

**Aufenthaltsrechtliche
Illegalität**

Lagebericht des Forums
Leben in der Illegalität
S. 2

Statements zu politischen
Aspekten
S. 4

Migration & Integration Info



Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität finden in der Regel eine Beschäftigung auf dem Schattenarbeitsmarkt.

Liebe Leserinnen und Leser, weitgehend unbeachtet leben in Deutschland Ausländer(innen), deren Aufenthalt weder erlaubt noch gestattet oder geduldet ist – Expert(inn)en schätzen, dass dies zwischen 180.000 und 520.000 Menschen betrifft. Die Caritas spricht in diesem Zusammenhang von „Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität“. Dass deren schwierige Lebenssituation im Allgemeinen wenig Beachtung und Anteilnahme findet, kann aus zwei Gründen nicht überraschen.

Zum Ersten: Weil Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität die Folgen einer Abschiebung in ihre Herkunftsländer fürchten, bleiben sie meist unsichtbar und erleiden eine „stille Not“. Ihr Leben ist bestimmt durch das Bemühen, nicht aufzufallen: Jede Aufmerk-

samkeit könnte bewirken, dass der Aufenthalt in Deutschland beendet wird. Aus diesem Grund bleibt beispielsweise in vielen Fällen trotz einer schwerwiegenden Erkrankung ein Arztbesuch aus.

Hinzu kommt: Wer illegal hier lebt, hat dieses Schicksal – so würden es vermutlich viele sehen – selbst gewählt und muss mit den Konsequenzen leben. Dass Menschen auch ungewollt (etwa als Opfer von Menschenhandel) oder unwissentlich (etwa weil der Grund für ihren erlaubten Aufenthalt entfallen ist) in diese Situation geraten, ist wenig bekannt. Wer dieses Leben auf sich nimmt, hat in den allermeisten Fällen gewichtige Gründe – auch wenn diese rechtlich zumeist keinen Aufenthalt sichern würden. Fehleinschätzungen und Vorurteilen zum Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität entgegenzu-

wirken ist ein Ziel dieser Beilage. Aber wir wollen auch einen (möglichen) inneren Konflikt mit dem eigenen Rechtsempfinden in dieser Frage thematisieren. In einem indirekten Streitgespräch stellen zwei Migrationsexperten hierzu ihre kontroversen Standpunkte dar (s. S. 4 in diesem Heft).

Viele Akteure setzen sich beharrlich und voller Überzeugung für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ein. Zu ihnen gehört der Deutsche Caritasverband (DCV), dessen Engagement die anwaltschaftliche Arbeit mit umfasst. So ist der DCV Gründungsmitglied des Katholischen Forums Leben in der Illegalität, das 2004 auf Initiative der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz ins Leben gerufen wurde. Gemeinsam setzen sich die Mitglieder des Forums gegenüber politischen Entscheidungsträger(inne)n dafür ein, dass diese Menschen Rechte in Anspruch nehmen können, ohne eine Abschiebung befürchten zu müssen. Das Engagement stellt das Recht des Staates, Bedingungen für Ein- und Ausreise oder den Aufenthalt in Deutschland zu regeln, nicht infrage. Vielmehr geht es darum, den Menschenrechten Geltung zu verschaffen, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus Beachtung finden müssen. Hierzu findet eine Vernetzung mit weiteren Akteuren statt – unter anderem im Rahmen der Jahrestagung Illegalität, die sich als wichtige Diskussionsplattform etabliert hat. Die 2011 erfolgte Klarstellung im Aufenthaltsgesetz, wonach Bildungseinrichtungen nicht länger verpflichtet sind, aufenthaltsrelevante Daten an die Ausländerbehörden zu übermitteln, ist maßgeblich auf den Einsatz zivilgesellschaftlicher Akteure zurückzuführen.

Die Caritas in Deutschland verbindet die politische Arbeit mit der direkten Unterstützung der Betroffenen. In dieser Beilage findet sich ein Praxisbeispiel der „Malteser Medizin für Menschen ohne Kran-

kenversicherung“, durch die an 19 Standorten in Deutschland auch Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität behandelt, informiert und weitervermittelt werden. Viele weitere Dienste – darunter oftmals der Migrationsdienst der Caritas – sind mit Fragen und Problemlagen rund um die aufenthaltsrechtliche Illegalität konfrontiert. Wir werden auch in Zukunft unsere Stimme für eine Personengruppe erheben, die nur sehr begrenzte Möglichkeiten hat, selbst für ihre Rechte einzutreten. Unter den momentanen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ist jedoch zu befürchten, dass selbst kleinste Verbesserungen zu einem Kraftakt werden. Hoffentlich gelingt es uns auch in dieser Phase wieder, Politiker(innen) für die Notlagen von Menschen zu sensibilisieren und gemeinsam um gute Lösungen zu ringen. Vielleicht liegt derzeit aber auch eine Aufgabe darin, ein Rollback zu verhindern und zumindest die Fortschritte der Vergangenheit zu verteidigen.

Mut macht in dieser Phase das Wirken verschiedener Dienste und Einrichtungen, die Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität tagtäglich Hilfe in „stillen Notlagen“ geben. Unsere Mitarbeitenden leisten damit einen unverzichtbaren Beitrag, dass wir unserem Anspruch „Not sehen und handeln“ gerecht werden, und führen uns immer wieder die prekäre Situation der Betroffenen vor Augen.

Ihr Peter Neher



Prälat Dr. Peter Neher
Präsident des Deutschen
Caritasverbandes
E-Mail: peter.neher@caritas.de

Thema

Papierlos im Land – zur Lage von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität¹

Personen, die in Deutschland in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben, sind tagtäglich vor große Herausforderungen gestellt. Fundamentale Rechte – wie das Recht auf Gesundheit, auf Bildung sowie auf angemessene Arbeitsbedingungen – werden vielen von ihnen faktisch verwehrt. Dabei gelten diese Rechte für alle Menschen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Das Katholische Forum „Leben in der Illegalität“, das von der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz, der Caritas, den Maltesern und dem Jesuiten-Flüchtlingsdienst getragen wird, setzt sich bereits seit 2004 dafür ein, dass Menschen ohne Papiere ihre grundlegenden sozialen Rechte in Anspruch nehmen können. Dieser Begriff „Menschen ohne Papiere“ (vom französischen „Sans-Papiers“) meint Menschen, die

sich irregulär in Deutschland aufhalten, das heißt ohne Aufenthaltserlaubnis, Gestattung oder Duldung. Die letzten Schätzungen (2015) gehen davon aus, dass zwischen 180.000 und 520.000 Menschen ohne Papiere langfristig in Deutschland ansässig sind.² Die Zahlen basieren auf Berichten und Einschätzungen von Experten und Betroffenen. Konkretere Angaben sind nicht verfügbar.

Anders als zunächst vermutet soll die Zahl der Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland seit 2015 – trotz der insgesamt gewachsenen Migrationsbewegungen – nicht dramatisch gestiegen sein. Abgelehnte Asylbewerber(innen) sind zwar „ausreisepflichtig“, erhalten aber regelmäßig eine Duldung nach § 60 a Aufenthaltsgesetz. In diesem Fall gehören sie nicht in die Gruppe der „Sans-Papiers“.³

Die Wege in den irregulären Aufenthalt sind sehr vielschichtig, und die Gruppe der Menschen ohne Papiere ist sehr heterogen. Beispielsweise handelt es sich um Personen, die zunächst einen Aufent-

haltstitel (etwa für Au-pairs oder Studierende) besaßen und über dessen Geltungsdauer hinaus geblieben sind („Overstayer“), oder um Opfer von Menschenhandel.

Die drängendsten Probleme

Menschen ohne Papiere stehen vor einer Vielzahl von Schwierigkeiten – die Gewährleistung der Gesundheitsversorgung, des Schulbesuchs und des Schutzes vor (Arbeits-)Ausbeutung sowie die Ausstellung einer Geburtsurkunde scheinen die drängendsten zu sein.

So unterschiedlich die Probleme auch sein mögen, im Hintergrund stehen meist die Übermittlungspflichten nach § 87 Aufenthaltsgesetz. Häufig verhindern sie, dass Menschen ohne Papiere ihre Rechte auch tatsächlich in Anspruch nehmen oder Rechtsschutz suchen. Gemäß § 87 Abs. 2 Nr. 1 haben öffentliche Stellen die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis vom Aufenthalt eines Ausländers erlangen, der einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist.

Für die Gesundheitsversorgung bedeutet dies: Bei einer Behandlung greift, wie bei allen anderen Menschen, die Schweigepflicht des Arztes oder der Ärztin, welche die Übermittlungspflicht nicht trifft. Geht es allerdings um eine aufschiebbare Behandlung, kann der Arzt diese so lange aussetzen, bis die Frage der Kostenübernahme geklärt ist. Für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ist mit Hilfe des sogenannten „verlängerten Geheimnisschutzes“ lediglich eine Versorgung im medizinischen Notfall ohne Aufdeckung ihres Status möglich; denn in solchen Fällen geht die Schweigepflicht des Arztes auch auf die Mitarbeitenden im zuständigen Sozialamt über, so dass eine Abrechnung ohne Offenlegung gegenüber der Ausländerbehörde möglich ist. Da es für Krankenhäuser jedoch schwierig ist, die Bedürftigkeit eines Patienten nachzuweisen, erfolgt häufig keine Kostenerstattung. Die geschilderten Schwierigkeiten führen dazu, dass Menschen ohne Papiere in den allermeisten Fällen auf einen Arztbesuch verzichten. Krankheiten werden verschleppt, die Heilungschancen verschlechtern sich. Letztlich fallen dann bei einer notwendig werdenden Notfallbehandlung höhere Kosten an als bei einer regulären Behandlung. Mit ähnlichen Problemen sehen sich schwangere Frauen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität konfrontiert: Oft verzichten sie auf die Vor- und Nachsorge, wodurch sie selbst und ihr Kind erhöhten Gesundheitsrisiken ausgesetzt sind.

Im Bereich Bildung konnten in den letzten Jahren Verbesserungen erreicht werden. So wurden 2011 im Aufenthaltsgesetz alle „Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen“ von der Übermittlungspflicht an die Ausländerbehörde ausgenommen. Dennoch sind hier auf der Landes- und Kommunalebene zum Teil noch erhebliche Hürden zu überwinden. So ist es keine Seltenheit, dass zur Anmeldung in Schule oder Kindergarten Meldedokumente oder Kita-Gutscheine vorgelegt werden müssen, was für Familien ohne Papiere eine Schwierigkeit bedeutet. Die Folge ist, dass die Kinder um

ihre Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten gebracht werden. Es muss das Ziel sein, dass jedes Kind Zugang zu Bildung hat.

Arbeitnehmer in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind fast ausschließlich irregulär, das heißt in der Schwarzarbeit tätig. Hieraus erwachsen unterschiedlichste Probleme: Abhängig Beschäftigte sind unabhängig von ihrem Status grundsätzlich sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Das Versicherungsverhältnis tritt automatisch mit Aufnahme der Beschäftigung und unabhängig davon ein, ob eine Anmeldung bei der zuständigen Behörde erfolgte und Beiträge entrichtet wurden. Bei Aufdeckung der irregulären Beschäftigung hat der Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge nachzuzahlen. Allerdings sind die Versicherungsträger als öffentliche Stellen zur Übermittlung an die Ausländerbehörden verpflichtet. Es erhöht sich also auch in diesem Fall das Risiko einer Abschiebung. Menschen ohne Papiere sind leichte Opfer für Ausbeutung und Lohnbetrug, da ihre Arbeitgeber ein Druckmittel haben und nicht fürchten müssen, dass sich die Sans-Papiere gegen ihre Arbeitsbedingungen wehren oder ihren Lohn einklagen.

Ein weiteres drängendes Problem betrifft die Ausstellung einer Geburtsurkunde. Denn auch die Standesämter sind zur Übermittlung an die Ausländerbehörde verpflichtet. Darüber hinaus sind die Ausländerbehörden aufgrund des Staatsangehörigkeitsgesetzes am Verfahren zu beteiligen. Aus fehlenden Identitätspapieren kann eine weitere Schwierigkeit erwachsen. Häufig lässt sich die Identität der Eltern und des Kindes nicht nachweisen. Trotzdem muss die Geburt – mit entsprechendem Hinweis – ins Geburtenregister aufgenommen werden. In diesen Fällen kann keine Geburtsurkunde, wohl aber eine beglaubigte Abschrift des Geburtenregistereintrags erteilt werden.

Genauere Informationen zu diesem und vielen weiteren Themen enthält das Beratungshandbuch „Aufenthaltsrechtliche Illegalität“, das die Caritas und das Deutsche Rote Kreuz im Dezember 2017 in einer aktualisierten Fassung veröffentlicht haben.⁴

Auch in Zukunft bleibt es, nicht nur für kirchliche Einrichtungen, wichtig, sich für die grundlegenden sozialen Rechte von Menschen ohne Papiere einzusetzen, sich zu vernetzen und weiterzubilden, den Betroffenen eine Stimme zu geben und sie zu befähigen, ihre Rechte wahrzunehmen.

Lisa-Marie Singer

Geschäftsführerin Katholisches Forum Leben in der Illegalität

Anmerkungen

1. Die Begriffe „Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität“, „Sans-Papiers“ oder „Menschen ohne Papiere“ sind im Heft synonym verwendet.
2. VOGEL, D.: Update report Germany: Estimated number of irregular foreign residents in Germany, 2014; <http://irregular-migration.net>
3. VON MANTEUFFEL, M.: Papierlos und unterversorgt – Die notwendige Verbesserung der Gesundheitsvorsorge von Menschen ohne Papiere in Deutschland, in: *ZfME* 64/2018, S. 34.
4. DCV UND DRK: *Aufenthaltsrechtliche Illegalität. Beratungshandbuch 2017*, Download: www.caritas.de, Suchwort: „Beratungshandbuch“.

NACHGEFRAGT

Statements zu politischen Aspekten



PD Dr. Stefan Luft



Stefan Keßler

Beim Umgang mit Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bestehen unterschiedliche Erwartungen: Ein Staat, der grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen unterliegt, darf sich nicht damit abfinden, dass Menschen aus Angst vor Entdeckung und Abschiebung elementare und völkerrechtlich garantierte Rechte nicht in Anspruch nehmen. Gleichzeitig wird von einem Rechtsstaat ein wirkungsvolles Vorgehen gegen den unerlaubten Aufenthalt erwartet. Der Migrationsforscher Stefan Luft von der Universität Bremen und Stefan Keßler vom Jesuiten-Flüchtlingsdienst skizzieren in diesem Spannungsfeld Erwartungen an die Politik.

Beide Interview-Partner haben die folgenden Fragen unabhängig voneinander beantwortet.

1. In Deutschland sind Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität von zentralen Versorgungsbereichen ausgeschlossen. Von Teilen der Zivilgesellschaft wird daher gefordert, den Zugang zu elementaren Rechten zu erleichtern. Wie kann dies bewerkstelligt werden? Und werden damit – so die mitunter geäußerte Befürchtung – Anreize für das Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität geschaffen?

Luft: Illegale Einreise und illegaler Aufenthalt sind nach der geltenden Rechtslage strafbar. Unabhängig davon wachsen Personen, die illegal einreisen, kraft ihres Aufenthalts Rechte zu. Als illegal Beschäftigte können sie vor Arbeitsgerichten klagen. Um Kindern die Möglichkeit zu geben, zur Schule zu gehen, wurden Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen ausdrücklich von der Pflicht, illegalen Aufenthalt den Ausländerbehörden zu mel-

den, ausgenommen. Für Krankenhausverwaltungen gilt das Gleiche. Es steht dem Gesetzgeber frei, die Rechte von Personen, die sich unrechtmäßig in Deutschland aufhalten, auszuweiten. Damit würde die aufenthaltsrechtliche Illegalität staatlicherseits nicht nur hingenommen, sondern sogar gefördert. Weitere Anreize zu einer illegalen Zuwanderung würden geschaffen. Das „Kalkül des Bleibens“ trotz fehlenden Aufenthaltsrechts geht schon heute in sehr vielen Fällen auf.

Keßler: Der Umgang mit „statuslosen“ Ausländerinnen und Ausländern steht im Spannungsfeld zwischen der Durchsetzung von Gesetzen und der Verwirklichung der Menschenrechte. Das muss aber kein Konflikt sein, denn Rechtsdurchsetzung ist kein Selbstzweck, sondern dient der Errichtung und Aufrechterhaltung einer Ordnung, in der Menschenrechte ihre Geltung voll entfalten können. Im Streit um einen „ordnungsrechtlichen versus menschenrechtlichen“ Umgang mit „Statuslosen“ ist daher eine pragmatische Position notwendig:

- ♦ Der Staat gibt seinen Anspruch auf Durchsetzung der Einwanderungssteuerung nicht auf.
- ♦ Gleichzeitig erfüllt er seine Verpflichtung zur wirksamen Gewährleistung fundamentaler Menschenrechte auch für Menschen ohne Aufenthaltsstatus: Fundamentale Menschenrechte müssen ohne weitere Voraussetzung in Anspruch genommen werden können, auch ohne Angst vor Aufdeckung des illegalen Aufenthalts.

„Durchdekliniert“ heißt dies zum Beispiel:

- ♦ Der Staat behält das Recht, Einwanderung zu regeln und die Regelungen erforderlichenfalls auch zwangsweise durchzusetzen. Ausweisung und Abschiebung werden durch die Position nicht grundsätzlich infrage gestellt.
- ♦ Das Recht auf Gesundheit muss tatsächlich in Anspruch genommen werden können, ohne dass die Aufdeckung eines illegalen Aufenthaltes droht. Mithin muss die ärztliche Versorgung über die reinen Notfälle hinaus gewährleistet sein, ohne dass die Daten des Patienten an die Ausländerbehörde weitergegeben werden. Insoweit sind die Übermittlungspflichten weiter einzuschränken. Die ärztliche Schweigepflicht muss sich im Wege des verlängerten Geheimnisschutzes auch auf die Verwaltungshilfen erstrecken, namentlich das Sozialamt als Kostenträger. Zur Frage der Finanzierung ist eine politische Lösung zu finden.

- ◆ Kinder müssen ihr Recht auf Bildung angstfrei in Anspruch nehmen können. Deshalb sind bereits Schulen von der Übermittlungspflicht gesetzlich ausgenommen worden. Es muss aber noch ermöglicht werden, ein Kind auch ohne amtliche Meldebestätigung in einer Schule anzumelden.
- ◆ Für geleistete Arbeit muss der vereinbarte Lohn eingeklagt werden können. Insoweit ist sicherzustellen, dass etwa Arbeitsrichter(innen) nicht aufenthaltsrechtliche Daten des Klägers/der Klägerin an die Ausländerbehörde weitergeben müssen.

Die Annahme, hierdurch würden Anreize für ein Leben in der Illegalität geschaffen, ist lebensfremd. Der Druck, der auf „statuslosen“ Ausländerinnen und Ausländern lastet, bliebe weiterhin sehr hoch.

2. Jenseits der Versorgung stellt sich die Frage, wie der Staat generell mit dem Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität umgehen sollte: Muss dieses Phänomen als unvermeidlich akzeptiert werden? Geht es in erster Linie um eine Ausweitung ordnungsrechtlicher Maßnahmen, oder müsste die Politik über Wege aus der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Form von Legalisierungen nachdenken?

Luft: Illegale Migration lässt sich nicht vollständig verhindern. Daraus den Schluss zu ziehen, die Politik müsse ihren Kontroll- und Steuerungsanspruch aufgeben, würde die politische Polarisierung weiter vorantreiben. Legalisierungen unerlaubten Aufenthalts sind Reaktionen auf Staatsversagen. Die Kontrolle über Einreise und Aufenthalt, wie sie gesetzlich beansprucht wird, wurde nicht durchgesetzt. In Deutschland behelfen sich die Innenminister des Bundes und der Länder seit Jahrzehnten mit Altfall- und Härtefallregelungen, die faktische Legalisierungen darstellen. Wer sich der Ausreisepflicht möglichst lange erfolgreich entzieht, erhält kraft durchgesetzter Aufenthaltsdauer im Ergebnis doch ein Bleiberecht. Die Zulassung illegaler Migration (auch deren nachträgliche Legalisierung) kann auch als arbeitsmarktpolitisches Instrument verstanden werden – es verschärft die Konkurrenz in den unteren Lohngruppen und verhindert die Wirkung von Marktmechanismen: Bei knapper werdendem Arbeitskräfteangebot (in einzelnen Branchen) müssten ansonsten höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen geboten werden, um sie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wieder attraktiv zu machen. Die katastro-

phale Lage der illegalen Migrantinnen und Migranten aus Afrika auf den Gemüseplantagen in Italien und Spanien lässt das deutlich werden. Die Unternehmen beuten diese Menschen aus, der Staat schaut weg.

Keßler: Es werden immer Menschen durch das Raster der Gesetze fallen und damit „statuslos“ werden. Ihre Zahl lässt sich aber dadurch verringern, dass mehr Möglichkeiten für eine Legalisierung des Aufenthalts geschaffen werden. Dabei kann es nicht um einmalige „Legalisierungskampagnen“ gehen, sondern die Gesetze müssen stärker den Bedürfnissen der einzelnen Menschen Rechnung tragen.

3. Neben der Situation von Personen, die bereits hier leben, zielt die Diskussion auch darauf ab, wie sichergestellt werden kann, dass sich zukünftig weniger Menschen unerlaubt in Deutschland aufhalten. Brauchen wir dazu eine andere Migrationspolitik mit einem Ausbau legaler Zuwanderungsmöglichkeiten?

Luft: Solange die Europäische Union nicht an ihren Außengrenzen über das Bleiberecht entscheidet und nicht direkt von dort aus all jene zurückführt, die kein Bleiberecht erhalten, ist es äußerst unwahrscheinlich, dass sich die Größenordnungen reduzieren lassen. Zudem führt der Hauptweg in die Illegalität über einen legalen Aufenthalt. Die meisten illegalen Migrantinnen und Migranten sind mit gültigen Papieren eingereist und sind nach Ablauf der Höchstdauer ihres zulässigen Aufenthalts nicht wieder ausgereist. Ein „Einreise-/Ausreise-System“ der Europäischen Union soll künftig dazu beitragen, diesen Missständen abzuwehren. Eine Verordnung dazu ist im November 2017 erlassen worden. Ohne den politischen Willen, illegalen Aufenthalt auch gegen starke politische und wirtschaftliche Interessen zu beenden, wird allerdings auch dies wenig nutzen.

Keßler: Dass Einwanderung auch im Interesse Deutschlands ist, dürfte inzwischen weitgehend unumstritten sein. Dies kann aber nur durch ein Umdenken in der Migrationspolitik und der Erweiterung legaler Zugangswege nicht nur für „Hochqualifizierte“ oder Fachkräfte, sondern auch für andere Menschen erreicht werden.

Die schriftlichen Interview-Fragen stellte Raphael Bolay.

Praxis**Die Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung**

Menschen ohne Krankenversicherung – leider gibt es viele in Deutschland. Schätzungen sprechen von 500.000 und mehr. In einer Großstadt sind es oft mehr als zehntausend. Wenn sie medizinische Hilfe benötigen, scheuen sie den Gang zur Arztpraxis oder in die Krankenhaus-Ambulanz. Besonders Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus sind dann in großer Not: Weil sie fürchten, ihre Anonymität zu verlieren und ausgewiesen zu werden, versuchen sie oft, ihre Behandlung zu verschieben. Mit der Notfallambulanz der „Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung“ (MMM) bietet sich ihnen eine Hilfe in mittlerweile 19 Städten im gesamten Bundesgebiet. Was 2001 in Berlin, unterstützt von Kardinal Sterzinsky, als medizinische Ersthilfe für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität – der „Malteser Migranten Medizin“ – begann, ist heute ein weithin bekanntes Angebot. Von den mehr als 6500 Menschen, die die MMM im vergangenen Jahr bundesweit aufsuchten, haben die meisten sicherlich durch Mundpropaganda von dem Angebot erfahren. Auch niedergelassene Ärztinnen und Ärzte sowie Sozialeinrichtungen weisen auf die MMM hin. Heute werden alle Patient(inn)en ohne Krankenversicherung – zum Beispiel Deutsche, die privat versichert waren und ihre Beiträge nicht mehr zahlen können – in den Blick genommen. In Münster behandeln fünf Ärztinnen pro Jahr ehrenamtlich rund 300 Patient(inn)en. Im vorliegenden Artikel wird, dem Heftthema entsprechend, ein Schwerpunkt auf die Zielgruppe der Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität gelegt.

Medizinische Dringlichkeit

An den MMM-Standorten stehen ehrenamtliche Teams bereit, bestehend aus Ärzt(inn)en unterschiedlicher Fachrichtungen (Internisten, Gynäkologen, Zahnmedizin, Kinderheilkunde etc.), Krankenschwestern, Hebammen und Sozialarbeiter(inne)n. Häufige Krankheitsbilder sind Hals-Nasen-Ohren- und Atemwegserkrankungen, Zahnprobleme, Unfallfolgen, Tumore und Infektionskrankheiten. Einen Schwerpunkt bildet zudem die Behandlung von Schwangeren, Neugeborenen und Kindern.

Sprachhindernisse, die Angst vor Abschiebung, Unkenntnis über das deutsche Gesundheitssystem und das knappe Geld sind die Probleme, mit denen sich die mehr als 300 Ehrenamtlichen der MMM neben den medizinischen Hilfestellungen beschäftigen müssen – und die alle unmittelbar Auswirkungen auf die Gesundheit der Patient(inn)en haben können. Erst durch die Zusicherung der Anonymität und manchmal über den Einsatz von Dolmetscher(inne)n kommen die MMM-Teams an die Menschen heran – und damit in die Situation, wirklich helfen zu können. Denn viele der Krankheiten, die die Ärztinnen und Ärzte gerade von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus zu sehen bekommen, sind weit vorangeschritten und müs-

sen schleunigst behandelt werden. Dank weitreichender persönlicher Netzwerke der MMM-Teams zu Fachärzt(inn)en oder Krankenhäusern können Behandlungen und Operationen erfolgen, die die Notfallambulanz der MMM nicht leisten kann.

Beispiele aus der MMM-Arbeit

Die illegal eingereiste Russin mit weit fortgeschrittenem Mammakarzinom brauchte schnelle Hilfe. Trotz zugesicherter Anonymität hatte sie große Bedenken, dass ihre Aufenthaltssituation bekannt wird. Sie brach nach einigen Tagen die Behandlung ab, da sie die ständige Angst vor Abschiebung nicht ertragen konnte. Leider war diese Entscheidung auch ein Todesurteil, da sie keine Chance hatte, in ihrer Heimat behandelt zu werden. Oder der 68-jährige Großvater aus Albanien, der seinem Enkel hinterher reiste, da in seinem Heimatdorf niemand mehr wohnt, der sich um ihn kümmern kann: Er hat Herzprobleme, und sein Enkel hat noch nicht mal ein richtiges Bett für ihn. Um ihn gesundheitlich zu stabilisieren, bräuchte es eine andere Umgebung. Die MMM hilft mit Medikamenten, soweit es geht.

Aktuell benötigen gerade Kinder von Eltern, die im Rahmen des Dublin-Abkommens ausreisepflichtig sind, sich aber noch in Deutschland aufhalten, medizinische Versorgung. Sie leiden unter der Situation der Eltern, vielen Ortswechseln und schlechten Wohnbedingungen und kommen mit Kopf- und Bauchschmerzen oder Asthma in die Behandlung – aber auch, um schlicht ein wenig Zuwendung zu bekommen.

Erfolgreiche politische Lobbyarbeit geht weiter

Im Laufe der Jahre hat die Politik Fortschritte zugelassen und Verwaltungsvorschriften geändert. Die Vertretung gegenüber der Politik übernahm das „Katholische Forum Leben in der Illegalität“, in dem die Malteser unter anderem mit dem DCV, dem Jesuiten-Flüchtlingsdienst und dem Katholischen Büro in Berlin arbeiten. Im Jahr 2001 mussten Behörden bei der Kostenübernahme für eine Operation beispielsweise noch die Person an das Ausländeramt melden, eine Abschiebung war oft die Folge. Heute ist diese Meldung nicht mehr vorgeschrieben, dennoch kommt sie vor. Denn die neuen Verwaltungsvorschriften sind immer noch nicht allen Sozialämtern und Krankenhäusern bekannt beziehungsweise werden sehr unterschiedlich gehandhabt. Für die Malteser bleibt das Ziel, alle Patient(inn)en nach dem Stand der Technik zu behandeln. Das sollte das Regelsystem leisten, nicht einzelne Initiativen wie die MMM. Das Katholische Forum wird die Politik deshalb weiterhin daran erinnern müssen, dass es zu den ureigenen Aufgaben des Staates gehört, die gesundheitliche Versorgung aller Menschen, die in Deutschland leben, sicherzustellen.

Finanziell wird der ehrenamtliche Einsatz der MMM fast ausschließlich durch vielfältige Spenden getragen.

Dr. Gabrielle von Schierstaedt

MMM-Bundesbeauftragte und Leiterin der MMM in Münster

Gewerkschaftliche Unterstützung für Sans-Papiers in der Schweiz

Sans-Papiers leben und arbeiten im Stillen, in ständiger Angst vor Entdeckung. Beratungsstellen helfen ihnen, den schweren Alltag zu bewältigen, und kooperieren unter anderen mit den Gewerkschaften.

Arbeitnehmende ohne geregelten Aufenthaltsstatus fallen kaum auf. Sie übernehmen Arbeiten, die niemand erledigen will, mit miserablen Löhnen und teilweise unter unmenschlichen Bedingungen. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist die Problematik der Sans-Papiers stark mit der restriktiven Schweizer Migrationspolitik der 70er-Jahre verbunden: Einerseits bestand erheblicher politischer Druck, weniger Menschen einwandern zu lassen. Andererseits benötigte die boomende Wirtschaft Arbeitskräfte, Unternehmen holten sich diese auch illegal. Die Behörden unternahmen jedoch wenig dagegen.

Mit der Einführung des sogenannten „Drei-Kreise-Modells“ waren Arbeitsmigrant(inn)en aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien nicht mehr auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zugelassen. Wer seine Saisonier-Bewilligung nicht umwandeln konnte und in der Schweiz blieb, wurde Sans-Papiers. In der Regel arbeitete er/sie in der gleichen Firma, bewohnte die gleiche Wohnung – jetzt allerdings unter prekären Bedingungen.

Derzeit geht man von 90.000 bis 180.000 (oder mehr) Sans-Papiers in der Schweiz aus. Diese Zahl dürfte in den letzten Jahren massiv gestiegen sein – vor allem in urbanen Zentren –, begünstigt durch ein immer restriktiveres Migrationsrecht.

Gewerkschaften und die Legalisierungsbewegung

Die schweizerischen Gewerkschaften haben in den letzten Jahrzehnten einen Paradigmenwechsel vollzogen. Allen voran die Gewerkschaft Bau und Industrie (GBI), eine der Vorläuferinnen der heutigen Gewerkschaft Unia, der größten Gewerkschaft der Schweiz. Die GBI organisierte und unterstützte als eine der ersten Gewerkschaften ausländische Arbeitnehmende als gleichwertige Mitglieder und führte viele Kampagnen durch. Anfang Juni 2001 besetzten Sans-Papiers, unterstützt von Aktivist(inn)en und Organisationen, eine Kirche in Fribourg. Sie verlangten eine kollektive Regularisierung. Nach einer Großdemonstration im November 2001 gab es eine Debatte im Nationalrat. Statt einer Regularisierung wurde eine sogenannte Härtefallbewilligung eingeführt, die jedoch aufgrund ihrer restriktiven Ausgestaltung ungeeignet war, das Problem der Sans-Papiers zu lösen. Die Forderung nach einer kollektiven Regularisierung besteht weiterhin, wird jedoch wenig thematisiert. Die in der Schweiz bestehenden zwölf Beratungsstellen für Sans-Papiers beschränken sich vor allem auf die Unterstützung von Einzelfällen. In einigen Gemeinden und Kantonen helfen zudem Solidaritätsnetzwerke, Menschenrechtsorganisationen und Anwaltskollektive. Die Beratungsstellen arbeiten interdisziplinär mit unterschiedlichen Akteur(inn)en, Behörden und Organisationen – darunter auch den Gewerkschaften – zusammen.

Die ersten Gewerkschaften, die Sans-Papiers als Mitglieder anerkannten, sind SIT (Syndicat Interprofessionnel de Travailleuses et Travailleurs) mit Sitz in Genf sowie die Unia, mit rund 14 Regionen und über 100 Sektionen in der ganzen Schweiz präsent. Im Jahr 2006 verabschiedete die Unia-Leitung einen Verhaltenskodex für Gewerkschaftsfunktionärinnen und -funktionäre im Umgang mit Sans-Papiers. Im Grundsatzpapier „Perspektiven öffnen – Chancen nutzen“ formulierte sie zudem 2008 Forderungen, darunter die Sicherstellung des Zugangs zu Gesamtarbeitsverträgen und Sozialversicherungen für Sans-Papiers. In Zusammenarbeit mit den Sans-Papiers-Anlaufstellen hat die Unia die Broschüre: „Sans Papiers: Du hast Rechte!“ herausgegeben. Darin finden sich hilfreiche Tipps und viele Adressen von Beratungs- und Anlaufstellen.

Beratung in arbeitsrechtlichen Fragen

Das Arbeitsgesetz in der Schweiz gilt für alle Erwerbstätigen, unabhängig davon, ob sie einen behördlichen Anwesenheitsnachweis besitzen. Zwei Bundesgerichtsentscheide haben festgehalten, dass Arbeitsverträge auch bei fehlender Aufenthaltsgenehmigung gültig sind. Zudem halten diese Entscheide fest, dass für Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung eine Mindestlohngarantie in der Höhe des orts- und branchenüblichen Lohnes gilt. Die Realität ist oft anders: Diese Mindestlöhne werden kaum eingehalten. Vielfach werden Sans-Papiers nicht bei den Sozialversicherungen angemeldet und sind bei Krankheit oder Unfall nicht versichert. Aufgabe der Gewerkschaftssekretärinnen und -sekretäre ist es, über Rechte zu informieren und Arbeitgeber dazu zu bringen, den orts- und branchenüblichen Lohn, die Sozialversicherungen sowie Steuern zu zahlen.

Werden Sans-Papiers von der Polizei aufgegriffen, droht die Ausschaffung (Abschiebung). Die Gewerkschaften sorgen dann dafür, dass Lohn Guthaben – falls nötig, durch Klagen beim Arbeitsgericht – eingefordert werden können. Sie fordern, dass Ausschaffungen nicht ohne vorherige Prüfung offener Lohn- und Sozialversicherungsansprüche durchgeführt werden.

Wie funktioniert die Unterstützung in der Praxis? Ein Beispiel: Luis (Name geändert) arbeitete auf einer Baustelle in einer größeren Stadt. Sein Lohn betrug 18 Franken je Stunde und wurde, unregelmäßig und unvollständig, bar ausbezahlt. Im dritten Monat seiner Anstellung verletzte sich Luis am Fuß. Der Arbeitgeber fuhr ihn ins Spital. Dort wurde Luis behandelt und ein Rapport für die Unfallversicherung erstellt. Der Arzt bescheinigte eine dreiwöchige Arbeitsunfähigkeit. Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt SUVA zahlte nach einer Meldung des Arbeitgebers Lohnersatz für die Zeit des Ausfalls. Als Luis aber vom Arbeitgeber seine offenen Löhne einforderte, wurden seine Anrufe nicht beantwortet. Als Unia-Mitglied suchte er eine Beratungsstelle auf. Luis hatte seine Arbeit gut dokumentiert und nicht nur die geleisteten Stunden festgehalten, sondern auch Fotos von den Baustellen gemacht und die Tätigkeiten beschrieben. Mit diesen Dokumenten schrieb die Gewerkschaft den Arbeit-

geber an und forderte die Zahlung der Löhne nach Gesamtarbeitsvertrag sowie die SUVA-Zahlung ein. Nachdem der Arbeitgeber die Forderung der Unia verstreichen ließ, nahm die Gewerkschaft im Namen von Luis ein gerichtliches Verfahren auf und erwirkte auf diesem Weg den Lohn und die Weiterleitung der Unfallgeldes.

Weitere Infos unter: www.unia.ch

Osman Osmani

Gewerkschaftssekretär Migration bei der Gewerkschaft Unia

Hilmi Gashi

Co-Sektionsleiter bei der Unia Berner Oberland

Buchtip

Beratungshandbuch für Unterstützer(innen)

Seit einem Jahr gibt es die vierte, vollständig überarbeitete Auflage des Handbuchs „Aufenthaltsrechtliche Illegalität“ von DCV und DRK für alle, die Sans-Papiers beruflich oder ehrenamtlich helfen. Download: www.caritas.de, Suchwort: „Beratungshandbuch“. Gedruckte Exemplare sind kostenlos per E-Mail bestellbar: migration.integration@caritas.de



NACHGEDACHT



**Erzbischof
Dr. Stefan Heße**

*Vorsitzender der
Migrationskommission der DBK und des
Kath. Forums Leben
in der Illegalität
E-Mail: weltkirche.migration@dbk.de*

Unter dem Radar

Bis zu 520.000 Menschen sollen in Deutschland ohne Papiere leben: ohne Aufenthaltsstatus, ohne Kontakt zu Behörden, Einrichtungen und Institutionen des öffentlichen Lebens,

ohne die Möglichkeit, soziale Rechte wahrzunehmen. Oft ist ihr Alltag von Angst geprägt. Scheinbar Selbstverständliches – wie der Gang zum Arzt, die Vorsorgeuntersuchung bei einer Schwangerschaft, die Beantragung einer Geburtsurkunde, die Anmeldung in der Kita – wird zum Drahtseilakt. Denn aufgrund der geltenden Übermittlungspflichten und darüber hinausgehender Verwaltungspraktiken besteht in solchen Situationen die Gefahr, dass die Ausländerbehörde auf den fehlenden Aufenthaltstitel aufmerksam wird und eine Abschiebung einleitet. Ohne Papiere zu leben bringt es mit sich, öffentliche Stellen zu meiden, schlechte Arbeitsbedingungen hinzunehmen, Willkür und Gewalt zu ertragen und selbst für grundlegendste Bedürfnisse von der Unterstützung anderer abhängig zu sein. Menschen ohne Papiere leben mitten unter uns und bleiben doch „unter dem Radar“.

Sicherlich muss der Staat Fragen des Aufenthalts regeln und dabei so manche schwierige Unterscheidung vornehmen. Doch in einem Punkt darf nicht unterschieden werden: Die Menschen-

rechte gelten universell – auch für Migrant(inn)en ohne Papiere. Welche migrationspolitische Entscheidung man auch treffen mag: Die Wahrung der Würde eines jeden Menschen darf nicht aus dem Blick verloren werden. Dies ist, wie unser Grundgesetz festhält, „Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“. Deshalb dürfen etwa das Recht auf Bildung und das Recht auf Gesundheit nicht vom Aufenthaltsstatus der Person abhängen.

Ich freue mich, dass sich eine große Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten mit dem Globalen Migrationspakt ausdrücklich zu dem Ziel bekennt, „die Menschenrechte aller Migranten ungeachtet ihres Migrationsstatus zu achten, zu schützen und zu gewährleisten“. Der Pakt wurde in den vergangenen Monaten – auch unter Beteiligung der Kirche sowie vieler zivilgesellschaftlicher Akteure – verhandelt und soll im Dezember von den Staats- und Regierungschefs angenommen werden. Die Kirche wird ihren Beitrag dazu leisten, dass die Worte des Paktes mit Leben gefüllt werden. Papst Franziskus erinnert immer wieder daran, was von Christ(inn)en gefordert ist: an die Ränder gehen; die Gleichgültigkeit überwinden; Fürsprecher derer sein, die ihrer Würde beraubt werden. Wir dürfen deshalb nicht einfach wegsehen. Vielmehr sind wir aufgerufen, uns von den Nöten der Menschen ohne Papiere berühren zu lassen und für die Durchsetzung ihrer Rechte konkret einzustehen – in Deutschland und weltweit.

Stefan Heße

IMPRESSUM

www.caritas.de

Redaktion: Dr. Andrea Schlenker (verantwortlich), Stefan Peetz, Raphael Bolay, Klemens Bögner
Karlstraße 40, 79104 Freiburg

Redaktionssekretariat: Zeljka Bevanda, Tel. 07 61/200-3 65, E-Mail: migration.integration@caritas.de

Vertrieb: Rupert Weber; Tel. 07 61/200-4 20, Fax: 200-11 420, E-Mail: zeitschriftenvertrieb@caritas.de

Titelfoto: Sondem/fotolia.com

Nachdruck und elektronische Verwendung nur mit schriftlicher Genehmigung. Herausgegeben vom Referat Migration und Integration, Deutscher Caritasverband e.V. in Freiburg

