.
- (1999): Staatliche Reaktionen auf Illegalität in Deutschland. In: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.): Migration und Illegalität. Osnabrück: 91-116.
- Sieveking, Klaus; Reim, Uwe; Sandbrink, Stefan (1997): Werkvertragsarbeitnehmer aus osteuropäischen Ländern: Politische Konzepte und arbeitsmarktpolitische Probleme. In: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Neue Formen der Arbeitskräftewanderung und illegale Beschäftigung. Bonn: 39-62.
- Singer, Audrey; Massey, Douglas S. (1998): The Social Process of Undocumented Border Crossing Among Mexican Migrants. In: International Migration Review Vol. 32 Nr. 3/98: 561-592.
- Singleton, Ann (2003): Statistical Data on Illegal Immigration in the European Union: A Discussion Paper on Policy Needs and Data Availability. UN Statistical Commission and Statistical Office of the UN Economic Commission for Europe - Statistical Office of the European Communities (EUROSTAT).
- Smith, Michael P.; Guarnizo, Luis E., Hrsg. (1999): Transnationalism from Below. New Brunswick.
- Smith, Peter H. (1997a): NAFTA and Mexican Migration. In: Bean, Frank D.; De La Garza, Rodolfo; Roberts, Bryan R. et al. (Hrsg.): At the Crossroads: Mexican Migration and U.S. Policy. Lanham, Boulder: 263-281.
- Smith, Robert (1999): Reflections on Migration, the State and the Construction, Durability and Newness of Transnational Life. In: Pries, Ludger (Hrsg.): Migration and Transnational Social Spaces. Aldershot: 187-219.
- Smith, Rogers M. (1997b): Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History. New Haven.
- Soskice, David (1999): Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary et al. (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Cambridge: 101-134.
- Soysal, Yasemin N. (1994): Limits of Citizenship. Chicago.

- Stalker, Peter (2000): *Workers without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*. Boulder.
- Steinbeck, John (1939): *The Grapes of Wrath*. London.
- Steinke, Ines (2000): Gütekriterien qualitativer Forschung. In: Flick, Uwe (Hrsg.): *Qualitative Forschung*. Hamburg: 319-331.
- Stobbe, Holk (2004): EU-Grenzpolitik im Vergleich: Die U.S.-mexikanische Grenze. In: Banse, Christian; Stobbe, Holk (Hrsg.): *Nationale Grenzen in Europa*. Frankfurt am Main: 276-294.
- Strauss, Anselm (1998): *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. München.
- Strobl, Rainer (1996): Zur Interpretation von Interviews mit türkischen Männern und Frauen. In: Strobl, Rainer; Böttger, Andreas (Hrsg.): *Wahre Geschichten? Zu Theorie und Praxis qualitativer Interviews*. Baden-Baden: 159-182.
- (1998): *Soziale Folgen der Opfererfahrungen ethnischer Minderheiten*. Baden-Baden.
- Strobl, Rainer; Böttger, Andreas, Hrsg. (1996): *Wahre Geschichten? Zu Theorie und Praxis qualitativer Interviews*. Baden-Baden.
- Süddeutsche Zeitung vom 13.2.2004: Schwarzarbeit im Haushalt nicht mehr strafbar.
- Thelen, Kathleen; Steinmo, Sven (1992): Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (Hrsg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analyses*. Cambridge: 1-32.
- Thranhardt, Dietrich (1997): Zuwanderungspolitik im europäischen Vergleich. In: Angenendt, Steffen (Hrsg.): *Migration und Flucht*. Bonn: 137-153.
- (1999a): Closed doors, back doors, side doors: Japan's nonimmigration policy in comparative perspective. In: *Journal of Comparative Policy Analysis* Vol. 1 Nr. 2/99: 203-223.
- (1999b): Germany's Immigration Policies and Politics. In: Brochmann, Grete; Hammar, Tomas (Hrsg.): *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. New York/Oxford: 29-58.
- (2000): Einwandererkulturen und soziales Kapital. In: Thranhardt, Dietrich; Hunger, Uwe (Hrsg.): *Einwanderer-Netzwerke und ihre Integrationsqualität in Deutschland und Israel*. Münster: 15-51.
- Tienda, Marta; Singer, Audrey (1995): Wage Mobility of Undocumented Workers in the United States. In: *International Migration Review* Vol. 29 Nr. 1/95: 112-138.
- Tönnies, Ferdinand (1988): *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie (zuerst 1887)*. Darmstadt.

- Treibel, Anette (1999): Migration in modernen Gesellschaften. München.
- Turner, Lowell; Hurd, Richard W. (2001): Building Social Movement Unionism: The Transformation of the American Labor Movement. In: Turner, Lowell; Katz, Harry C.; Hurd, Richard W. (Hrsg.): Rekindling the Movement. Ithaka: 9-26.
- Ucar, Ali (1983): Die illegale Beschäftigung der ausländischen Arbeiter und die Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin.
- U.S. Bureau of the Census (2000): Homeownership rate: 66,2%. In: Census of Population and Housing, Profiles of General Demographic Characteristics. Washington D.C. <http://www.fedstats.gov/qf/states>
- (2001): Census of Population and Housing, Profiles of General Demographic Characteristics. Washington D.C.
- (2002): 2000 Census of Population and Housing, Demographic Profile. Washington D.C.
- U.S. Bureau of Transportation Statistics (2000): North American Transportation in Figures. Vol. BTS00-05. Washington D.C.
- U.S. Department of Homeland Security (2003): 2002 Yearbook of Immigration Statistics. Washington D.C.
- U.S. Department of Justice (2002): Immigration and Naturalization Service Budget 1975-2002. Washington D.C. http://www.usdoj.gov/jmd/budgetsummary/btd/1975_2002/btd01ins.pdf
- U.S. Department of Labor (2003): Type of Law and Insurance Requirements for Private Employment. Washington D.C. <http://www.dol.gov/esa/regs/statutes/owcp/stwclaw/tables-html/table-1.htm>
- U.S. Department of Health and Human Services (2003): CMS Statistics 2003. CMS Publication Nr. 03445, Washington D.C.
- U.S. Department of Housing and Development (2003): Assisted Housing: National and Local. Washington D.C. <http://www.hud.gov>
- U.S. General Accounting Office (1999): Testimony: Illegal Aliens: Significant Obstacles to Reducing Unauthorized Alien Employment Exist. Washington D.C.
- U.S. Immigration and Naturalization Service (2000): Statistical Yearbook 1998. Washington D.C.
- (2002): Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service 1999. Washington, D.C.

- (2003a): Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: 1990 to 2000. Washington D.C.
- (2003b): Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service 2001. Washington, D.C.
- U.S. Supreme Court (1982): Entscheidung Nr. 457 U.S. 202 vom 15. Juni 1982.
- (2002): Hoffman Platic Compounds, Inc. vs. National Labor Relations Board. Entscheidung Nr. 00 – 1595 vom 27. März 2002.
- Vernez, Georges (1992): After Amnesty: The new Migratory Movement in the United States. Santa Monica.
- Violet, Joyce (1998): Welfare Entitlement for Legal and Illegal Immigrants. The Congressional View. In: In Defence of the Alien Vol. 20: 1-13.
- Vitt, Veronika; Heckmann, Friedrich (2000): Migration und Migrationspolitik in Deutschland 1998-2000. In: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Frankfurt am Main: 223-278.
- Vogel, Dita (1996a): Illegaler Aufenthalt und Legalisierungspolitik. In: AWO Bremen (Hrsg.): Illegale. Neue Anforderungen für die Migrationssozialarbeit. Bremen.
- (1996b): Soziale Sicherung und illegaler Aufenthalt. Bremen.
- (1998): Migrationskontrolle in Deutschland. Bremen.
- (1999a): Illegale Zuwanderung nach Deutschland und soziales Sicherungssystem. In: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.): Migration und Illegalität. Osnabrück: 73-90.
- (1999b): Illegaler Aufenthalt in Deutschland. Methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft Vo. 24 Nr. 2/99: 165-185.
- (2003): Illegaler Aufenthalt. Konzepte,, Forschungszugänge, Realitäten, Optionen. In: Leviathan Sonderheft 22/03: 161-179.
- Voices for Immigrant Justice (1998): Alternatives to the Illegal Reform and Immigration Responsibility Act of 1996. In: Migration World Magazine Vol. 26, No. 3/98: 32-35.
- von Oswald, Anne (1999): Arbeitseinsatz der „Gastarbeiter“ im Volkswagenwerk 1962-1974/75). In: Motte, Jan; Dominik, Katja; Jünemann, Marc; Reinecke, Astrid (Hrsg.): Angeworben, eingewandert, abgeschoben. Ein anderer Blick auf die Einwanderungsgesellschaft Bundesrepublik Deutschland. Münster: 83-100.
- von Prittwitz, Volker (1994): Politikanaylse. Opladen.
- von Seggern, Burkhard (1997): Illegale Beschäftigung, rechtliche Befunde und Perspektiven. In: Soziale Sicherheit 7/97.
- Waddington, Jeremy (2001): Trade Unions and Labour Relations in the United States. In: Transfer 3/2001.: 396-405.

- Waldinger, Roger (1997): *Social Capital or Social Closure? Immigrant Networks in the Labor Market*. Los Angeles.
- Waldinger, Roger; Der-Martirosian, Claudia (2000): *Immigrant Workers and American Labor: Challenge... or Disaster?* In: Milkman, Ruth (Hrsg.): *Organising Immigrants*. Ithaca: 49-80.
- Wallerstein, Immanuel M. (1974): *The Modern World-System*. New York.
- (1991): *Geopolitics and Geoculture : Essays on the Changing World-System*. Cambridge.
- (2000): *The Essential Wallerstein*. New York.
- Weber, Max (1988): Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: Weber, Max (Hrsg.): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: 146-185.
- Weitkamp, Rolf (1995): *Spielball des deutschen Arbeitsmarktes*. In: *Flüchtlingspolitik, BUKO - Arbeitsschwerpunkt Rassismus und* (Hrsg.): *Zwischen Flucht und Arbeit*. Hamburg: 93-118.
- Wiedl, Karl Heinz; Marschalck, Peter (2001): *Migration, Krankheit und Gesundheit: Probleme der Forschung, Probleme der Versorgung*. In: Marschalck, Peter; Wiedl, Karl Heinz (Hrsg.): *Migration und Krankheit*. Osnabrück: 283-312.
- Wihtol de Wenden, Catherine (1999): *Post-Amsterdam Migration Policy and European Citizenship*. In: *European Journal of Migration and Law* Nr. 1/99: 89 - 101.
- Woodrow-Lafield, Karen A. (1998): *Undocumented Residents in the United States in 1990: Issues of Uncertainty in Quantification*. In: *International Migration Review* Vol. 32 Nr. 1/98: 145-173.
- (1999): *Labor Migration, Family Integration, and the New America*. In: Haines, David W.; Rosenblum, Karen E. (Hrsg.): *Illegal Immigration in America: A Reference Handbook*. Westport: 13-26.
- Yamanaka, Keiko (2000): *Nepalese Labor Migration to Japan: From Global Warriors to Global Workers*. In: *Ethnic and Racial Studies* Vol. 23, Nr. 1/2000: 62-93.
- Zimmermann, Wendy; Tumlin, Karen (1999): *Patchwork Policies: State Assistance for Immigrants Under Welfare Reform*. Washington, D.C.
- Zolberg, Aristide R. (1999): *Matters of State: Theorizing Immigration Policy*. In: Hirschman, Charles; Kasinitz, Philip; DeWind, Josh (Hrsg.): *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: 71-93.