

# ICMPD

International Centre for  
Migration Policy Development

## **Bleiberecht für irreguläre MigrantInnen**

Formen, Kontroversen und Auswirkungen.

# Agenda

---

Regularisierung jetzt? Bleiberecht und Flüchtlingskrise

Begriffliche Klärung

Formen von Regularisierung

Kontroversen

Effekte (1) – Gibt es eine Sogwirkung von Regularisierung

Effekte (2) – Auswirkungen auf Beschäftigung

## Regularisierung jetzt?



*Flüchtlinge auf dem Weg über das ungarische Hegyeshalom zur österreichischen Grenze, Oktober 2015 (Quelle: Kurier, 17.10.2015)*



**DIE WELT**

Home Politik Wirtschaft Geld Sport Wissen Panorama Feuilleton ICON Reise PS WELT

↑ > Politik > Deutschland > Flüchtlinge: Warum Deutschland so wenig Asylbewerber abschiebt

POLITIK FLÜCHTLINGE

### Warum Deutschland so wenige Asylbewerber abschiebt

Neue Zürcher Zeitung

Menü ▾ Startseite Meinung International Wirtschaft Finanzen Schweiz Feuilleton Zürich Sport Wissen

Startseite > International

Flüchtlingskrise  
**Schweden will 80'000 abgelehnte Asylbewerber abschieben**  
Schweden plant die Abschiebung von bis zu 80'000 abgelehnten Asylbewerbern. Dafür will die Regierung Charterflüge mieten.

## Regularisierung jetzt?

---

- Flüchtlingskrise dominiert Debatten zu Migration und Migrationspolitik
  - » Zunehmend Negative öffentliche Meinung
  - » „Moral panic“ (Stichwort Köln)
  
- Trend zu restriktiven Maßnahme (insb. Abschiebungen)
  - » Befürchtung einer „Sogwirkung“ (Pull-effekt) von Maßnahmen, die als positive Anreize verstanden werden könnten.
  
- Dennoch: Bleiberechtsregelungen bleiben ein notwendiges Korrektiv.
  - » Notwendig insbesondere im Umgang mit langjährig irregulär aufhältigen oder ausreisepflichtigen MigrantInnen
  - » Notwendigkeit für Lösungen für abgelehnte, aber nicht ausgereiste AsylwerberInnen unter gegenwärtigen Asylkohorten in einigen Jahren

## Was ist unter Regularisierung zu verstehen?

---

- ....aufenthaltsrechtliche Maßnahmen, kraft derer ausländischen StaatsbürgerInnen, die unrechtmäßig aufhältig sind bzw. anderweitig gegen Aufenthaltsbedingungen verstoßen, einen Aufenthaltstitel erteilt werden (Baldwin-Edwards & Kraler 2009)
  
- Unterschiedliche Begrifflichkeiten:
  - » Regularisierung, Legalisierung, Amnestie, Bleiberecht, komplementärere Schutz, humanitärer Aufenthalt, etc.

## Was ist unter Regularisierung zu verstehen?

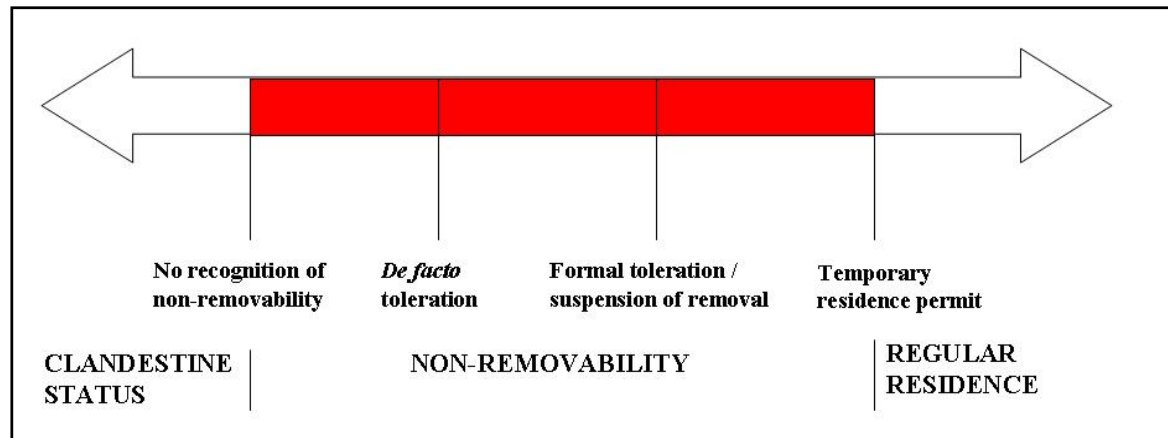
---

- ....aufenthaltsrechtliche Maßnahmen, kraft derer ausländischen StaatsbürgerInnen, die unrechtmäßig aufhältig sind bzw. anderweitig gegen Aufenthaltsbedingungen verstoßen, einen Aufenthaltstitel erteilt werden (Baldwin-Edwards & Kraler 2009)

### ABER:

- » Nicht alle Maßnahmen, die eine Regularisierung zur Folge haben, sind explizit als solche gedacht (z.B. [temporäre] Regularisierung durch Asylantrag, Erwerb eines rechtlichen Status durch Ehe mit EWR BürgerIn...)
- » „Informelle“ Regularisierungspraktiken/ kreative Lösungen in Einzelfällen
- » Unvollständige Regularisierungen („Duldung“: Aussetzung der Ausreisepflicht/ Abschiebung)
- » Regularisierungen stellen auch für Personen mit (temporären) legalem Aufenthalt (z.B. AsylwerberInnen im Verfahren, Studierende, Personen, Personen, deren Ausweisung ausgesetzt ist [Geduldeten] u.a. eine Möglichkeit der Statusverbesserung dar, werden teilweise explizit mit aufgenommen.
- » Regularisierung betrifft tw. nur Teilaspekte der ausländerrechtlichen Situation („Pflegeamnestie in Österreich“)

# Irregularität als Kontinuum/ Bleiberecht als Statusanpassung



Quelle: FRA (2011): Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union

- Regularisierung = Anpassung des rechtlichen Aufenthaltes, die nicht notwendigerweise als Regularisierung sichtbar (gemacht) wird (cf. Begrifflichkeiten)

## Zwei Grundtypen von Regularisierung in Europa

---

### Regularisierungsprogramme („Amnestien“)

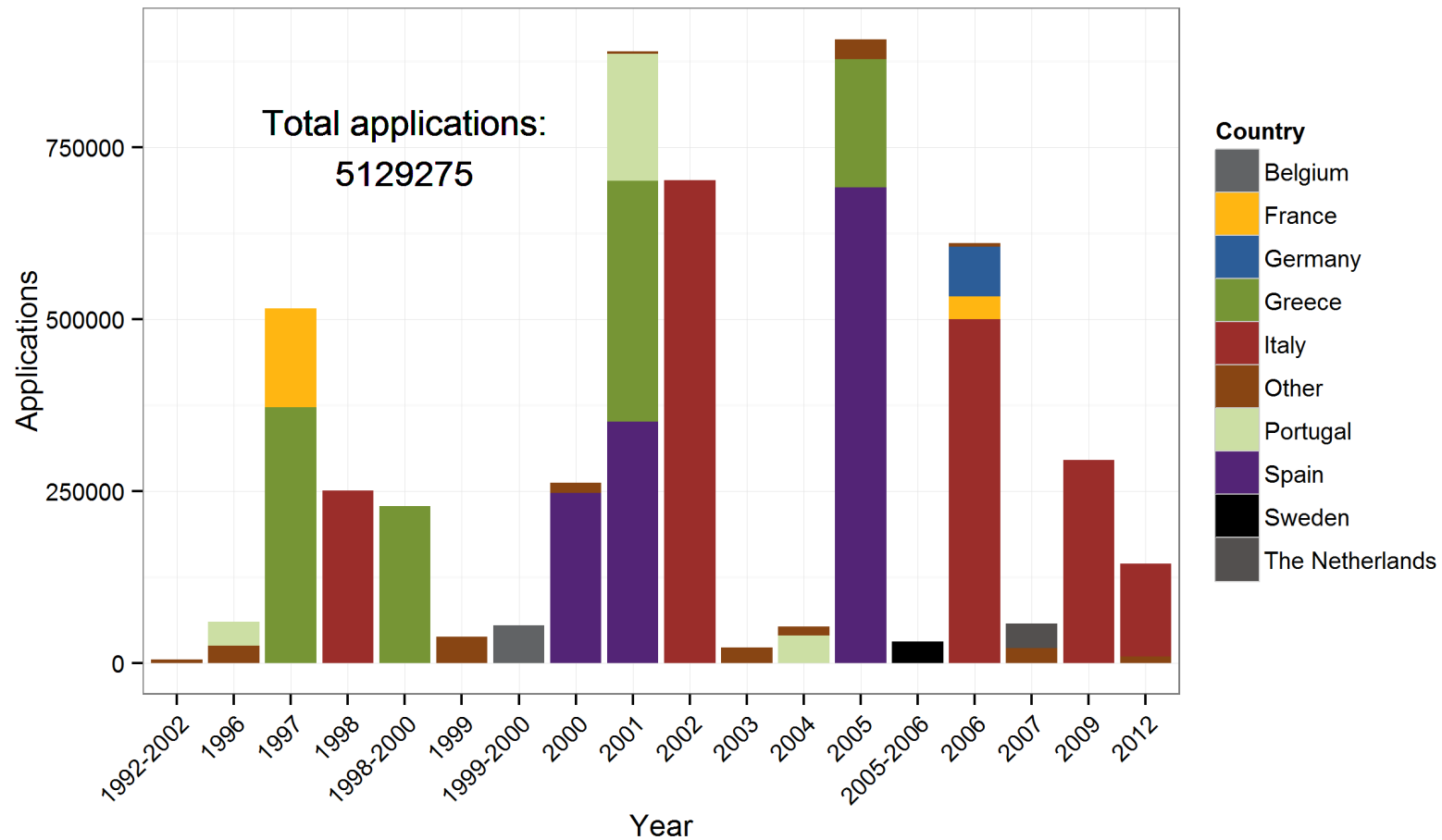
- » Zeitlich beschränkte, außerordentliche Maßnahmen
- » Gewöhnlich festgelegt in speziellen Gesetzen bzw. per Verordnung
- » Betreffen häufig große Zahlen an Personen
- » Sowohl humanitäre als auch arbeitsmarktpolitische Logik
- » Sichtbare/publike Form der Intervention

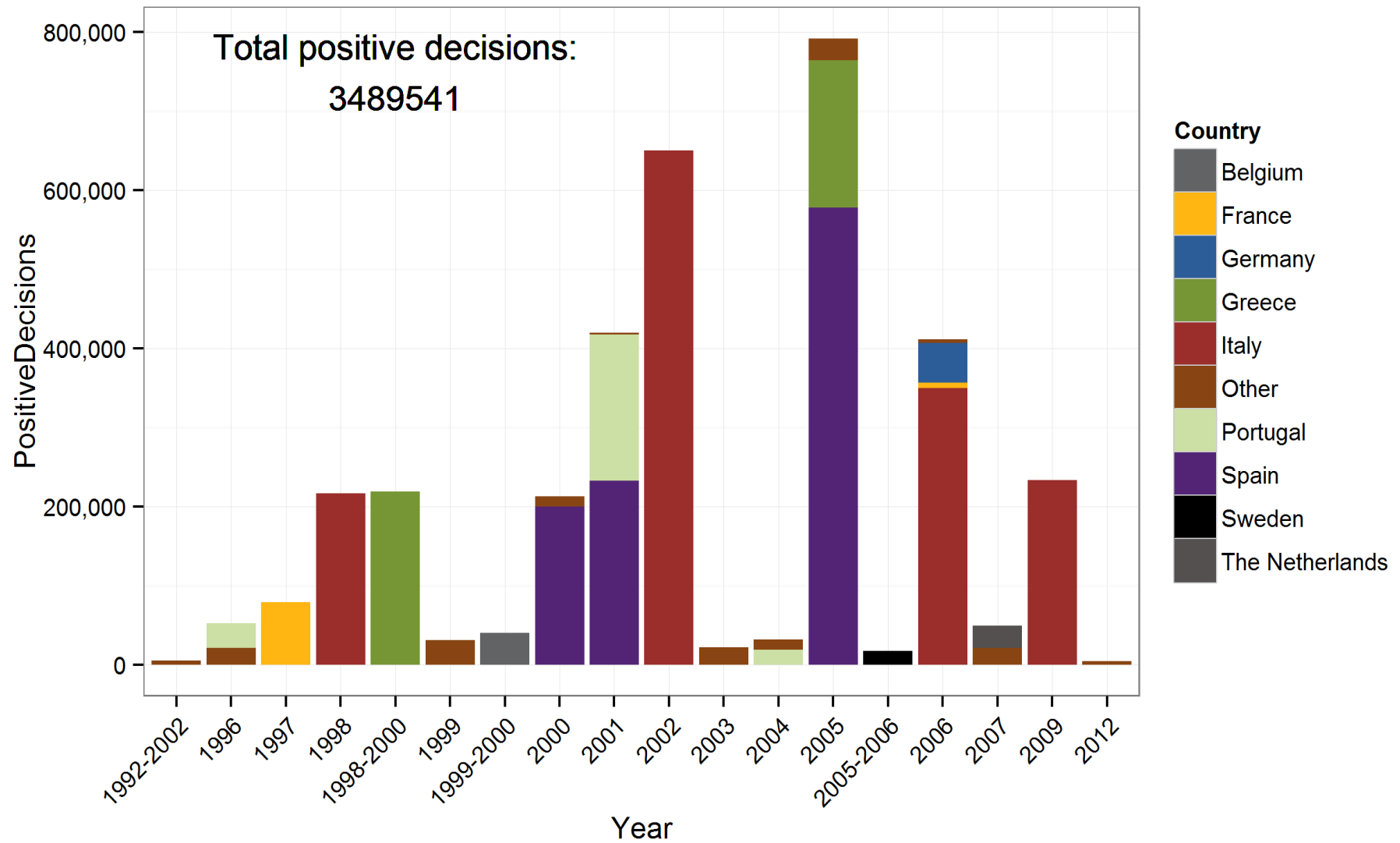
### Permanente Regularisierungsmechanismen

- » Laufend, ohne zeitliche Beschränkung mögliche Regularisierungsverfahren
- » Regulärer Bestandteil des Zuwanderungsrechts
- » Betreffen meist eine kleinere Anzahl von Personen
- » Überwiegend humanitäre Logik
- » Weniger sichtbar, weniger kontrovers



# Programme





## Regularisierung aus humanitären Gründen

---

- » Korrektiv für Defizite von Asyl/Aufenthaltsverfahren (z.B. lange Asylverfahren, Rückstand bei Asyl- oder Aufenthaltsverfahren...)
- » Um den Status von Personen im Graubereich zwischen Legalität/ Illegalität zu regularisieren (z.B. nicht-abschiebbare Personen)
- » Berücksichtigung besonderer humanitärer Situationen

### Kriterien

- » Mindestaufenthalt
- » Schutzgründe (komplementärer Schutz)
- » Familiäre Bindungen/ Integration (Art. 8, EMRK)
- » Unmöglichkeit der Rückführung
- » Gesundheitliche Gründe
- » 'Härtefall'-Klauseln

**Instrument:** vor allem permanente Regularisierungsmechanismen

# Regularisierung aus arbeitsmarktpolitischen/ steuerungspolitischen Gründen

---

- Regularisierung als ein Instrument zur Erreichung weitergehender Ziele
  - » Re-Regulierung der Schattenwirtschaft
  - » Bekämpfung von Schwarzarbeit
  - » Reduktion des Bestands an irregulär aufhältigen Personen
  - » Durchsetzung von gesetzlich festgelegten sozial- und arbeitsrechtlichen Mindeststandards
  - » Förderung der Integration (durch Abbau rechtlicher Barrieren)

## **Kriterien**

- » Mindestaufenthalt
- » Beschäftigung
- » andere

## **Instrumente**

- » Hauptsächlich Programme

## Kontroversen zu zu Bleiberecht

- Kontroversen betreffen vor allem Regularisierungsprogramme
- Grundsätzliche Einwände gegen Regularisierungen
  - »Nicht im Einklang mit der Rechtsordnung („Einheit der Rechtsordnung“)
  - »Belohne rechtswidriges Verhalten und unterminiere daher Rechtsstaatlichkeit
  - »Sei nicht notwendigerweise nachhaltig (Rückfall in die Irregularität)
  - »Belohne „Queue-Jumping“ (Ungleichbehandlung von AusländerInnen)
- Zentrales steuerpolitisches Instrument:
  - »Regularisierungen unterminieren die Steuerung von Migration und bewirken einen Pull-Effekt.



## Effekte (1) – gibt es eine Sogwirkung von Regularisierung?

---

- Argument der „Sogwirkung“ vielschichtig.
  - » Regularisierung führe zu vermehrter zukünftiger irregulärer Einwanderung.
  - » Erwartung einer möglichen Regularisierung (Bsp. USA) führe zu vermehrter zukünftiger Einwanderung.
  - » Regularisierung führe zu „Regularisierungstourismus“ innerhalb und möglicherweise von außerhalb des regularisierenden Landes
  - » In der EU: Regularisierung erlaube Sekundärmigration von Regularisierten in andere EU Staaten (Langansässigenrichtlinie).
  - » Regularisierungen hätten darüber hinaus Multiplikatoreffekte in der Zukunft (Familiennachzug)

## Empirische Belege für einen Sogeffekt?

---

- Hinweise für „Regularisierungstourismus“ in Europa aus benachbarten Staaten
  - Polen 2012: Etwas unter 10,000 Anträgen. Unter negativen Anträgen Anträge von „Regularisierungstouristen“, darunter v.a. Pakistani sowie Vietnamesen (v.a. aus CZ)
  - Angeblich erhöhte irregulärer Durchreise von UkrainerInnen, RumänInnen etc. in AT zum Zeitpunkt der letzten spanischen Regularisierung (2005)
  - „Beharrungseffekt“: Rückgang freiwilliger Rückkehr im Kontext von Diskussionen über bevorstehende Regularisierung in BE (2006/7)
  - Generell weitgehend anekdotisches Wissen, keinerlei Belege für eine Auswirkung auf zukünftige irreguläre Einreise
  
- Sogeffekt lässt sich nicht einfach feststellen/beobachten
  - Notwendigkeit theoriegeleiteter empirischer Analyse, die andere Faktoren mitberücksichtigt
  
- Verfügbare Studien deuten darauf, dass Effekt gering oder nicht vorhanden ist.
  
- Sogwirkung aus logischen Überlegungen nicht sehr plausibel (Planungshorizont von Individuen, Selektivität von Bleiberechtsmaßnahmen)

## Effekte (2) - Beschäftigungseffekte

---

- Wirkung oder Selektivität?
  - » Sind gute Arbeitsmarktintegration nach Regularisierung ein Hinweis auf positive Effekte von Regularisierung?
    - Mögliche positive Selektion: Programme, die auf Beschäftigungsstatus abzielen; Relevanz von Beschäftigung bei humanitär begründeten Regularisierungen („Kriterium Integration“)
    - Allerdings auch negative Selektion: z.B. Bleiberecht aufgrund von Krankheit, Härtefälle; langjährig geduldete ohne Arbeitsmarktzugang: schwierige Arbeitsmarktintegration erwartbar.
  - » Regularisierung Ausdruck widersprüchlicher Politiken
    - Rechtliche Inklusion (Regularisierung)
    - Rechtliche Exklusion im Falle irregulären bzw. prekären Aufenthaltes (z.B. Fehlender Zugang zu formeller Beschäftigung bei Aussetzung von Abschiebungen/Duldung)
    - Nachweis von Beschäftigung (Integration) häufig aber notwendig als Nachweis von guter Integration selbst bei humanitär orientierten Mechanismen



## Effekte (2) - Beschäftigungseffekte

---

Ergebnisse einer vergleichende qualitativen Studie („REGANE“, 2014, cf. Kraler et al. 2014)

- Unklare Auswirkungen von Regularisierung auf Erwerbsbeteiligung
  - » Mit .legalem Status Möglichkeit andere Pläne umzusetzen
- Wahrnehmung größerer Wahlmöglichkeiten
- Positive Auswirkungen bei manchen auf Gehälter
- Positive Effekte auf Arbeitsbedingungen und soziale Sicherung
  - » Besserer Zugang zu Gesundheitsleistungen, weniger ausbeutbar, Urlaub
- Rechtlicher Status als Brücke zu Weiterbildung / höhere Bildung
- Manche trotz rechtlichem Status weiterhin im informellen Beschäftigungsverhältnissen
  
- Bedeutung von Beschäftigung als Selektionskriterium

## Sicherheit als zentrales Ergebnis

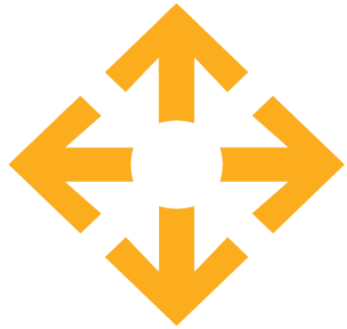
---

*I told a friend that my life, our life here does not start until you have your documentation. Imagine all the chaos we've been through and just a damn card makes all your doors open (Regularisierter Migrant aus El Salvador, Spain, REGANE Studie)*

## Literaturhinweise

---

- Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (eds.) (2009) : REGINE. Regularisations in Europe. Amsterdam: Pallas Publications
- Albert Kraler et al. (2014): Final Report - Feasibility Study on the Labour Market Trajectories of Regularised Immigrants within the European Union (REGANE I). Vienna: ICMPD
- Albert Kraler (2011): Fixing, Adjusting, Regulating, Protecting Human Rights - The Shifting Uses of Regularisations in the European Union. European Journal of Migration and Law 13, pp. 297-316
- Albert Kraler (2009): Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration? IMISCOE Working Paper Nr.24



# ICMPD

**International Centre for  
Migration Policy Development**

**Albert Kraler**

**Programmleiter, Forschung**

Albert.Kraler@icmpd.org

Gonzagagasse 1, 5. Stock,

1010 Wien, Österreich

Web: [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org); <http://research.icmpd.org>