

Rechtlos in Deutschland!

Die Situation von Menschen mit irregulärem Aufenthaltsstatus

VON HEIKO HABBE

Schätzungen gehen davon aus, dass 100.000–400.000 Menschen mit irregulärem Aufenthaltsstatus in Deutschland leben. Die überwiegende Mehrheit dieser Menschen ist nicht, wie häufig angenommen, illegal über die Grenze nach Deutschland gekommen. Sondern es handelt sich um Menschen, die zuvor einen legalen Aufenthaltsstatus besaßen, der jedoch aus unterschiedlichsten Gründen nicht verlängert wurde. Ein Leben mit irregulärem Aufenthaltsstatus bedeutet jedoch, ein Leben zu führen, dem fundamentale Rechte verwehrt sind. Der folgende Beitrag beschreibt aus der Perspektive der Betroffenen die alltäglichen Schwierigkeiten, mit denen sie konfrontiert sind. Die Unkenntnis öffentlicher Einrichtungen und Bildungsträger hinsichtlich der Gesetzeslage, aber auch rechtliche Vorgaben des Gesetzgebers oder zuständiger Bundesgerichte führen letztlich dazu, dass den Betroffenen fundamentale Rechte verweigert werden.

Morgens beim Aufstehen ein Gefühl von Druck auf den Ohren. Nach dem Frühstück die Kinder zum Schulbus begleitet, ein spontaner Besuch beim Hausarzt bringt dann Gewissheit: eine Mittelohrentzündung. Also ein Anruf beim Chef, für heute krankmelden. Und auf dem Weg nach Hause gleich noch in der Apotheke das verschreibungspflichtige Medikament mitnehmen.

Alltägliche Vorgänge, für viele von uns Routine. Nicht aber für Menschen aus anderen Ländern, die irregulär in Deutschland leben. Irregulär, das heißt: ohne die erforderliche Aufenthaltserlaubnis, ohne Kontakt zur Ausländerbehörde, die ansonsten versuchen würde, sie abzuschieben. Irregulär sein heißt, nicht einmal eine Duldung zu haben, jenen schwächsten Status des deutschen Aufenthaltsrechts, der zwar nur bedeutet, dass die Abschiebung vorläufig aufgeschoben ist, immerhin aber Zugang zu Existenzsichernden Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eröffnet, unterhalb des Niveaus von »Hartz IV«, und zu einer – wenn auch deutlich eingeschränkten – Gesundheitsversorgung. Menschen im irregulären Aufenthalt meiden staatliche Institutionen, begegnen auch anderen Menschen mit Vorsicht, versuchen, nicht aufzufallen, weil sie sonst befürchten müssten, aufgedeckt und abgeschoben zu werden und so ihre Existenz zu verlieren.

Wie viele von ihnen unter uns leben, weiß niemand – fundierte Schätzungen gehen aber von 100.000 bis 400.000 Menschen ohne Papiere, sogenannten »Sans-Papiers«, allein in der Bundesrepublik aus.

Sie leben in einer Schattenwelt, sichern ihr Überleben in Netzwerken von Menschen, denen sie vertrauen, von Landsleuten, auch von Deutschen, oft ohne dass ihr Gegenüber von der aufenthaltsrechtlich prekären Situation etwas ahnt. Die freundliche und effiziente Putzfrau aus einem lateinamerikanischen Land etwa, nennen wir sie Ana, die bar und ohne Rechnung bezahlt wird. Oder Oxana aus der Ukraine, die als Pflegekraft praktischerweise gleich im Haushalt der alten Dame lebt, für die sie sorgt, und wenn es sein muss, auch mal morgens um halb drei anpackt. Oder Alison, gelernte Schneiderin aus den USA, die für eine Designerin Einzelstücke in Heimarbeit näht. Irregularität hat viele Gesichter, häufig sind sie weiblich. Gemeinsam ist ihnen, dass sie keinen oder nur begrenzten Zugang zu staatlichen Institutionen wie den Gerichten, der gesetzlichen Krankenversicherung und dem Schulwesen haben.

Für Ana, Alison und Oxana ist alles andere als selbstverständlich, wie im eingangs geschilderten Beispiel, eine geregelte Arbeit mit Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zu haben. Eine Krankenversicherungskarte zu besitzen und damit ins Krankenhaus gehen zu können. Kinder bei sich zu haben und sie in die Schule schicken zu können. Bestimmte fundamentale Rechte können sie nicht oder nur schwer wahrnehmen: das Recht auf Gesundheit, auf Bildung, auf angemessene Arbeitsbedingungen. Rechte, die immerhin in völkerrechtlichen Abkommen wie dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der UN-Kinderrechtskonvention, in der europäischen Grundrechtscharta und im deutschen Grundgesetz verbürgt und für die Bundesrepublik verpflichtend sind.

Für Ana, Alison und Oxana ist alles andere als selbstverständlich, wie im eingangs geschilderten Beispiel, eine geregelte Arbeit mit Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zu haben. Eine Krankenversicherungskarte zu besitzen und damit ins Krankenhaus gehen zu können. Kinder bei sich zu haben und sie in die Schule schicken zu können. Bestimmte fundamentale Rechte können sie nicht oder nur schwer wahrnehmen: das Recht auf Gesundheit, auf Bildung, auf angemessene Arbeitsbedingungen. Rechte, die immerhin in völkerrechtlichen Abkommen wie dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der UN-Kinderrechtskonvention, in der europäischen Grundrechtscharta und im deutschen Grundgesetz verbürgt und für die Bundesrepublik verpflichtend sind.

Das Problem der Übermittlungspflicht Das hat seinen Hintergrund vor allem in der so genannten Übermittlungspflicht, die in § 87 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes geregelt ist. Diese Vorschrift verpflichtet

öffentliche Stellen, die zuständige Ausländerbehörde zu informieren, sobald sie erfahren, dass eine Ausländerin oder ein Ausländer sich unerlaubt in Deutschland aufhält. Die Betroffenen müssen also damit rechnen, dass ihr Status aufgedeckt wird, sie abgeschoben werden und damit ihre wirtschaftliche Existenz verlieren, wenn sie Kontakt zu einer Behörde aufnehmen, aber auch zu einem anderen öffentlichen Träger. Konsequenterweise vermeiden sie solche Situationen normalerweise. Die Denunziationspflicht des Aufenthaltsgesetzes erreicht also nicht ihren eigentlichen Zweck, den unerlaubten Aufenthalt zu beenden. Stattdessen treibt sie die Betroffenen letztlich tiefer in die Irregularität: Da sie zum Beispiel auch bei einer Meldung bei der gesetzlichen Rentenversicherung mit einer Anzeige rechnen müssten, bleibt ihnen nur der Weg, ihren Lebensunterhalt über informelle Beschäftigung zu sichern. Ihr Leben ist somit von gravierenden Beschränkungen geprägt.

Beispiel Gesundheitsversorgung: Zwar darf jeder irreguläre Migrant im Grundsatz zu jedem Arzt gehen. Der Arzt ist aufgrund seines hippokratischen Eids verpflichtet, den Patienten zu behandeln, und wegen der besonderen, im Strafgesetzbuch sogar mit Strafe bewehrten ärztlichen Schweigepflicht trifft ihn auch keine Übermittlungspflicht – im Gegenteil wäre es ihm verboten, das Geheimnis seines Patienten zu verraten.

Der Arzt hat aber die Möglichkeit, eine aufschiebbare Behandlung davon abhängig zu machen, dass die Übernahme der Behandlungskosten geklärt ist. Erst bei einem medizinischen Notfall geht der hippokratische Eid dem vor. Menschen ohne Papiere haben aus den geschilderten Gründen keinen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung. Ihre privaten Mittel reichen für die Behandlungskosten oft nicht aus. Zudem sind viele unsicher, ob sie wirklich ohne Furcht vor Aufdeckung einen Arzt oder ein Krankenhaus aufsuchen können. Umgekehrt haben auch manche Krankenhäuser Aufnahmeverfahren, die abschreckend wirken, etwa, wenn zur Anmeldung ein Personaldokument vorgelegt werden soll. Als Folge suchen viele irreguläre Migranten im Krankheitsfall einen Arzt nicht oder verspätet auf. Erkrankungen werden so verschleppt, mitunter chronifiziert, die Behandlung wird aufwendiger und auch teurer, die Heilungschancen können sich verschlechtern. Ein Beispiel aus der Praxis: Ein junger Mann arbeitete für einen Subunternehmer im Hamburger Hafen. Beim ungenügend geschützten Arbeiten an einer Kreissäge trennte er sich den Zeigefinger ab. Da der Arbeitgeber die Aufdeckung des Schwarzarbeitsverhältnisses verhindern wollte, verwehrte er ihm zunächst, ein Krankenhaus aufzusuchen. Als der Verletzte nach Stunden in eine Klinik kam, war der Finger nicht mehr zu retten.



Asylsuchende vor dem Brandenburger Tor zu Beginn dieses Jahres: Sie sind in den Hungerstreik getreten und fordern die Anerkennung ihres Asylantrages. Ansonsten droht ihnen die Abschiebung.

FOTO: KNA-BILD

Dabei hätte in diesem Fall aufgrund des akuten Notfalls sogar geholfen werden müssen, und auch das Krankenhaus hätte grundsätzlich die Behandlungskosten mit dem Sozialleistungsträger abrechnen können. Denn auf die Initiative des Katholischen Forums »Leben in der Illegalität«, in dem Verbände wie der Deutsche Caritasverband, die Deutsche Bischofskonferenz, die Malteser und der Jesuiten-Flüchtlingsdienst zusammenarbeiten (siehe dazu den Artikel von Bischof Norbert Trelle in diesem Heft), und weiterer Organisationen hin hat der Gesetzgeber im Jahr 2009 die Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz ergänzt. Es wurde ein »verlängerter Geheimnisvorbehalt« eingeführt, der die Schweigepflicht des medizinischen Personals auch auf die Krankenhausverwaltung ausdehnt und in einem Fall wie dem beschriebenen sogar auf die Sachbearbeiter im Sozialamt.¹ So sollte wenigstens die Notfallbehandlung von irregulären Migranten gesichert werden.

Unerfüllte Hoffnungen Die Hoffnung allerdings, dass auf diesem Weg auch eine weitere Schranke fallen möge, nämlich die Unsicherheit für Ärzte und Kliniken, ob überhaupt Kosten erstattet werden, hat sich nicht erfüllt. In der Praxis erheben die Sozialämter



vielfältige Einwände gegen die Erstattung. Zudem hat das Bundessozialgericht im Herbst 2013 entschieden, dass der so genannte »Nothelferparagraph« im SGB XII², der den Erstattungsanspruch des Krankenhauses begründet, im Asylbewerberleistungsgesetz nicht anwendbar sei. Damit ist derzeit die gesetzliche Grundlage für einen Ausgleich wieder unklar.

Nicht geregelt sind nach wie vor auch alle planbaren Behandlungen. Erhebliche Probleme ergeben sich etwa für schwangere Frauen: In der Situation der unmittelbar bevorstehenden Geburt ist ärztliche Hilfe unabweisbar geboten. Vor- und Nachsorgeuntersuchungen sind dagegen keine Notfallbehandlung. Und, ein anderer Bereich: für das neugeborene Kind eine Geburtsurkunde zu beantragen, bedeutet einen Gang zum Standesamt und somit ein erneutes Entdeckungsrisiko.

Angewiesen auf nichtstaatliche Unterstützungsstrukturen im Gesundheitsbereich

In der Praxis sind Sans-Papiers im Krankheitsfall damit weiter auf nichtstaatliche Unterstützungsstrukturen angewiesen, auf karitative Einrichtungen wie die »Malteser Migranten Medizin« und Netzwerke wie die medibüros. Der Malteserorden hat in mehreren deutschen Großstädten Behandlungszentren aufgebaut. Menschen ohne Krankenversicherung können hier in einer Gemeinschaftspraxis, in der Ärzte verschiedener Fachrichtungen nebeneinander arbeiten, behandelt werden. Genutzt wird das Angebot von irregulären Migranten, aber auch häufig von mittellosen Bürgern anderer EU-Staaten und nicht zuletzt von deutschen Kleinselbstständigen ohne Absicherung im Krankheitsfall.³

Die ebenfalls in vielen Städten existierenden Büros für medizinische Flüchtlingshilfe (medibüros) sind

Aufgrund ihres irregulären Aufenthaltsstatus sind die Betroffenen letztlich auf nichtstaatliche Unterstützungsstrukturen angewiesen. Dies gilt insbesondere für den Gesundheitsbereich. Das Foto zeigt Mitglieder des Regensburger Projektes Migrantenmedizin, die 2011 den Sozialpreis für caritatives und diakonisches Handeln verliehen bekommen haben. Im Hintergrund: Oberkirchenrat Johannes Stockmeier, Präsident des Diakonischen Werkes der EKD, Prälat Peter Neher, Präsident des Deutschen Caritasverbandes, und Jürgen Mathuis, Vorstandssprecher der Bruderhilfe-Pax-Familienfürsorge.

FOTO: KNA-BILD

selbstorganisierte Projekte, meist getragen von ehrenamtlicher Arbeit, die Menschen ohne Aufenthaltsstatus anonyme und kostenlose Behandlung durch qualifiziertes medizinisches Fachpersonal vermitteln. Dazu greifen sie auf Netzwerke von zur Unterstützung bereiten Ärztinnen und Ärzten zurück. Die Behandlung erfolgt häufig unentgeltlich, wo dies nicht möglich ist, werden Kosten über Spenden finanziert.⁴

Mittlerweile existieren auch erste kommunal unterstützte Projekte wie das Café 104 in München und die Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländern beim Flüchtlingszentrum in Hamburg. Die Clearingstelle, ein gemeinsames Projekt von Caritas, dem Deutschen Roten Kreuz und der Arbeiterwohlfahrt sowie der Stadt Hamburg, besteht im Kern aus einer Anlauf- und Beratungsstelle. Erkrankte Migranten ohne Status können sich hierhin wenden und werden nach einer Prüfung an Ärzte vermittelt. In Absprache mit den Betroffenen wird auch geprüft, ob infolge der Erkrankung ein Abschiebungshindernis vorliegt und eine Duldung erteilt werden kann; dann besteht ein Zugang zu regulären Leistungen im Rah-

men des Asylbewerberleistungsgesetzes. Ist dies nicht möglich, können Behandlungskosten aus einem Fonds getragen werden, den die Stadt für zunächst drei Jahre gefüllt hat. Bereits nach einer kurzen Anlaufphase ist das Projekt so gut angenommen worden, dass die Mittel vermutlich nicht für den gesamten Projektzeitraum reichen werden.⁵

Unkenntnis von Bildungseinrichtungen Ein weiterer Bereich, in dem Menschen ohne Papiere faktisch vom normalen Leben ausgeschlossen sind, ist der Bereich Bildung. Öffentliche Kindergärten und Schulen unterliegen als staatliche Träger grundsätzlich der Meldepflicht. Das jedenfalls galt bis 2011, als der Gesetzgeber in § 87 Aufenthaltsgesetz eine ausdrückliche Ausnahme für Schulen und Bildungseinrichtungen verankerte. Theoretisch könnten Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsstatus seither also ihre Kinder ohne Angst vor Entdeckung einschulen lassen. Nur ist diese Information bei vielen Schulen, aber auch vielen Betroffenen, offenkundig noch nicht angekommen. Einschulungsverfahren, bei denen zum Beispiel eine Meldebescheinigung verlangt wird, schrecken weiterhin ab. Im Kindergarten ist es oft der fehlende Kita-Gutschein, der den Zugang verhindert.

Ausbeuterische Arbeitsbedingungen Schwierigkeiten ergeben sich auch im Bereich der Arbeit. Zwar gelten Arbeitsrecht und Arbeitsschutzbedingungen grundsätzlich unterschiedslos für Deutsche und Ausländer, mit und ohne Aufenthaltsstatus. Aufgrund ihres prekären Status können »Papierlose« aber keine Arbeitserlaubnis erhalten. Ihren Lebensunterhalt können sie meist nur in Arbeitsverhältnissen sichern, die doppelt irregulär sind: aufenthalts- und sozialversicherungsrechtlich. Damit sind sie leichte Opfer für ausbeuterische Arbeitsbedingungen und Lohnbetrug. Den Weg zum Arbeitsgericht, um etwa ausstehenden Lohn einzuklagen, scheuen sie in der Regel, weil sie hier ein erneutes Entdeckungsrisiko vermuten. Nur relativ wenige Musterprozesse sind bekannt geworden, in denen Migranten ohne Status, fachkundig unterstützt etwa durch die gewerkschaftlichen Anlaufstellen von MigrAr (Migration und Arbeit) unter dem Dach von ver.di, erfolgreich gerichtlich gegen ihre Arbeitgeber vorge-

gangen sind. So erstritt der Schweißer Zoran G. in Hamburg mehr als 25.000 Euro an vorenthaltenem Lohn. Häufig lassen sich Konflikte in diesem Feld aber auch außergerichtlich beilegen, wenn die Betroffenen fachlich gut beraten sind und entsprechend selbstbewusst auftreten.

Wie aber könnte die Lebenssituation von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Irregularität nachhaltig verbessert werden?

Die Politik ist gefordert Eine Streichung der in Europa beispiellosen und letztlich ineffektiven Meldepflichten könnte hier eine Erleichterung bewirken. Die SPD-Bundestagsfraktion hat in der vergangenen Legislaturperiode einen Gesetzesvorschlag eingebracht⁶, der zumindest eine Beschränkung auf die Ausländerbehörden und die Polizei gebracht hätte. In der aktuellen Legislaturperiode sind keine ähnlichen Initiativen bekannt.

Eine Streichung beziehungsweise Reduzierung der Meldepflichten würde es den Betroffenen beispielsweise ermöglichen, sich anzumelden und dadurch die Voraussetzungen für einen Schulbesuch von Kindern zu schaffen. Erwerbstätige könnten Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse werden und so für den Krankheitsfall vorsorgen – denn die einschlägigen Regelungen im 5. Buch des Sozialgesetzbuchs knüpfen allein an



Insbesondere im Schulbereich kommt es immer wieder vor, dass Kinder von Menschen ohne Papiere bei der Einschulung abgewiesen werden, obwohl entsprechende Gesetze den Schulbesuch garantieren.

Das Foto zeigt Kinder während eines ökumenischen Gottesdienstes aus Anlass der Einschulung in Bonn.

FOTO: KNA-BILD



das Arbeitsverhältnis an, nicht an den aufenthaltsrechtlichen Status.

Da die im Gesetz bereits vorgenommenen Anpassungen, wie oben angedeutet, offenbar bei den Krankenhäusern, Schulen und Kindergärten noch nicht vollständig angekommen sind, wäre zudem eine breite Diskussion in den betroffenen Kreisen wünschenswert, um für die Probleme von Menschen ohne Papiere zu sensibilisieren.

Nachzudenken wäre auch über Mittel und Wege, ein Herausrutschen aus der aufenthaltsrechtlichen Legalität zu vermeiden. Denn oft steht am Anfang eines Lebens in der Irregularität eine gescheiterte reguläre Migrationskarriere: Nach dem Au-pair-Jahr erfüllt sich die Hoffnung auf einen Studienplatz nicht. Nach dem Studium kann ein qualifizierter Arbeitsplatz nicht in der vom Gesetz eingeräumten Frist gefunden werden. Nach dem Besuchsaufenthalt mit Touristenvisum kehrt die alte und zunehmend kranke Mutter nicht in ihr Heimatland zurück, sondern bleibt – erst einen Monat, dann ein halbes Jahr. Flexiblere Regeln zum Beispiel für

Menschen ohne Papiere führen ein unauffälliges Leben, um der drohenden Abschiebung zu entgehen. Das Foto zeigt eine Frau ohne gültige Papiere in der entsprechenden Einrichtung am Frankfurter Flughafen.

FOTO: KNA-BILD

den Familiennachzug und den Arbeitsmarktzugang könnten helfen, Menschen in der Legalität zu halten.

Erkundet werden könnte auch, wie Wege zurück in den erlaubten Aufenthalt eröffnet werden können. Möglich erschiene, in begründeten Einzelfällen – etwa bei mehrjährigem Aufenthalt, weitgehender Integration, dem Zusammenleben mit minderjährigen Kindern und der Aussicht auf eine Sicherung des Lebensunterhalts durch eine legale Beschäftigung – eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete, aber auch Modelle für Regularisierungen im Einzelfall aus anderen Ländern wie Spanien liefern hier Anregungen.⁷

Der staatliche Anspruch auf Kontrolle und Steuerung von Migration wird dadurch nicht in Frage gestellt. In einer liberal verfassten Gesellschaft wird sich ein solcher Anspruch aber nie lückenlos durchsetzen lassen. Soweit Menschen sich in solchen Lücken wiederfinden, ob gezielt angestrebt oder im Zuge des Scheiterns von Migrationsprozessen, muss ihnen die Wahrnehmung fundamentaler Rechte ermöglicht werden.

HEIKO HABBE

Rechtsanwalt, Policy Officer für den Jesuiten-Flüchtlingsdienst Berlin

ANMERKUNGEN

1 Vgl. Allg. Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, Ziff. 88.2.4.0.

2 § 25 SGB XII. BSG, Urt. v. 30.10.2013, Az. B 7 AY 2/12 R.

3 Weitere Informationen unter www.malteser-migrantenmedizin.de.

4 Siehe etwa www.medibuero.de.

5 Weitere Informationen unter http://www.fz-hh.de/de/projekte/clearingstelle_mv.php.

6 BT-Drs. 17/56.

7 Vgl. die Nachweise in: Deutscher Caritas Verband e.V. (Hrsg.) (2006), Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus: Königsweg, Irrweg oder pragmatische Lösung? Ein europäisches Expertengespräch.