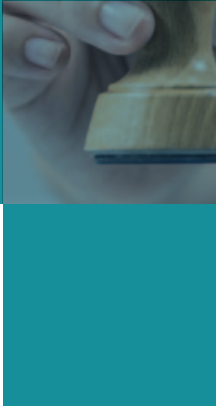


MENSCHEN IN DER AUFENTHALTS- RECHTLICHEN ILLEGALITÄT ZU IHREN RECHTEN VERHELFFEN

8



Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind Teil der gesellschaftlichen Realität in Deutschland. Das staatliche Regelungsinteresse darf nicht dazu führen, dass diese Personen elementare Rechte nicht wahrnehmen können.

In nahezu allen Ländern gibt es Menschen, die sich unerlaubt und ohne Kenntnis der Behörden dort aufhalten – man spricht von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, wobei teilweise auch andere Begrifflichkeiten genutzt werden.¹ Viele Staaten – so auch Deutschland – verfolgen das Ziel, den illegalen Aufenthalt zu bekämpfen, beispielsweise durch verstärkte Grenzkontrollen, um illegale

Einreisen zu verhindern, oder durch die Rückführung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität.

Ob sich Menschen „unerlaubt“ bzw. „illegal“ in einem Staat aufhalten, wird durch das jeweilige Einreise- und Aufenthaltsrecht bestimmt. In Deutschland sind Einreise und Aufenthalt grundsätzlich verboten, wenn sie nicht expli-

¹ Für diese Personengruppe werden auch die folgenden Begrifflichkeiten gebraucht: „Papierlose“, „Undokumentierte“, „illegalisierte Migrant_innen“, „Statuslose“ und „Menschen in der Irregularität“. Der Deutsche Caritasverband nutzt die Bezeichnung „Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität“. Diese Begrifflichkeit verdeutlicht, dass sich die „Unge-setzlichkeit“ bzw. „Gesetzwidrigkeit“ auf das fehlende Aufenthaltsrecht und nicht auf die Person bezieht.

zit erlaubt sind. Eine solche Erlaubnis haben beispielsweise EU-Bürger_innen generell auf Grund ihres Freizügigkeitsrechts in der EU. Die legale Einreise und der legale Aufenthalt zum Zweck der Arbeitsaufnahme sind bei Nicht-EU-Bürger_innen hingegen nur unter begrenzten Voraussetzungen möglich (dazu unten Kapitel 10). Wer unerlaubt eingereist ist oder länger bleibt, als er im Rahmen eines legalen Aufenthalts dürfte, verstößt gegen das Gesetz. Illegale Einreise und illegaler Aufenthalt sind in Deutschland Straftatbestände.

Die Gründe für ein Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind fast immer komplexer als ein bloßes „Hierbleibenwollen“: Manche ausländischen Arbeitnehmer_innen verlieren den Job und damit ihren Status oder Absolventen einer Ausbildung finden keine Anschlussbeschäftigung. Auch der Wunsch nach familiärem Zusammenleben bewegt Menschen, zu ihren Angehörigen nach Deutschland zu kommen, obwohl sie hierzu keine Berechtigung haben. Wieder andere fürchten sich davor, keinen Schutz zu erhalten und tauchen aus Angst vor Abschiebung ab. Teilweise werden Ausländer_innen unter Vorspiegelung falscher Tatsachen

illegal ins Land gelockt. Sie werden zu Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen oder der Arbeitsausbeutung (dazu unten Kapitel 9). In ihre Herkunftsländer können die Betroffenen oft nicht zurück, weil ihnen dort Gefahr für Leib und Leben droht.

Verlässliche Zahlen über das Ausmaß aufenthaltsrechtlicher Illegalität liegen nicht vor. Expert_innen schätzen, dass in Deutschland mehrere Hunderttausend Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben.²

Die Betroffenen sind ständig der Gefahr von Aufdeckung und Abschiebung ausgesetzt. Daher verhalten sie sich in der Regel unauffällig und achten darauf, auch kleinste Ordnungswidrigkeiten zu vermeiden.

Ihren Alltag bewältigen Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität somit meist allein oder mit Hilfe von Verwandten, Freunden oder anderen Unterstützer_innen. Doch die Möglichkeiten dieser Netzwerke sind begrenzt und das Risiko, in Notlagen ohne Hilfe dazustehen oder in Abhängigkeiten zu geraten, ist groß.

8.1 Bestehende Rechtsansprüche durchsetzen – Übermittlungspflichten einschränken

Rechte, deren Inanspruchnahme nicht durch Angst vor Entdeckung oder Abschiebung verhindert werden darf, sind etwa der Anspruch auf medizinische Versorgung, das Recht auf Bildung oder der Anspruch auf angemessenen Lohn. Hierfür müssen Übermittlungspflichten eingeschränkt und die Inanspruchnahme von Rechten und Ansprüchen tatsächlich ermöglicht werden.

² Vgl. Die neuesten Schätzungen darüber, wie viele Menschen in Deutschland in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben, gelten für das Jahr 2014. Nähere Informationen siehe Internetauftritt des Database on Irregular Migration, siehe dort: Vogel, Update report Germany: Estimate of irregular foreign residents in Germany (2014), Juli 2015, S. 3.

Eine zentrale Problematik für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität liegt in den Übermittlungspflichten. Öffentliche Stellen (derzeit mit Ausnahme von Bildungs- und Erziehungseinrichtungen) müssen die Ausländerbehörden über einen illegalen Aufenthalt unterrichten, wenn sie bei Ausübung ihrer Tätigkeit davon erfahren.³ Dadurch wird der Kontakt zu öffentlichen Stellen verhindert und damit Notlagen verstärkt. Angst vor Aufdeckung verhindert etwa den Zugang zum Gesundheitswesen oder das Einfordern von vorenthaltenem Lohn. In Deutschland geborene Kinder erhalten keine Geburtsurkunde und haben Schwierigkeiten, ihre Familienzugehörigkeit, Staatsangehörigkeit oder ihr Alter zu belegen.

Der staatliche Anspruch, Einreise und Aufenthalt zu regeln, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Gleichwohl müssen im Umgang mit Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität rechtsstaatliche und humanitäre Standards gewahrt und bestehende Rechtsansprüche durchgesetzt werden. Dafür müssen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes die Übermittlungspflichten auf öffentliche Stellen beschränkt werden, die für öffentliche Ordnung und Strafrechtspflege zuständig sind. Ergänzend ist eine Klarstellung erforderlich, dass von Übermittlungspflichten ausgenommene Stellen Daten auch nicht freiwillig an die Ausländerbehörde weitergeben dürfen. Handlungsbedarf besteht insbesondere in den folgenden Bereichen:

8.1.1 Gesundheitsversorgung sicherstellen

Ein Menschenrecht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung besteht unabhängig vom Aufenthaltsstatus und ist im UN-Sozialpakt und der Europäischen Grundrechte-Charta näher beschrieben. In Deutschland ist es ein Aspekt des Menschenrechts auf menschwürdiges Existenzminimum und für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität theoretisch durch eine medizinische Grundversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gewährleistet. Wegen der derzeit bestehenden behördlichen Übermittlungspflichten werden diese Leistungen aber kaum in Anspruch genommen. Jenseits der Notfallbehandlung, wo – zumindest in der Theorie – eine anonymisierte Behandlung medizinischer Notfälle mit anschließender Kostenerstattung möglich ist⁴, bleibt die medizinische Versorgung als Selbstzahler_in, welche aber meist die finanziellen Möglichkeiten der Betroffenen übersteigt. In einigen Großstädten gibt es Netzwerke, die medizinische Hilfe vermitteln.⁵ Diese finanzieren sich über Spenden und arbeiten überwiegend ehrenamtlich. Der Bedarf übersteigt jedoch die Leistungsfähigkeit der Angebote bei weitem.

Wenn der Zugang zur Gesundheitsversorgung aus den genannten Gründen erschwert ist, werden Arztbesuche bis zum letzten Moment hinausgezögert, wodurch sich Krankheiten bis-

3 § 87 Abs. 2 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz

4 Marie von Manteuffel, Papierlos und unterversorgt – Die notwendige Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland, in: Zeitschrift für medizinische Ethik 64 (2018), S. 33 - 41 [S. 35].

5 www.medibueros.org

weilen lebensbedrohlich verschlimmern oder chronifizieren.⁶ Auch in der Corona-Pandemie wurde der eingeschränkte Zugang zu gesundheitlicher Versorgung zum Problem. Gesundheitliche Folgen von ausbleibender medizinischer Behandlung betreffen auch die Gesellschaft als Ganze. So trägt die Gesellschaft in der Regel die – verglichen mit einer frühzeitigen Behandlung – höheren Kosten für Notfallbehandlung. Wenn, wie angekündigt,⁷ die mit der Gesundheitsversorgung und deren Abrechnung befassten öffentlichen Stellen von der Übermittlungspflicht entbunden werden, wäre für die Betroffenen zumindest der Zugang zur medizinischen Grundversorgung erleichtert. Strukturen wie Clearingstellen oder Vergabestellen für anonyme Krankenscheine, die in den vergangenen Jahren mancherorts entstanden sind, sind pragmatische Übergangslösungen, die vor Ort Zugänge eröffnen (siehe auch oben Kapitel 6.1.2).

8.1.2 Kinderrechte und das Recht auf Bildung durchsetzen

Kinder und Jugendliche haben unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus ein – unter anderem aus der UN-Kinderrechtskonvention abgeleitetes – Recht auf Bildung. Dennoch ist der Besuch von Schulen und Kindertageseinrichtungen nicht immer sichergestellt. Zwar wurden Bildungs- und Erziehungseinrichtungen seit 2011 von der Übermittlungspflicht ausgenommen, womit eine zentrale Forderung umgesetzt ist. Allerdings verhindern Unkenntnis bei Schulen, Einrichtungen, Verwaltung und

Behörden sowie die Angst der Eltern in vielen Fällen den Besuch einer entsprechenden Einrichtung. Daher muss auch die Rechtsumsetzung, beispielsweise durch regelmäßige Information über die geltende Rechtslage, in den Blick genommen werden.

Um Kinderrechte zu verwirklichen und den Zugang zu Bildung zu ermöglichen, sind neben Bildungs- und Erziehungseinrichtungen auch Sozialbehörden und Standesämter von der Übermittlungspflicht zu befreien, was etwa die Ausstellung einer Geburtsurkunde ohne das Risiko der Aufdeckung ermöglichen würde.

8.1.3 Rechte von Arbeitnehmer_innen gewährleisten

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität können nicht regulär arbeiten. Unternehmen bzw. private Arbeitgeber_innen machen sich die prekäre Situation dieser Menschen teilweise zu Nutze und setzen die Betroffenen ohne Rücksicht auf geltende Gesetze (z.B. Arbeitsschutz, Jugendschutz, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Mindestlohn) ein. Sollten sich die Beschäftigten zur Wehr setzen, drohen Entdeckung und damit die Abschiebung. Die Position der Arbeitgeber_innen wird auch dadurch gestärkt, dass die Betroffenen ihre Rechte oft nicht kennen. Insbesondere wissen viele nicht, dass die Auftraggeber_innen von Schwarzarbeit einen angemessenen Arbeitslohn bezahlen müssen. Dieser Lohnanspruch ist gerichtlich durchsetzbar und kann auch nach einer Abschiebung eingeklagt werden.

6 Vgl. Marie von Manteuffel (Anm. 4), S. 37.

7 Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 139

Solange es eine entsprechende Nachfrage gibt, wird es illegale Beschäftigung beispielsweise im Baugewerbe, in der Gastronomie oder im Bereich der häuslichen Pflege geben. Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und zur Repression gegenüber den Arbeitskräften haben illegale Beschäftigung bisher kaum eingedämmt. Der Deutsche Caritasverband plädiert daher dafür, die Arbeitskräfte zu stärken: Grundsätzlich müssen sie für ihre Leistung angemessen entlohnt und dazu

befähigt werden, ihre Rechte – auch durch Unterstützung Dritter – angstfrei durchzusetzen. Wehrhafte Arbeitnehmer_innen sind ein guter Schutz vor Ausbeutung in der Schwarzarbeit (zu Arbeitsausbeutung siehe auch Kapitel 9). Es muss auf der anderen Seite für Arbeitgeber_innen durch verstärkte Kontrollen und höhere Strafen unattraktiver werden, Personen illegal zu beschäftigen. Gleichzeitig müssen mehr legale Möglichkeiten der Arbeitsmigration geschaffen werden (siehe Kapitel 10)

8.2 Was macht die Caritas?

Illegale Einreise oder ein unerlaubter Aufenthalt werden vom Deutschen Caritasverband nicht befürwortet. Er setzt sich aber dafür ein, dass Menschen ihre Rechte ohne Gefahr der Aufdeckung in Anspruch nehmen können. Um seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen, agiert der Deutsche Caritasverband im Rahmen der politischen Arbeit auch gemeinsam mit anderen Organisationen – insbesondere im Rahmen des Katholischen Forums Leben in der Illegalität⁸, welches gegründet wurde, um die Situation von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität und deren Rechte ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu bringen. Die Beratung von Menschen, die in schwierigen Situationen auf Unterstützung angewiesen

sind, ist eine originäre Aufgabe der Caritas. Dienste und Einrichtungen der Caritas stehen Menschen unabhängig von ihrem Status und damit auch Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität offen. Eine wichtige Rolle spielen die Migrationsdienste, aber auch andere Fachbereiche und Dienste, wie die Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung oder die Schwangerschaftsberatung. Mitarbeiter_innen müssen über rechtliche Hintergründe informiert werden. Einen Beitrag dazu leistet der Deutsche Caritasverband mit dem „Beratungshandbuch Aufenthaltsrechtliche Illegalität“⁹, das gemeinsam mit dem Deutschen Roten Kreuz herausgegeben wird.

8 www.forum-illegalitaet.de

9 Deutscher Caritasverband / Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.), Aufenthaltsrechtliche Illegalität, Beratungshandbuch 2017, Freiburg/Berlin 2017.