

Dokumentation

**Zwischen Bleiberecht, Illegalität und Abschiebung.
Erfahrungen mit dem Zuwanderungsgesetz und Perspektiven für die Unterstützung
von Flüchtlingen**

**Jahrestagung der Ökumenischen BAG Asyl in der Kirche
in Kooperation mit der Diakonischen Akademie Deutschland**

20. und 21. Mai 2005 in Berlin

Inhalt

Einführung

Fanny Dethloff.....2

Was ist aus den Geduldeten geworden?

Stefan Keßler.....5

Macht Europa dicht? Kirchliche Positionen zur aktuellen europäischen Politik gegenüber Flüchtlingen und Menschen ohne Aufenthaltsstatus

Torsten Moritz.....8

Illegal in Deutschland

Philip Anderson.....12

Strafbarkeit von Menschen in der Illegalität und deren Helfer und Unterstützer

Rüdiger Jung.....14

Humanitäre Hilfe für Menschen in der Illegalität.

Medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung

Adelheid Franz.....21

Anhang:

Tagungsprogramm.....26

Einführung

Fanny Dethloff, Vorsitzende der ökumenischen BAG Asyl in der Kirche

Wir sind hier zusammengekommen, um uns über unsere Erfahrungen mit dem neuen Zuwanderungsgesetz auszutauschen.

Das Zuwanderungsgesetz ist seit Anfang des Jahres in Kraft.

Wir haben die letzten Jahre darum gekämpft: Für mehr Rechte für Flüchtlinge, für die Abschaffung der Kettenduldung, für gerechtere Verfahren, für ein Bleiberecht langjährig Geduldeter, für eine Härtefalllösung und für bessere Überprüfbarkeit der Einzelfälle, für eine sozialere Stellung von Flüchtlingen und eine Öffnung für Migrantinnen und Migranten.

Vieles im neuen Gesetz wäre schlimmer geworden, wenn wir nicht als Kirchen, als Nichtregierungsorganisationen Lobbyarbeit gemacht hätten.

Es hat viel Kraft gefordert, viel Zeit gebraucht, und die Diskussion ist immer wieder gekennzeichnet gewesen durch einen innenpolitischen Streit um Arbeitsmarkt und ökonomische Fragen, die als Gegenargumente einer fremdenfreundlicheren Politik herhalten mussten, gegen alle Vernunft.

Wir haben versucht, Balanceakte hinzubekommen, haben Kompromisse diskutiert, uns in Gesetzestexte vertieft.

Doch es bleibt keine Zeit, Erfolge zu feiern.

Die neuen rechtlichen Möglichkeiten haben die, die kommen, aber es kommen immer weniger, da Europas Grenzen dicht sind.

Die Anhörungspraxis ist ein unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten geführtes Polizeiverhör. Der Fluchtweg steht im Vordergrund. Auf individuelle Gründe oder einen Rahmen, in dem ein Asylsuchender Vertrauen aufbauen kann, wird keinen Wert gelegt.

Kirchenasyl hat für viele Verbesserungen im Zuwanderungsgesetz den Boden mit bereitet: Wir haben Einzelfälle als Gemeinden in den Vordergrund gerückt, die Öffentlichkeit über die Einzelschicksale informiert, über die Verfolgungsgründe, wir haben Aufklärung betrieben über bestimmte Herkunftsländer. Immer mehr Kirchenleitungen haben dies als ein Thema für sich entdeckt. Diese Betrachtung der Einzelfälle ist eingemündet auch in die Diskussionen um das Zuwanderungsgesetz und gerade um Härtefallregelungen. Kirchenasyle der letzten Jahre haben deutlich gemacht, dass es Härtefälle gibt und wir diese anders als nach Paragraphen lösen müssen.

Die Härtefallkommissionen waren ein wichtiger Faktor, eine kleine Tür in den vermauerten bürokratischen Abläufen, eine neue Dimension in der rechtlich abgesicherten Flüchtlingsabwehr. Härtefallregelungen sind ein erster Schritt zu einem Bleiberecht, das kommen muss. Denn die Kommissionen sind überfordert mit der Flut der Fälle, - schon jetzt.

Und es werden auch trotz Härtefallkommissionen weiter an Kirchentüren Menschen um Aufnahme bitten:

Da ist die Familie aus dem Kongo, seit Jahren im Land, krank und ohne Aussicht auf Heimkehr. Leider war sie eine Weile nicht gemeldet, sondern abgetaucht. In vielen Bundesländern ein Ausschlussgrund für einen Antrag bei der HFK.

Da ist die Kurdin, deren Traumatisierung und sämtliche Gutachten dazu vom Bundesamt nicht beachtet werden. Die Überprüfung der Entscheidung auf dem Gerichtsweg hat keine aufschiebende Wirkung.

Da sind die Familien aus dem ehemaligen Jugoslawien, die aufgrund der schwierigen Papierbeschaffung nicht geheiratet haben, wenngleich natürlich das gemeinsame Sorgerecht für die in Deutschland geborenen 10 und 11 Jahre alten Kinder – die Ausländerbehörde hält an der zwangsweisen Abschiebung in verschiedene Staaten fest. Eine Familienzusammen-

führung ist kein deutsches Problem, so der lapidare Satz und es wäre ja noch schöner, wenn sich alle auf Grundgesetz Art 6 beziehen würden.

In Hamburg haben über 12 afghanische Mitbürger, die seit Jahren in der Stadt leben, um Kirchenasyl nachgefragt. Nach über 20 Jahren Abschiebestopp beginnt dieser Sommer heiß zu werden.

Da sind die Jugendlichen, die mit 16 als Erwachsene behandelt werden, nun auch bald EU-weit - und auf der Strecke bleiben, weil Ausländerbehörden Jugendhilfemaßnahmen sparen können, wenn sie Kinder altersfiktiv setzen. Sie müssen Asylanträge stellen, geraten in Erwachsenenunterkünfte, werden abgelehnt und bekommen weder Schutz noch Ausbildungsmöglichkeiten.

Und da sind die vielen Widerrufsverfahren. Wer weiß, wie viele von denen, die jetzt Asyl ab-erkannt bekommen und ihre Aufenthaltsrechte verlieren, aber nicht gehen können, um Kirchenasyl nachsuchen werden.

Für diese Menschen, Familien, Kinder setzen wir uns ein.

Mit unterschiedlichen Mitteln und Methoden:

Als Gruppen in Gemeinden, die einfach Menschen zu Behörden begleiten, die Kinderbetreuung und Nachbarschaftshilfe anbieten, Begegnungsarbeit organisieren oder Feste gemeinsam feiern.

Durch das Schreiben von Anträgen und Widersprüchen, durch Hilfe beim Aufsuchen von Beratungsstellen und Rechtsanwälten, Vermittlung von Dolmetschern.

Desto breiter dieses Feld der solidarischen Hilfe ist, desto eher bekommen wir die eigentlichen Kirchenasylfälle auch untergebracht und organisiert.

Doch das Zuwanderungsgesetz, aber auch unsere Diskussionen verengen sich oft auf den Hochleistungssport des Aufenthaltsgesetzes, der einzelnen Verordnungen und Bestimmungen - also auf das Feld einiger spezialisierter Rechtsanwälte.

Hinzu kommt, dass viele Menschen, die neu in diese Arbeit kommen, von dem ersten Schock berichten, wenn sie merken, wie brüchig an vielen Stellen ihr Bild von Demokratie und Rechtsstaat ist und wie organisiert ausgeschlossen viele Migrantinnen davon bleiben. In Kindergärten und Schulen kommt es zu so einem kollektiven Erwachen von Mitbürgerinnen und Mitbürgern und es ist gut, sich diesem mehr zuzuwenden.

Wir brauchen das Spezialwissen, wir brauchen die, die sich genau auskennen.

Wir brauchen aber vor allem weiterhin die Kirchengemeinden, die sich kümmern, Menschen, die aufwachen und denen es nicht recht ist, was passiert, die sich einmischen und Fragen stellen.

Immer mehr Asylsuchende kommen nämlich inzwischen unter die Räder, trauen sich nicht mehr zu Behörden. Dies ist bundesweit, ja landkreisweit unterschiedlich. Während die einen gute Erfahrungen haben, wenn sie mit einem Landrat Tee trinken, mit einem Ausländerbehördenmitarbeiter reden und um Verständnis werben, haben die anderen ein Bollwerk der Flüchtlingsabwehr in einem Landkreis oder einer Stadt vor sich.

Die Möglichkeiten des Zuwanderungsgesetzes machen da auch die länderweiten Unterschiede deutlich. Ermutigt man, die humanitären aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, oder stehen diese Regelungen in einem Giftschrack, den besser niemand öffnet aus Angst vor einer Flut von langjährig geduldeten Familien, die plötzlich alle dazugehören könnten? Darüber müssen wir hier reden. Über unsere Erfahrungen.

Und auch über die Illegalisierung, die durch viele Auflagen und Erschwernisse passiert. Gerade die, die sich nicht an der Passbeschaffung beteiligen können, werden oft kriminalisiert im Verfahren. Dass die eigene Botschaft für viele, deren Asylgründe nicht hinreichend gewürdigt wurden, feindliches Land ist, das sie gezwungen sind zu betreten, wird kaum noch

diskutiert. Aus allen politischen Lagern ist oft von der „Verschleppung“ des Verfahrens, von Schuldhaftigkeit oder gar Böswilligkeit die Rede.

Die Angst der Menschen ist verständlich und die Hatz auf die „Bestandsausländer“ in Duldung, die entweder bleiben dürfen, aber besser noch gehen sollten, nimmt zu.

Menschen tauchen ab, leben in einer Schattenwelt.

Im März gab es dazu den großen Aufruf der katholischen Kirche, ökumenisch ausgeweitet: Das Forum Illegalität (www.forum-illegalitaet.de).

Praxis ist schon lange, dass viele in Gemeinden neben dem klassischen Kirchenasyl auf andere Weise Gastfreundschaft üben, Menschen in Not aufnehmen, sie zur Ruhe kommen lassen und versuchen Perspektiven zu entwickeln. Manchem ist dann bei der Prüfung mit einem Kirchenasyl geholfen, manche brauchen Zeit, um ihr Leben zu organisieren, nach Hause zurückzukehren oder einen anderen Weg für sich einzuschlagen.

Dies wird mehr werden.

Dieses Thema ist zum Glück nach Abschluss der Debatte ums Zuwanderungsgesetz neu anzupacken.

Politiker verschlafen hier die eigentlichen zukünftigen Probleme, stellen sie sich dem nicht. Wir werden mit einer geöffneteren Gesellschaft zurechtkommen müssen, mit vielfältigeren Lebensentwürfen und Existenzweisen als es in ein genormtes deutsches Gesellschaftsbild zu passen scheint.

Kriminalisierung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und Helfenden, Abschiebungshaft und -praxis bar jeder Verantwortung für Leib und Leben, ist entgegenzutreten: in der praktischen Hilfe, im Beistand, aber auch als kirchenleitendes Handeln, um Zeichen zu setzen.

Als Christinnen und Christen sind wir aufgerufen, in dieser Vielfalt einzustehen für solidarische Unterstützung, Gerechtigkeit und Gewaltfreiheit.

Diese Tagung dient darum dem Austausch und dem Nachdenken, wo wir stehen, welche Erfahrungen wir mitbringen, wohin der Weg gehen soll.

Wir werden dabei nicht in eine lange Klage verfallen können, sondern werden auch das in den Mittelpunkt rücken, woher die Kraft kommt. Niemand wird sich uns freiwillig anschließen, wenn wir ausschließlich die Strapazen in den Vordergrund stellen. Die Erfolge in unserer Arbeit sollten uns selbstbewusst auftreten lassen und Mut machen. Darum bitte ich Euch alle, an einem Best-Practice-Bericht mitzuwirken, ermutigende Beispiele aus der Kirchenasylpraxis weiterzugeben.

Es ist gut, sich diese Erfolge klarzumachen.

Manches löst sich im Vorfeld, bevor man Kirchenasyl aussprechen muss, einfach durch Verhandlungen, dadurch, dass sich viele Menschen zusammentun und die Glaubwürdigkeit von Asylsuchenden wiederherstellen. Schon dadurch, dass Kirchenasyl angedacht wird, lösen sich manche Fälle schneller.

Lasst uns gemeinsam die Erfahrungen dazu austauschen und aus verschiedenen Blickwinkeln Wege suchen.

Was ist aus den Geduldeten geworden?¹

Stefan Keßler, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland

I.

Nach offiziellen Zahlen² hatten am 31.12.2003 von 7,3 Mio. Ausländerinnen und Ausländern **226.569** eine Duldung (= 3 %). Die weitaus größte Gruppe von ihnen (87.126) wurde im Ausländerzentralregister mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit geführt, gefolgt von türkischen (15.192) und bosnisch-herzegovinischen (14.820) Staatsangehörigen.

Der Gesetzgeber des Zuwanderungsgesetzes hat ursprünglich die Duldung abschaffen und durch eine „Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung“ ersetzen wollen. Dann hätten wir uns auf diesem Seminar eine germanistische Sitzung leisten und darüber debattieren können, wie man die Betroffenen nun nennen sollte: „Aussetzungsbescheinigte“? Oder „ausgesetzte Bescheinigte“? Oder gar „bescheinigte Ausgesetzte“?

Jedoch hat man von der Idee im Laufe des Vermittlungsverfahrens wieder Abstand genommen und mit **§ 60a AufenthG** die gesetzliche Grundlage für die (weitere) Erteilung von Duldungen geschaffen.

II.

Dies ist allerdings im Zusammenhang mit der mehrfach von maßgeblichen Politikern (BM Schily, MdB Dr. Wiefelspütz, MdB Volker Beck) bekundeten Absicht zu sehen, **Kettenduldungen abzuschaffen**. Bei einem längeren Aufenthalt solle die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Regel sein, die einer Duldung dagegen die Ausnahme.

In diesem Licht ist die Bestimmung des **§ 25 AufenthG** zu sehen, der die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen in Fällen des Aufenthaltes aus humanitären Gründen regelt. Nach der Gesetzesbegründung³ werden hier »die bislang im Bereich der Durchsetzung der Ausreisepflicht (§§ 51 bis 55 AuslG) normierten Bestimmungen über Abschiebungshindernisse zusammengefasst. (...) Der bislang verbreiteten Praxis, die Duldung nicht als Instrument der Verwaltungsvollstreckung, sondern als „zweitklassigen Aufenthaltstitel“ – häufig in Form von sog. Kettenduldungen – einzusetzen, wird damit entgegengetreten.«

Den Übergang von der Duldung zur Aufenthaltserlaubnis regeln im wesentlichen die **Absätze 4 und 5** des § 25. Hinter ihnen steht, das ergibt sich aus Wortlaut und Gesetzesbegründung, die klare Absicht des Gesetzgebers, bei einer aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen längerfristig nicht durchführbaren Abschiebung die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Regelfall zu machen und den Aufenthalt mit einer Duldung auf wenige Ausnahmen zu begrenzen.

Der **Spielraum**, den § 25 Abs. 4 und 5 den Ausländerbehörden eröffnet, um gerade in Fällen eines längerfristigen Aufenthaltes den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, ist somit wesentlich größer als es etwa die *Vorläufigen Anwendungshinweise zum AufenthG* des BMI und mancher Landes-Erlass erkennen lassen. Die Innenbehörden der Länder sollten die Ausländerbehörden dazu anhalten, diesen Spielraum zugunsten der Betroffenen engagiert zu nutzen. Nur so lässt sich der gesetzgeberische Wille angemessen verwirklichen.

¹ erweiterte Fassung des Vortrags am 20.5.2005.

² Migrationsbericht 2004. Unterrichtung durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Bundestagsdrucksache 15/5090, 9.3.2005, S. 59 (Tab. 15).

³ Bundestagsdrucksache 15/420, S. 79.

III.

Anders als noch unter § 30 AuslG stehen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG der **Bezug von Sozialhilfe** und das **Fehlen eines Passes** nicht zwingend entgegen. Zwar sind Passbesitz und eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes grundsätzlich Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels. Jedoch macht § 5 Abs. 3 AufenthG eine Ausnahme von dieser Regel und lässt in den Fällen des § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG ausdrücklich ein Absehen von diesen Voraussetzungen ausdrücklich zu.

IV.

Viele Ausländerbehörden verweigern allerdings die Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen mit Verweis auf die **mangelnde Mitwirkung** des Betroffenen bei der Passbeschaffung. § 25 Abs. 5 Satz 3 macht zur Voraussetzung, dass die Ausreisehindernisse nicht vom Betroffenen verschuldet sein dürfen. Satz 4 nennt dann einige Regelbeispiele. Von Bedeutung dürften in der Praxis vor allem diejenigen Fälle sein, in denen den Betroffenen vorgeworfen wird, sie hätten zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Ausreisehindernisses nicht erfüllt.

Bei Passlosigkeit wurde bisher häufig davon ausgegangen, dass ein vorheriges Vernichten des Passes oder seine Rückgabe an den „Schlepper“ ein schuldhaftes Verhalten des Ausländers sei, das zum Abschiebungshindernis / Ausreisehindernis geführt habe. Vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber ausdrücklich die Praxis der »Kettenduldungen« abschaffen wollte, und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kann an der Absolutheit dieses Ausschlussgrundes nicht mehr festgehalten werden. Hierfür drei Beispiele:

- Reist ein Ausländer mit einem gefälschten Pass ein und gibt diesen dem „Schlepper“ zurück oder vernichtet ihn, können ihm Rückgabe oder Vernichtung nicht vorgeworfen werden, denn mit dem gefälschten Papier könnte er ohnehin nicht in ein anderes Land legal einreisen. Eine illegale Handlung darf die deutsche Rechtsordnung aber nicht von ihm verlangen.
- Es wäre unverhältnismäßig, ein (unter Umständen sogar schon länger zurückliegendes) Vernichten oder Zurückgeben des Passes einem Ausländer auch dann vorzuwerfen, wenn er alles ihm Zumutbare unternimmt, um bei der Auslandsvertretung des Herkunftslandes ein Passersatzdokument zu erlangen.
- Unverhältnismäßig wäre es auch, vom Betroffenen Handlungen zu verlangen, die ihn oder im Herkunftsland verbliebene Angehörige der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen aussetzen, also beispielsweise zu befürchten ist, dass auf Grund der in manchen Staaten weit verbreiteten Korruption Angehörige mafiöser Vereinigungen durch das Stellen des Passantrages vom gegenwärtigen Aufenthaltsort des Betroffenen Kenntnis erhielten und ihn nunmehr bedrohen könnten. Mit einer solchen Gefahr müssen vor allem Opfer des Menschenhandels rechnen.

Daher muss auch ein vorheriges Vernichten oder Weggeben des Passes dann als Versagungsgrund unbeachtlich bleiben, wenn der Betroffene nunmehr bei der Beschaffung von Ersatzdokumenten mitwirkt und ihm trotzdem von den Heimatbehörden kein Dokument ausgestellt wird. Vom Betroffenen dürfen im Rahmen der Mitwirkung nur solche Angaben und Handlungen verlangt werden, die ihn oder im Herkunftsland verbliebene Angehörige nicht der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen aussetzen.

V.

Besonders schäbig ist die Praxis, geduldeten Personen die **Arbeitserlaubnis** zu verweigern bzw. wieder zu entziehen. Die Grundlage hierfür (§ 11 BeschVerfV) ist nicht neu, sondern fand sich bereits in § 5 Nr. 5 ArGV. Nur fand sie weniger Beachtung bei den damals zuständigen Arbeitsämtern. Mit dem Übergang der Zuständigkeit von den Arbeitsagenturen auf die Ausländerbehörden sehen letztere häufig die Gelegenheit, auf „Widerspenstige“ Druck auszuüben.

§ 11 BeschVerfV kann jedoch nicht zur Grundlage für eine generelle **Auflage zur Duldung**, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit untersagt, gemacht werden.⁴ Es bedarf einer Einzelfallprüfung, bei der die Besonderheiten des individuellen Schicksals in den Blick genommen werden müssen. Die Ausländerbehörde muss in der Begründung zu ihrem Bescheid erkennbar machen, welche Gesichtspunkte sie bei ihrer Entscheidung geleitet haben.

§ 25 Abs. 5 AufenthG und § 11 BeschVerfV sind **nicht deckungsgleich**. Einem Ausländer kann mit Zustimmung der Arbeitsagentur die Erwerbstätigkeit erlaubt werden, wenn er zwar freiwillig ausreisen, aber aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden kann. »Die Nichterfüllung der Erteilungsvoraussetzung des § 25 Abs. 5 Satz 3 AufenthG muss damit folglich nicht auch gleichzeitig zu einem Verbot der Aufnahme oder Fortführung eines Beschäftigungsverhältnisses führen.«⁵

VI.

Noch eine grundsätzliche Bemerkung zu **Auflagen**: Eine Auflage stellt einen selbständigen Verwaltungsakt dar. Das bedeutet, dass die Ausländerbehörde die Auflage nicht einfach in die Duldung einstempeln oder einschreiben darf, sondern dem Betroffenen die Gründe hierfür in einem rechtsmittelfähigen Bescheid mitteilen muss. Jede Auflage kann mit Klage und Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Ein solches Rechtsmittel gefährdet nicht die Duldung selbst.

VII.

In Bezug auf den Umgang mit Geduldeten ist das Aufenthaltsgesetz jedenfalls nicht zwingend so schlecht, wie es zum Teil die Verwaltungspraxis und einige Ländererlasse bzw. die – rechtlich nicht zwingenden! – Vorläufigen Anwendungshinweise aus dem Hause Schily es machen wollen. Noch ist Spielraum dar, den wir nutzen und einfordern sollten. Gerade in der Zeit nach Pfingsten und gerade vor diesem Publikum sei die Aufforderung erlaubt, in die Lande hinauszugehen und **offensiv unsere Sichtweise** des Ganzen zu vertreten.

⁴ VG Braunschweig, Beschluss vom 6.4.2005 – 6 B 113/05 –, Asylmagazin 5/2005, S. 35.

⁵ Erlass des Innenministeriums NRW vom 24.3.2005 – 15-39.06.04.2 –.

Macht Europa dicht? Kirchliche Positionen zur aktuellen europäischen Politik gegenüber Flüchtlingen und Menschen ohne Aufenthaltsstatus

Torsten Moritz, Projektsekretär CCME, Brüssel

CCME ist die Kommission der Kirchen für Migranten in Europa, die ökumenische Einrichtung für Migration und Integration, Flüchtlinge und Asyl und gegen Rassismus und Diskriminierung in Europa.

Als ökumenische Organisation dient CCME den Kirchen in ihrem Engagement für die Fremden, das von der biblischen Botschaft ausgeht und die Würde eines jeden Menschen in den Mittelpunkt stellt, und sich daher auf europäischer und nationaler Ebene für eine Politik einsetzt, die Migranten, Flüchtlinge und Minderheiten einschließt.

Kompetenz der EU in Asyl- und Migrationsfragen

Die Mitgliedsstaaten der EU beschlossen mit dem Amsterdamer Vertrag (angenommen 1997, in Kraft 1999), Asyl- und Migrationspolitik zur EU-Gemeinschaftsaufgabe (Artikel 63, Vertrag der Europ. Gem.) zu machen.

Der Rat von Tampere 15./16. Okt. 1999 beschloss ein ehrgeiziges gesetzgeberisches und politisches Programm im Bereich Asyl und Migration:

- Gemeinsames Europäisches Asylsystem
- Einheitliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen
- Kampf gegen irreguläre Migration
- Kooperation mit Herkunftsländern

Grundkategorien im EU Asyl- und Migrationsrecht

- Asyl- und Migrationspolitik betrifft Angehörige von Nicht-EU Staaten („Drittstaatsangehörige“)
- Migration von EU-BürgerInnen in der EU fällt unter „innere Freizügigkeit“ innerhalb der EU (mit Ausnahmeregelungen z.B. bei EU-Neumitgliedern ab 1. 5. 2004)
- Asyl- und Migrationspolitik arbeitet mehrheitlich mit Richtlinien (Direktiven), die Rahmenbedingungen setzen, aber national umgesetzt werden müssen

Was ist eine Richtlinie/Direktive?

- setzt verbindlich die gemeinsamen europäischen Rahmenbedingungen für nationale Gesetze fest. Richtlinien im Asyl- und Migrationsbereich legen in der Regel gemeinsame Mindestnormen fest)
- muss von EU-Mitgliedern (innerhalb von 2-3 Jahren) in nationales Gesetz umgesetzt werden.
- Mitgliedsstaaten können sonst von EU-Bürger verklagt werden (via nationale Gerichte) oder von EU-Kommission

- ist „HARD LAW“ (im Gegensatz zu Erklärungen oder Konventionen)

Die wichtigsten gesetzgeberischen Vorhaben seit 1999

- Europäischer Flüchtlingsfonds 2000-2004 (beschlossen 2000) neuer Vorschlag für 2005-2010 vorabgeschlossen 2004
- Richtlinie temporärer Schutz im Falle von massiven Zustrom von Flüchtlingen (beschlossen 2001, Umsetzungsbericht liegt nicht vor, bislang nicht angewandt)
- Eurodac-Verordnung, Fingerabdrücke zum Abgleich von Asylgesuchen (2002)
- Verordnung über die Zuständigkeit eines Mitgliedsstaates für die Prüfung eines Asylgesuches (Dublin II) (beschlossen September 2003),
- Richtlinie Aufnahmebedingungen für Asylsuchende (beschlossen 2003, Umsetzung in nationales Recht bis 2005)
- Richtlinie Qualifizierung und Status von Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzanspruch (beschlossen April 2004)
- Richtlinie Asylverfahren (Umstritten, insb. wegen "sicherer Drittstaaten"-Regelung, in erneuter Anhörung des EP)
- Rückführungsabkommen
- Kooperation mit Drittstaaten zur Begrenzung von Migration (Einsatz von Liaisonbeamten für Einwanderungsfragen, Haftung von Transportunternehmen, Ausreiseprüfung Großbritannien-Frankreich, Großbritannien-Belgien und Großbritannien-Tschechische Republik)
- Gemeinsame Grenzschutzeinheiten – Europäische Grenzschutzagentur (beschlossen 2004), gemeinsame Lehrpläne für Grenzschutz
- Rahmenentscheidung zur Bestrafung von Beihilfe zu illegaler Einreise und zum illegalen Aufenthalt (2002)

Weitere zentrale Vorhaben

- Langfristiger Aufenthaltstitel für Flüchtlinge/ subsidiär Schutzbedürftige
- Finanzinstrument Rückführung
- Operationelle Zusammenarbeit Rückführung, Mindeststandards Rückführung
- Aktionsplan illegale Einwanderung
- Kooperation mit Herkunftsländern (z.B. Rückübernahmeabkommen, Konditionalität von Entwicklungshilfe)
- Schutz in der Herkunftsregion (zusätzlich zu oder anstatt von Asyl)
- Flüchtlingsumsiedlung nach Europa (refugee resettlement)

Versuch einer Bewertung

- Sind Buchstaben und Geist der GFK tatsächlich noch „uneingeschränkt und allumfassender“ Bezugspunkt (siehe Tampere Pkt. 13) oder wird sie faktisch ausgehöhlt (Ausnahmeregelungen, sichere Drittstaaten) ?
- System macht Zugang zu Asylverfahren extrem schwer
- Beschränkung der Rechtsmittel, Aushöhlung der Sprachmittlung, Trend zu Inhaftierung von Asylbewerbern
- Wird im Rahmen von Terrorismusbekämpfung der Grundsatz der Unschuldsvermutung ad absurdum geführt ?
- Ungleichgewicht zwischen repressiven, abschreckenden Maßnahmen und Angleichung von Rechten Drittstaatsangehöriger
- UNHCR warnt regelmäßig vor Aushöhlung der GFK
- Findet Menschenwürde ihre Grenze wenn es um „illegale“ geht

Zentraler Bezugspunkt kirchlicher Arbeit

- Unveränderliche Würde und Rechte aller Menschen, begründet in der Gottesebenbildlichkeit des Menschen
- Umgang mit Fremden als zentraler Test für Zivilität einer Gesellschaft

Kirchliche Positionen

- Transparente und klare Regeln zur Einwanderung sind notwendig, auch zur Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel (Schluß mit der Illegalisierung)
- Möglichkeit der legalen Einwanderung zentral zur Reduzierung irregulärer Zuwanderung
- Schutzbedürftige dürfen nicht zum Gegenstand von Quoten werden.
- Keine Hierarchie zwischen guten Flüchtlingen (wartet bis er/sie dran ist in Afrika) und bösem Flüchtling (kommt „uneingeladen“)
- Zugang zum Asylverfahren und individuelle Prüfung unabdingbar
- Qualität der Entscheidungen der erstinstanz muß dringend verbessert werden
- Personen dürfen nicht über jahre im Schwebezustand gehalten werden
- Auf EU-Ebene ist ein Tampere II-Prozess zu Asylpolitik notwendig, der über mindestnormen hinausgeht.
- Erinnerung: nicht Europa trägt die Hauptlast des Flüchtlinsschutzes
- Rechte von Illegalisierten müssen gestärkt werden um neue Sklaverei zu bekämpfen
- Entkriminalisierung von Hilfsorganisationen nötig
- Regularisierung als eine notwendige Maßnahme, die Illegalisierte schützt und soziale Konflikte entschärft
- Ein guter internationaler Rechtsrahmen wäre für alle Beteiligten wichtig und notwendig. Z.B. die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Migranten und ihrer Familienangehörigen

- Haft/Internierung ist eine Strafmaßnahme/Eingriff in Grundrechte und nicht normales Instrument der Asyl- und Rückkehrpolitik
- Betonung der Freiwilligkeit als zentralem Ansatzpunkt von Rückkehrpolitik (Perspektiven nach Rückkehr wichtig)
- Auch bei erzwungener Rückkehr bleibt Menschenwürde zentraler Maßstab (Vermeidung von erniedrigenden und gefährlichen Maßnahmen, Training und Monitoring)

AG Humanitäre Hilfe für Menschen in der Illegalität – Verantwortung von Staat und Gesellschaft, Strafbarkeit der Hilfe

Illegal in Deutschland

Philip Anderson, München

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer im Auftrag des Sozialreferats der Stadt München durchgeführten Untersuchung, „*Dass Sie uns nicht vergessen... Menschen in der Illegalität in München.*“ Bei der Studie ging es um die Fragen und Probleme in Umgang mit „Illegalen“, die sich für die soziale Aufgabenstellung der Kommune ergeben.

Themen der Untersuchung

- Welche Probleme ergeben sich für die Migranten/innen aus dem Leben in der Illegalität, z.B. Gesundheitsprobleme, soziale Isolation, ständige Angst vor der Entdeckung und psychischer Stress, Unterkunftproblematik, Beschäftigung, Diskriminierungserfahrungen, Entqualifizierung? Fundierte Aussagen zur unterschiedlichen Situation von Männern, Frauen und Kindern sollten getroffen werden.
- Welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen ergeben sich aus dieser Bestandsaufnahme für die Kommunalpolitik, um die Situation für alle Beteiligten zu verbessern?

Aufgaben auf kommunaler Ebene:

Die Studie hat ergeben, dass es allen voran auf vier Gebieten einen Handlungsbedarf für die Kommune gibt: Es geht um die *Probleme hinsichtlich Gesundheit*; darüber hinaus handelt es sich um *soziale Notlagen allgemein und die Vernetzung von Unterstützungsansätzen*; die Erkenntnisse deuteten auf eine spezifische *Schutzbedürftigkeit von Frauen und Kindern*; schließlich wurde deutlich, wie wichtig es wäre, *Wege aus der Illegalität* für die Betroffenen zu ermöglichen und aufzuzeigen.

Thesen

An dieser Stelle muss aus Platzgründen auf eine ausführliche Schilderung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen verzichtet werden.⁶ Deswegen werden lediglich einige Thesen zu den Ergebnissen formuliert, die einer weiter führenden fachlichen Diskussion dienen sollen:

Es besteht ein dringender Handlungsbedarf bezüglich *Gesundheitsprobleme* von Migranten ohne gültige Papiere im ambulanten und im stationären Bereich.

Empfehlungen: Gesundheit - Versorgungszugang:

- Für die Behandlung von sich nicht legal Aufhaltenden soll die Einrichtung eines *Fonds für Nichtversicherten* zur Finanzierung der ambulanten und stationären Versorgung modellhaft für die kommunale Ebene anvisiert werden
- Angesichts der besonderen Schutzbedürftigkeit von Frauen und Kindern müssen Fachkreise (z.B. Gesundheitsbeirat der Stadt) basisnahe Wege der Versorgung entwickeln, z.B. Vernetzungen von Frauenärztinnen und Kinderärztinnen unterstützen, eine mobile,

⁶ Die Studie „*Dass Sie uns nicht vergessen... Menschen in der Illegalität in München.*“ kann vom Sozialreferat der LHS München bezogen werden unter E-mail: Yasemin.uzunok@muenchen.de

Streetwork-orientierte Versorgung ausbauen, die anonyme Geburt für schwangere Frauen in städtischen Krankenhäusern ermöglichen usw.

- Das Thema soll an die Fachgremien der Ärzteschaft (z.B. Münchner Ärztekammer, auf Landes- und Bundesebene, Fachkongresse) offensiv herangetragen werden

Sans papiers sind eine „stille Reserve„ in verschiedenen Beschäftigungssparten. Es gilt, diese Tatsache zur Kenntnis zu nehmen und *sozialpolitische sowie menschenrechtliche Konsequenzen* daraus zu ziehen. Bis jetzt hat sich Deutschland im Vergleich mit den Nachbarländern nicht von einem seit langem bestehenden Tabu diesbezüglich lösen können.

Sans papiers dienen der Erhaltung des Lebensstandards für einen nicht unerheblichen Teil der großstädtischen Wohnbevölkerung durch ihre personenbezogenen und anderen Dienstleistungen, vor allem in Privathaushalten. Durch sie wird ein bestimmter Lebensstil für viele überhaupt ermöglicht. Sie sind auch dadurch gewissermaßen ein integraler Bestandteil des Lebensalltags.

Beschäftigung und Lohnbetrug: *Ein Verzicht auf Statusfeststellung des „illegalen„ Klägers* bei einem Prozess vor dem Arbeitsgericht würde dem Einzelnen zu seinem Recht verhelfen (solche Arbeitsverträge – auch mündlicher Art – sind für beide Parteien bindend ungeachtet des fehlenden Aufenthaltsstatus). Zudem würde dadurch ein unmissverständliches Signal gegen unlauteren Wettbewerb seitens ruchloser Unternehmer an die Stadtgesellschaft gesendet.

Es könnten die geregelte Migration fördernde Strategien zu *Wegen aus der Illegalität* gerade auf lokaler Ebene entwickelt werden. Es würde um Fragen gehen, wie:

Inwiefern können die Behörden ihre Ermessensspielräume im Einzelfall in Zeiten der erwünschten Integration transparenter und nachvollziehbarer zur Regularisierung des Aufenthalts ausnützen? Netzwerke könnten gebildet werden für die anonyme Fallbesprechung.

Welche Aufgaben stellen sich für die soziale Arbeit, um diesen Menschen zu ihren Menschen- und sozialen Rechten zu verhelfen?

Was wollen Bündnisse für die Menschenrechte dieser Gruppe überhaupt auf lokaler, aber auch regionaler und auf Bundes- (d.h. Gesetzes-) Ebene erreichen (z.B. Abschaffung der Gesetzesparagrafen § 76 und § 92a.)?

Inwiefern soll es um die Verfestigung und Regularisierung des Aufenthalts gehen, wenn der Lebensmittelpunkt erkennbar Deutschland geworden ist?

Strafbarkeit von Menschen in der Illegalität und deren Helfer und Unterstützer

RA Rüdiger Jung, Berlin

Bei der Arbeit mit und für Menschen ohne Aufenthaltsstatus und ohne Papiere können Bereiche des Strafrechtes berührt werden. Es ist wichtig, sich über diese Bereiche im Klaren zu sein, insbesondere im Hinblick auf die Frage:

A.

"Wie hoch ist das Risiko, wegen der Beratung / Unterstützung in diesem Bereich tatsächlich strafrechtlicher Verfolgung ausgesetzt zu werden?"

Für helfende hauptamtliche oder ehrenamtliche Personen ist vor allem die strafrechtlich relevante "Täterschaft" oder "Teilnahme" bei bestimmten Handlungen von Bedeutung.

Das Aufenthaltsgesetz enthält, wie bereits das frühere Ausländerrecht, einige strafrechtlich relevante Vorschriften.

Wesentlich in diesem Zusammenhang sind die §§ 95 - 98 AufenthG.

I.

§ 95 I Nr. 1-8 AufenthG stellt verschiedene Verstöße des Ausländers selbst gegen ordnungsrechtliche Vorschriften unter Strafandrohung.

a) § 95 I Nr. 1 AufenthG: Verstoß gegen die Passpflicht

b) § 95 I Nr. 2 AufenthG: Aufenthalt ohne erforderlichen Aufenthaltstitel oder Duldung

c) § 95 I Nr. 7 AufenthG: Verstoß gegen räumliche Beschränkungen

1.

Nach § 95 I AufenthG kann sich grundsätzlich nur der Ausländer bzw. die Ausländerin selbst strafbar machen.

Jedoch ist Beihilfe zum Verstoß gegen § 95 I AufenthG möglich. Beihilfe (§ 27 StGB) ist die einem Täter bei der Begehung einer rechtswidrigen Tat geleistete Hilfe.

Unstrittig ist, dass die Strafbarkeit wegen Beihilfe zu § 95 I AufenthG immer voraussetzt, dass die unterstützte Tat (die des bzw. der Illegalen) rechtswidrig und vorsätzlich begangen worden ist.

Eine Unterstützungshandlung für Illegale setzt daher immer zunächst voraus, dass sich der betreffende Ausländer selbst auch strafbar gemacht hat.

1.1.

Wenn die Abschiebung bzw. Ausreise nicht durchführbar ist, besteht nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.09.1997 (AuAS 1998, 17) grundsätzlich ein Duldungsanspruch. Das Bundesverfassungsgericht stärkt die Position der Ausländer, die sich ohne Aufenthaltstitel und ohne Duldung in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und sich so nach den Buchstaben des § 95 I Nr. 2 AufenthG strafbar gemacht hätten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 06.03.2003 - 2 BvR 397/02 -, InfAuslR 2003, 185; StV 2003, 553, festgestellt, dass die Strafgerichte von Verfassungs wegen gehalten sind, selbständig zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer aufenthaltsrechtlichen Duldung im fraglichen Zeitraum der "Illegalität" gegeben waren. Kommen die Strafgerichte zu der Überzeugung, dass die Voraussetzung für die Erteilung einer Duldung vorgelegen hätten, so scheidet eine Strafbarkeit nach § 95 I Nr. 2 AufenthG aus:

"Da der Ausländer auch zu dulden ist, wenn er die Entstehung des Hindernisses (z.B. durch Mitführung gefälschter Papiere bei der Einreise) oder dessen nicht rechtzeitige Beseitigung (Beschaffung notwendiger Identitätspapiere) zu vertreten hat, ist keine Konstellation vorstellbar, in der der Ausländer nicht einen Anspruch auf Erteilung einer Duldung hätte. Kommt die Behörde ihrer nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestehenden Verpflichtung zur Erteilung einer Duldung nicht oder zu spät nach, so wäre womöglich eine Strafbarkeit nach § 92 I Nr. 1 AuslG (jetzt § 95 I Nr. 2 AufenthG) anzunehmen. Legten die Strafgerichte dieses Verwaltungshandeln ihrer Entscheidung ungeprüft zu Grunde, bedeutete dies nicht nur die Hinnahme einer gesetzwidrigen Praxis der Ausländerbehörde, sondern führte zusätzlich dazu, dass die mögliche Strafbarkeit des Ausländers und deren Umfang entgegen den Grundsätzen des im Strafrecht geltenden Schuldprinzipes gesetzlich die jeweilige Ausländerbehörde entscheiden zu lassen", vgl. BVerfG, a.a.O.

Weiter heißt es in dem Urteil:

"Die Strafgerichte sind vielmehr von Verfassungs wegen gehalten, selbständig zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer ausländerrechtlichen Duldung im Tatzeitraum gegeben waren".

Auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat in einem Beschluss vom 31. Januar 2003, InfAuslR 2003, 225, festgestellt, dass es

"verfassungsrechtlich geboten sei, § 92 I Nr. 1 AuslG dahingehend einschränkend auszulegen, dass eine Strafbarkeit des Ausländers nach dieser Vorschrift entfällt, wenn der Ausländer zwar weder im Besitze einer Aufenthaltsgenehmigung, noch im Besitze einer Duldung ist, die Ausländerbehörde aber im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens die Zusicherung gegenüber dem Gericht erteilt hat, die Abschiebung des Beschwerdeführers bis zu einer Entscheidung des Gerichtes nicht zu vollziehen".

Auch das OLG Karlsruhe hat in einem Beschluss vom 18.09.2003 - 2 Cs 26 Js 9317.02 -, InfAuslR 2004, 86, festgestellt, dass Strafgerichte bei Verstößen gegen aufenthaltsrechtliche Bestimmungen eigenständig zu prüfen haben, ob ein dauerhaftes Abschiebungshindernis beispielsweise wegen Passlosigkeit besteht.

1.2.

Im Rahmen dieser Prüfung ist immer auch die Frage der Zumutbarkeit normgerechten Verhaltens zu klären. So hat das Kammergericht mit Beschluss vom 23.09.2001 - 3 Ss 198/02 (80/01)-, NStZ-RR 2002, 220, festgestellt, dass es bei der Strafbarkeit eines Aufenthaltes ohne Aufenthaltsgenehmigung auch der Feststellung dazu bedarf, dass dem Täter oder der Täterin eine freiwillige Ausreise möglich und zumutbar war. In der Entscheidung heißt es:

"Da der Schwerpunkt der Vorwerfbarkeit auf dem Unterlassen einer Handlung - nämlich der freiwilligen Ausreise - liegt, ist strafbar nur, wem normgerechtes Verhalten zugemutet werden kann".

Auch das OLG Karlsruhe hat im Beschluss vom 19.08.2003, InfAuslR 2004, 86, festgestellt, dass eine Strafbarkeit wegen Passlosigkeit entfällt, wenn die Mitwirkung des Ausländers zur Passbeschaffung unzumutbar sei.

Konsequenz dieser Rechtsprechung: In einem Ermittlungsverfahren bzw. Strafverfahren wird es also darauf ankommen, darzulegen, dass bei dem entsprechenden Ausländer bzw. der entsprechenden Ausländerin ein Duldungsanspruch bestand bzw. besteht und die Ausländerbehörde bzw. die Verwaltungsgerichte diesen Duldungsanspruch verkannt haben. Ein Duldungsanspruch kann sich u.a. aus § 60 bzw. § 60 a AufenthG i.V.m. der Genfer Konven-

tion bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben (, vgl. § 60 I, V, VII sowie § 60 a I und II AufenthG).

1.3.

Ist der Ausländer allerdings "untergetaucht" und ist den Ausländerbehörden nicht bekannt, wo er sich aufhält, so erfährt diese Rechtsprechung eine wesentliche Einschränkung durch die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes. Der BGH hat durch Urteil vom 06.10.2004 - 1 StR 76.04 -, InfAuslR 2005, 80, festgestellt, dass ein Anspruch auf Duldung immer voraussetzt, dass der Ausländer für die Ausländerbehörde erreichbar ist. Ist er untergetaucht, ist der ungeduldete Aufenthalt auch dann strafbar, wenn bei Mitteilung des Aufenthaltsortes eine Duldung zu erteilen wäre. In der Entscheidung heißt es:

"Ist der Aufenthalt des Ausländers unbekannt, weil er von vornherein nicht offenbart hat, dass er in die Bundesrepublik Deutschland eingereist ist oder weil er später untergetaucht ist, kommt ein Verzicht der Ausländerbehörde auf die Durchsetzung der Ausreisepflicht oder eine zeitweise Aussetzung der Abschiebung schon aus systematischen Gründen nicht in Betracht".

Es wird gerade im Hinblick auf diese Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes daher darauf ankommen, bei einem Kirchenasylfall die Ausländerbehörden darüber zu unterrichten, dass sich der Ausländer noch in Deutschland befindet und in einer bestimmten Kirchengemeinde Kirchenasyl erhalten hat. Unter diesen Umständen wird man jedenfalls den Anspruch auf Duldungserteilung nicht mit dem Argument beseitigen können, dass der Ausländer untergetaucht sei.

Weiter heißt es in der Entscheidung:

"Der Gesichtspunkt der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit normgemäßen Verhaltens vermag nicht die Straflosigkeit in denjenigen Fällen zu begründen, in denen wegen unbekanntem Aufenthaltsortes ein Duldungsanspruch des untergetauchten Ausländers nicht besteht. Einem untergetauchten Ausländer, dessen Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist, ist es in der Regel ohne weiteres zuzumuten, seinen Aufenthaltsort zu offenbaren, damit die Behörde die Duldung erteilen kann. In diesen Fällen muss der Ausländer eine Abschiebung zunächst nicht fürchten."

Diese Rechtsprechung ist natürlich insoweit naiv, als die Illegalität oft erst die Folge einer rechtswidrigen Verweigerung einer Duldung ist und der Ausländer trotz bestehender Abschiebungshindernisse und trotz bestehender Unzumutbarkeit der Ausreise mit seiner Abschiebung rechnen muss.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 14.12.1995 - 2 BvR 2552/95 -, erklärt, dass es nicht dem Grundsatz der Gewährung effektiven Rechtsschutzes widerspricht, wenn der Aufenthalt eines untergetauchten Asylbewerbers unbekannt ist und deshalb das Verwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit der Begründung ablehnt, die Abschiebung stehe solange nicht konkret bevor, wie der Ausländerbehörde der Aufenthalt des betreffenden Ausländers nicht bekannt ist, vgl. AuAS 96, 31.

Daraus folgt, dass im verwaltungsgerichtlichen Verfahren möglichst immer eine Adresse des Ausländers im Kirchenasyl angegeben werden sollte.

In diesem Zusammenhang wird jedoch auf die Rechtsprechung des Bayrischen Oberlandesgerichts im Urteil vom 14.09.2004, NStZ-RR 2005, S. 21, 22, verwiesen. Eine Strafbarkeit auch für die Zeit der Illegalität entfällt demnach dann, wenn die Verpflichtung der Ausländerbehörde zur Ausstellung einer Duldung bereits bestand, als das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses feststand und der betreffende Ausländer noch nicht untergetaucht war.

In der Entscheidung heißt es insoweit:

"Wenn dem Angeklagten bereits die Duldung bescheinigt worden wäre, hätte für ihn, der offensichtlich in Deutschland bleiben wollte, kein Anlass zum zeitweiligen Untertauchen bestanden", vgl. NStZ-RR 2005, 21, 22.

Dies bedeutet:

Auch wenn ein Ausländer untergetaucht ist, bedingt dies nicht automatisch eine Strafbarkeit trotz bestehenden Duldungsanspruches. Wenn nämlich nachgewiesen werden kann, dass der Duldungsanspruch vor dem Untertauchen bestand, entfällt mit dem Bayrischen Oberlandesgericht die Strafbarkeit des Ausländers. Damit entfällt auch die Strafbarkeit von Unterstützungshandlungen.

1.4.

Der BGH hat mit Urteil vom 27.04.2005 - 2 StR 457/04 - entschieden, dass kein Verstoß gegen §§ 95,96 AufenthG vorliegt, wenn ein Ausländer mit einem formal gültigen Visum einreist, obwohl die Angaben zur Visaerteilung unrichtig gewesen sind. Danach liegt eine unerlaubte Einreise nur dann vor, wenn der Ausländer ohne jegliches Visum einreist. In der Pressemitteilung heißt es:

"Deshalb muss eine wirksam erteilte Aufenthaltsgenehmigung im strafrechtlichen Sinne als wirksam zu Grunde gelegt werden, selbst wenn sie rechtsmissbräuchlich erlangt worden ist. Etwas anderes kann nur dort gelten, wo der Gesetzgeber den durch Täuschung erschlichenen oder durch Drohung oder Bestechung erlangten Aufenthaltserlaubnissen durch gesetzliche Regeln die Wirksamkeit abspricht. Diesen Weg ist der Gesetzgeber im Ausländerrecht bisher nicht gegangen".

Auch in einem solchen Fall scheidet eine Strafbarkeit wegen Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt aus.

2.

Nur wenn der unterstützte Ausländer sich also selbst strafbar gemacht hat, kann eine Unterstützungshandlung überhaupt strafbar sein.

Unter welchen Umständen die Beihilfe zum illegalen Aufenthalt strafbar ist, ist in der Rechtsprechung umstritten. Wesentlich dazu: BGH, Urteil vom 12.06.1990, - 5 StR 614/89, NJW 1990, 2207, 2208. In der Entscheidung heißt es:

"Einer solchen Beihilfe oder Unterstützung würde es fehlen, wenn (die Ausländerin) auf jeden Fall entschlossen gewesen wäre, ihrer Ausreisepflicht zuwider zu handeln und wenn der Angeklagte sich darauf beschränkt hätte, ihnen durch Beherbergung eine Unterbringung in menschenunwürdigen Verhältnissen zu ersparen".

Das Bayrische OLG hat im Beschluss vom 25.06.2001 - 4 StR 77/01 -, NJW 2002, 1663,1664, festgestellt, dass eine konkrete Förderung oder Erleichterung der Haupttat durch die Bestärkung des Tatentschlusses dann regelmäßig nicht vorliegen würde, wenn

"bei einem Dauerdelikt wie einem Vergehen des unerlaubten Aufenthaltes der Täter zur Fortsetzung seines illegalen Verhaltens unter allen Umständen entschlossen ist. Werden einem solchermaßen in seinem Tatentschluss endgültig gefestigten Täter Umstände geboten, die ihm das illegale Verweilen in der Bundesrepublik erleichtern (wie etwa Unterkunft oder Erwerbsmöglichkeiten), von denen er aber seinen Aufenthalt nicht abhängig macht, so vermag das die durch den Täter verwirklichte Rechtsgutverletzung nicht mehr konkret zu fördern."

(ebenso Bayrisches OLG, Beschluss vom 21.05.1999, 4 StR 8699, AuAS 99, 234; OLG Düsseldorf, Urteil vom 31.08.2001, - 2 a Ss 149/01 -, EZAR 355, Nr. 28).

Es wird also bei der Frage einer Unterstützungshandlung für illegal aufhältliche Menschen darum gehen, festzustellen, ob tatsächlich eine konkrete Förderung der Haupttat (illegaler Aufenthalt) erfolgt ist.

Bei einem Dauerdelikt wie dem unerlaubten Aufenthalt muss die Unterstützung für die Aufrechterhaltung dieses Status also ursächlich sein. Daher ist das bloße Zurverfügungstellen von Unterkunft und Verpflegung keine Beihilfe, wenn der Ausländer unabhängig davon so wieso zur Fortsetzung seines Aufenthaltes entschlossen ist (Tröndle/Fischer, StGB, § 27, Rdnr. 2 c).

Diese Rechtsprechung ist jedoch nicht unumstritten, vgl. dazu Aufsatz König, NJW 2002, 1623, 1625; LG Osnabrück, NSTZ 2002, 604. So hat das Landgericht Münster mit Beschluss vom 16.09.2004 - 3 Qs 51/04 -, NSTZ-RR 2004, 378, festgestellt, dass es nicht darauf ankomme, ob der Haupttäter unter allen Umständen zur Fortsetzung seines illegalen Aufenthaltes entschlossen sei oder nicht. Entscheidend sei vielmehr der konkrete Gehilfenbeitrag und seine Auswirkungen auf die Haupttat. Das Landgericht Münster hatte den Fall zu entscheiden, dass ein Bauer zwei polnischen Arbeitern billigen Wohnraum zur Verfügung stellte, damit diese in der Nähe einer unerlaubten Erwerbstätigkeit nachgehen konnten.

Allerdings stellt auch das Landgericht Münster fest, dass eine Beihilfehandlung unter dem Gesichtspunkt des "sozialadäquaten Verhaltens" (siehe BGH, NJW 90, 1207) aus dem Bereich der strafbaren Beihilfe herausgenommen werden könnte.

Dies kann - muss aber nicht - bedeuten:

Beihilfe ohne finanzielle Interessen zur Verhinderung unmenschlicher Lebensbedingungen könnte auch nach dieser Entscheidung straflos sein.

Auch das OLG Köln stellt leider im Beschluss vom 25.03.2003 - Ss 92-93.03 -, NSTZ-RR 2003, 184, fest, dass es nicht darauf ankommt, dass der Ausländer ohnehin zur Fortsetzung seines unerlaubten Aufenthaltes unter allen Umständen entschlossen sei.

II.

§ 95 II AufenthG droht mit Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren oder Geldstrafen, wenn unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht werden, um für sich - oder einen anderen - einen Aufenthaltstitel zu beschaffen. Damit kann sich gemäß § 95 II AufenthG auch ein Nicht- Ausländer strafbar machen.

Neu eingefügt ist § 95 V AufenthG mit dem Hinweis auf Art. 31 der Genfer Flüchtlingskonvention. Dies bedeutet, dass eine Strafbarkeit nach § 95 dann entfällt, wenn es sich um einen Flüchtling handelt, der unmittelbar aus einem Gebiet kommt, in dem sein Leben oder seine Freiheit im Sinne von Art. 1 GG bedroht war, der ohne Erlaubnis eingereist ist und sich unverzüglich bei den deutschen Behörden gemeldet hat.

III.

§ 96 AufenthG stellt Delikte unter eine höhere Strafandrohung, nämlich Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe, wenn jemand entweder einen Vermögensvorteil für die Unterstützungshandlung erhält oder wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt (§ 96 I Nr. 2 AufenthG).

B.

I.

Die Staatsanwaltschaft Neuruppin hat sich im Falle eines Kirchenasyls in Brandenburg hinsichtlich der Strafbarkeit von Unterstützungshandlungen auch auf die Handreichung der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg zum Thema Asyl in der Kirche berufen. In der Handreichung heißt es nämlich:

"Flüchtlinge sollten nicht versteckt werden. Dadurch würden in der Regel strafrechtliche Tatbestände geschaffen".

Die Staatsanwaltschaft Neuruppin hat in einer Einstellungsverfügung dazu angeführt:

"Selbst die evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg stellt nicht in Abrede, dass das "Verstecken von Flüchtlingen" in der Regel strafrechtliche Tatbestände schafft."

In diesem Zusammenhang hat Bischof Huber in einem Schreiben an den Generalstaatsanwalt des Landes Brandenburg vom 05.05.2003 mitgeteilt, dass diese Handreichung den Kirchengemeinden zur Verfügung steht und dass die "Handelnden" gehalten sind, sich an diese Regeln zu halten. Weiterhin heißt es in diesem Schreiben von Bischof Huber wörtlich: "Werden diese Regeln jedoch nicht beachtet, z.B., wenn Flüchtlinge verborgen und ihr Aufenthalt nicht den Behörden mitgeteilt wird, ist freilich eine Strafbarkeit möglich".

Daraus schlussfolgert die Staatsanwaltschaft, dass sich der betroffene Pfarrer in Zukunft "rechtstreu" verhalten werde und dass jedoch bei einer weiteren ähnlich gelagerten Handlungsweise eine Einstellung nicht mehr in Betracht kommt.

Es stellt sich also die Frage, ob nicht mit der Handreichung und dem Schreiben des Bischofs in Zukunft eine Begründung für Anklageerhebungen geschaffen worden ist.

II.

Weiter sollte darauf geachtet werden, dass nicht Einzelpersonen den Beistand für hilfesuchende Menschen ausschließlich verantworten, sondern ein Gremium, gewöhnlich der Gemeindegemeinderat.

Sinnvolle Verhaltensregeln sind:

- Gremienentscheidungen über die Gewährung von Hilfe sollten so erfolgen, dass nicht einzelne Mitglieder auf ein Votum festgelegt werden können (Mehrheitsentscheidungen); geheime Abstimmung ist angeraten.
- Es sollten nach außen hin möglichst mehrere Personen für die Belange des Schutzsuchenden auftreten.
- Im Schriftverkehr oder Behörden gegenüber sollte stets eine Gruppe, z.B. der Gemeindegemeinderat, als handelndes Subjekt auftreten.

C. Durchsuchung und Festnahme eines Illegalen/einer Illegalen:

Es ist in der Zwischenzeit in der Rechtsprechung anerkannt, dass eine Festnahme zum Zwecke der Verbringung in die Abschiebehafte ohne richterlichen Beschluss unzulässig ist.

Das geltende Recht des Abschiebung ermächtigt die Ausländerbehörde nicht, den Ausländer über die Polizeibehörden in eigener Machtvollkommenheit zur vorläufigen Sicherung der Abschiebung selbst in Gewahrsam zu nehmen oder dem Haftrichter vorzuführen. In Eilfällen ist vielmehr immer eine richterliche Entscheidung erforderlich, gegebenenfalls im Wege der einstweiligen Anordnung auf Antrag der zuständigen Behörde. Es gibt keinen der Abschiebehafte vorgelagerten Freiheitsentzug durch die Verwaltungsbehörde, vgl. zuletzt OLG Braunschweig, Informationsbrief AuslR 2004, 166; BVerwG, NJW 1982, 536; BGH, NJW

1993, 3069; OLG Frankfurt, Informationsbrief AusIR 1995, 361; OLG Zweibrücken, NStZ 2002, 256.

Dies bedeutet, dass ohne richterlichen Haftbeschluss eine Festnahme zum Zwecke der Abschiebung bzw. Anordnung von Abschiebehaft nicht zulässig ist.

D. Fazit:

Es gibt grundsätzlich keine Sicherheit, dass die Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltsstatus und ohne Papiere nicht strafrechtliche Ermittlungen oder Verurteilungen nach sich zieht. Die Statistik spricht allerdings dagegen, das Risiko einer Verurteilung als besonders hoch zu betrachten.

I.

Besteht ein materieller Anspruch auf eine Duldung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen, entfällt die Strafbarkeit des "Illegalen" und damit auch die Strafbarkeit einer Unterstützungshandlung. War es dem "Illegalen" nicht zumutbar, die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen, so macht er sich nicht strafbar und damit gibt es auch keine Strafbarkeit von Unterstützungshandlungen.

II.

War der Ausländer in jedem Falle zum Bleiben entschlossen und bewegt sich die Unterstützungshandlung im Rahmen eines "sozial adäquaten Verhaltens" zur Verhinderung menschenunwürdiger Umstände, so kann auch dadurch die Strafbarkeit eines "illegalen Aufenthaltes" und damit auch einer Unterstützungshandlung entfallen.

Hilfe im weitesten Sinne für Menschen in der Illegalität bzw. für Menschen ohne Papiere kann, muss aber kein strafrechtliches Ermittlungsverfahren oder gar eine Verurteilung nach sich ziehen. Es gibt gute juristische Argumente gegen eine Verurteilung. Eine (juristische) Sicherheit gibt es insoweit aber nicht. Die Wahrscheinlichkeit einer Verurteilung wegen Verstoßes gegen das Aufenthaltsgesetz bzw. wegen Beihilfe dazu ist jedoch bei einem Vorgehen mit Augenmaß und unter Beachtung der Rechtsprechung und einiger taktischer Gesichtspunkte recht gering.

Humanitäre Hilfe für Menschen in der Illegalität. Medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung

Adelheid Franz, Malteser Migranten Medizin, Berlin

Zusammenfassung:

In Berlin lebt eine größere Zahl von Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht krankenversichert sind. Die meisten haben kein gesichertes Aufenthaltsrecht. Im Falle einer Erkrankung oder einer Schwangerschaft wissen sie oft nicht, an wen sie sich wenden sollen. Um diesen Menschen eine Anlaufstelle anzubieten, hat der Malteser Hilfsdienst im Jahr 2001 in Berlin eine medizinische Beratungsstelle eingerichtet, die Malteser Migranten Medizin (MMM). Hierher können Menschen kommen, ohne ihre Identität aufdecken zu müssen, auch wenn sie kein Geld haben, um die Behandlung zu bezahlen, wenn sie jemanden brauchen, der ihnen hilft oder ihnen zuhört.

In Berlin leben Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen ohne eine Krankenversicherung auskommen müssen: Selbstständige, deren Einkommen nicht ausreicht, Studenten, die die Altersgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung überschritten haben, ausländische Studenten ohne Vorversicherungszeiten, Touristen ohne Reisekrankenversicherung, Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus. Das Problem dieser Gruppen ist, dass sie sich eine Krankenversicherung nicht leisten können oder sie durch ihren Status nicht die Möglichkeit haben, sich zu versichern.

Menschen ohne Krankenversicherung

Menschen ohne Krankenversicherung gehen in der Regel nur dann zum Arzt, wenn sie die Behandlung auch bezahlen können. Die Malteser haben im Jahr 2001 in Berlin mit der medizinischen Beratungsstelle Malteser Migranten Medizin (MMM) einen Ort geschaffen, an dem diese Menschen im Falle einer Erkrankung, eines Unfalles oder einer Schwangerschaft, unabhängig von Aufenthaltsstatus und finanziellen Möglichkeiten, beraten oder behandelt werden können. Vor allem Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung brauchen eine Stelle, die sie ohne Angst vor Entdeckung und Ausweisung aufsuchen können.

Je nach Krankheitsbild werden Patienten in der Beratungsstelle direkt behandelt oder an niedergelassene Ärzte oder Psychologen, ins Krankenhaus oder auch an andere Beratungsstellen weitervermittelt. Der Aufbau eines Medikamentenpools aus Spenden ermöglicht es, Patienten einen Teil der dringend benötigten Medikamente zur Verfügung zu stellen. Durch die Vernetzung von verschiedenen Beratungsstellen wurden Hilfsangebote geschaffen, die über den Rahmen der medizinischen Betreuung hinausgehen. Viele Patienten brauchen Beratung bei rechtlichen oder sozialen Problemen. Das sind Fragen zum Aufenthaltsstatus, wie Ansprüche aus Lohnforderungen durchgesetzt werden können oder Probleme bei der Erziehung der Kinder, Wohnungslosigkeit oder Schwierigkeiten mit dem Partner.

Zahlen und Fakten aus der Malteser Migranten Medizin

Daten über Patienten werden nur erfasst, soweit sie für die Behandlung und weitere Hilfeleistungen notwendig sind. Das Vertrauen des Patienten ist ein hohes Gut. Keiner der Patienten muss befürchten, dass er über die Weitergabe seines Namens oder Geburtsdatums entdeckt werden könnte. Es hat sich aber gezeigt, dass die anonyme statistische Erfassung einiger Parameter wichtige Ergebnisse für die Arbeit liefert.

85 % der Patienten sind Menschen ohne sicheres Aufenthaltsrecht, 5 % Besucher, 5 % Studenten und 5 % sind aus anderen Gründen nicht krankenversichert.

Die Patienten sind vergleichsweise jung: 86 % sind jünger als 50 Jahre, 50 % jünger als 30 Jahre.

Das Verhältnis Männer : Frauen beträgt ungefähr 2 : 3.

Die Herkunftsländer sind rund um den Globus verteilt:

14 % kommen aus Mittel- und Südamerika

15 % aus Russland

32 % aus Süd- und Osteuropa

21 % aus Afrika und

14 % aus Asien

4 % aus anderen Ländern.

Die Patientenzahlen stiegen von 215 im ersten auf fast 2000 im vierten Jahr.

Häufig sind internistische Probleme, z.B. Erkrankungen des Verdauungstraktes, des Blutes, der Nieren oder Herz-Kreislaufkrankungen oder chronische Erkrankungen wie z.B. Hepatitis, Diabetes mellitus oder Hypertonie. Aber auch Infektionen spielen eine große Rolle: Lungentuberkulose, Aids. Da Migranten meist nicht gegen die sog. Kinderkrankheiten geimpft sind, erkranken sie daran in einem höheren Alter und die Krankheiten verlaufen schwerer.

Da die Patienten überwiegend jünger sind, haben viele Probleme mit den Zähnen. Wobei etwa die Hälfte dieser Patienten Zahnersatz in Form von Prothesen oder Teilprothesen benötigt, um ein auch nur einigermaßen funktionelles Kauen zu erreichen, da in vielen Ländern kaum zahnerhaltende Maßnahmen durchgeführt werden und Zähne deutlich schneller als bei uns gezogen werden. Auch ist Karies auf Grund mangelnder Mundhygiene sehr verbreitet.

Andere Patienten haben chirurgische Probleme, z.B. Hernien, Appendizitis, Karzinome oder Frakturen oder orthopädische Erkrankungen. Frauen leiden an gynäkologischen Erkrankungen wie Eierstockentzündungen oder gynäkologischen Tumoren.

Auch Hauterkrankungen oder Allergien, Erkrankungen im Bereich der ableitenden Harnwege, Erkrankungen der Augen oder im HNO-Bereich oder neurologische oder psychiatrische Erkrankungen sind nicht selten.

Kinder werden von ihren Eltern mit den unterschiedlichsten Erkrankungen zu MMM gebracht. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit die üblichen Vorsorgeuntersuchungen durchzuführen und auch Impfungen nachzuholen.

Die Betreuung von schwangeren Frauen und Neugeborenen

Viele Frauen, die Hilfe bei MMM suchen, sind schwanger. Für sie haben die Malteser ein besonderes Hilfesystem entwickelt. Die Frauen kommen oft sehr spät und ohne dass bislang auch nur irgendeine Untersuchung stattgefunden hatte. Sie erhalten neben einer umfassenden Beratung und Betreuung während Schwangerschaft und Geburt auch für die Zeit danach Hilfe bei der Versorgung ihres Kindes.

Sehr schnell wurde klar, dass bei der Betreuung von Schwangeren eine reine Beschränkung auf medizinische Fragen nicht möglich ist. Es reicht nicht aus, eine Vermittlung zum Frauenarzt anzubieten. Zwar ist eine gute medizinische Versorgung während der Schwangerschaft wichtig, Frauen in sozialen Notlagen können sich jedoch sehr viel leichter für ihr Kind entscheiden, wenn sie weitere konkrete Hilfen angeboten bekommen. Mögliche Hilfen sind z.B.: Betreuung während der Schwangerschaft, Entbindungsplatz, Nachsorge der Mutter durch eine Hebamme, Grundausstattung für das Kind mit Bettchen, Wagen, Kleidung, Windeln, etc., Säuglingsnahrung, Unterbringung, Vermittlung eines Kinderarztes, Impfung der Neugeborenen und Kleinkinder, Hilfe, wenn das Kind zur Adoption oder Pflege gegeben werden soll.

Der große Bedarf an Säuglings- und Kinderkleidung hat die Malteser veranlasst, eine eigene Kinderkleiderkammer einzurichten, die jedem Bedürftigen offen steht.

Bisher wurden mit Hilfe der Malteser Migranten Medizin über 200 Kinder geboren.

Lebenssituation und Gesundheit

Die Gesundheit jedes Menschen ist eng mit seinen Lebensumständen verknüpft. Das gilt ganz besonders für Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus. Auf Grund der beengten und häufig wechselnden Wohnbedingungen, der ständigen Furcht vor Entdeckung, der Schwierigkeit regelmäßig Geld für Nahrung und Kleidung zu verdienen uvm, leidet ein Teil der Patienten an stressbedingter Symptomatik. Dazu kommt häufig aus finanziellen Gründen die Unmöglichkeit die aus dem Herkunftsland gewohnten Speisen zu beschaffen und zuzubereiten.

Durch schwierige Bedingungen bei der Arbeit, Nichtbeachtung von Sicherheitsmaßnahmen, fehlende Schutzvorrichtungen, etc. kommt es vermehrt zu Unfällen mit Verletzungen.

Ein anderes Problem ist die Ausgabe von Geburtsurkunden für Kinder von Müttern ohne Aufenthaltsstatus durch die Standesämter. Eine Geburtsurkunde ist das wichtigste Dokument, das ein Mensch als Nachweis für seine Existenz benötigt. Er wird keinen Ausweis oder Pass bekommen, kann nicht in der Schule angemeldet werden und auch nicht heiraten. Stellt das Standesamt nur eine Bescheinigung aus, in der kein Elternteil namentlich aufgeführt ist, kann das Kind nicht einer bestimmten Familie zugeordnet werden. Die Mutter könnte z.B. sogar ohne ihr Kind ausgewiesen und das Kind ins Heim gebracht werden.

Um die Geburtsurkunde für ihr Kind abzuholen, muss die Mutter persönlich zum Standesamt gehen und ihren gültigen Pass vorlegen. Außerdem muss sie eine eigene Geburtsurkunde mitbringen. Hat sie keinen gültigen Pass, bekommt sie keine Geburtsurkunde für das Kind. Bei fehlendem Aufenthaltsstatus erfolgt eine Meldung an die Ausländerbehörde. Daher ist eine rechtzeitige Beratung wichtig, dass auf jeden Fall entweder ein Pass beantragt oder eine Verlängerung der Gültigkeit vorgenommen wird.

Der UNHCR hat zu diesem Problem festgestellt, dass es ein besonders dringendes Anliegen sein muss darauf zu achten, dass mögliche Verfehlungen der Eltern oder deren mangelnde Mitwirkung und damit verbundene Restriktionen nicht auf dem Rücken der Kinder ausgetragen werden.

Ausblick

Nichtversicherte haben in Deutschland große Schwierigkeiten eine adäquate gesundheitliche Versorgung zu bekommen. Nach dem deutschen Grundgesetz hat aber jeder ein Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Um Nichtversicherten wenigstens ein Mindestmaß an

gesundheitlicher Versorgung zu ermöglichen, sind Strukturen geschaffen worden, die am etablierten Versorgungssystem vorbei, aber auch mit dessen Hilfe Notfallmaßnahmen durchführen. Das kann allerdings keine Lösung auf Dauer sein. Das größte Problem ist, dass es bislang keine Finanzierung gibt und alle Ausgaben über Spenden finanziert werden müssen.

Entbindungen, Operationen und Liegezeiten im Krankenhaus kosten mehrere Tausend Euro, ebenso die Behandlung eines kranken Neu- oder Frühgeborenen. Auch die Versorgung mit Medikamenten für chronisch oder Krebskranke oder mit Impfstoffen ist ein finanziell völlig ungelöstes Problem. Bei einem großen Teil der Patienten fallen Sachmittelkosten an für Blutentnahmen, Prothesen, Brillen, Material für Zahnersatz und anderes. Es wird erwartet, dass die Patienten sich nach ihren finanziellen Möglichkeiten an den Kosten beteiligen. Trotzdem kann so ein Eigenbeitrag bei Weitem nicht die tatsächlichen Kosten decken.

Da Sozialämter der Meldepflicht unterliegen, nicht jedoch z.B. Beratungsstellen kirchlicher oder gemeinnütziger Träger, könnten anerkannte medizinische Beratungsstellen über einen öffentlich geförderten Fonds finanziert werden, den sie selbst verwalten, und dessen Entnahmen sie regelmäßig nachweisen müssen, um Missbrauch vorzubeugen.

Seit Jahren wird über die Einrichtung solcher Fonds nachgedacht und es wäre gut, wenn eine Lösung in greifbare Nähe rücken könnte.

Eine andere Möglichkeit wäre die Ausgabe von anonymisierten Überweisungsscheinen durch solche anerkannten medizinischen Beratungsstellen, mit denen der Patient zum Arzt gehen kann und die über die Beratungsstelle mit dem Sozialamt oder einem anderen Kostenträger abgerechnet werden.

Denkbar und sinnvoll wäre auch eine Kombination von beidem.

An den rasch steigenden Patientenzahlen zeigt sich wie groß der Bedarf an medizinischer Beratung und Behandlung ist. Das bisherige Netzwerk ist eine Art Parallelmedizin, in der aus Kosten- und Kapazitätsgründen immer nur das Allernotwendigste gemacht werden kann. Die Versorgung der Patienten beschränkt sich auf Notfallbehandlungen.

Es ist Aufgabe des Staates einen Rahmen zu schaffen, in dem es auch Menschen ohne Papiere möglich ist im Krankheitsfall eine Behandlung zu erhalten, ohne dass sie mit der Angst leben müssen, dann entdeckt und ausgewiesen zu werden. Wegen dieser Angst fordert in der Regel ein Patient ohne Aufenthaltsstatus seine Rechte beim Sozialamt nicht ein. Das bedeutet jedoch, dass diese Menschen gewöhnlich länger abwarten, bevor sie sich entschließen, medizinische Hilfe zu suchen. Akute Erkrankungen sind dann oft weiter fortgeschritten und die Patienten von MMM sind deswegen meist kränker als der Durchschnitt der Patienten einer normalen Arztpraxis. Dadurch wird eine Behandlung oftmals aufwändiger und langwieriger, also auch teurer. Außerdem liegt es im Interesse des Staates bei ansteckenden Erkrankungen wie Tuberkulose, Gonorrhöe oder Hepatitis eine unkontrollierte Ausbreitung zu vermeiden bzw. im Falle der sog. Kinderkrankheiten durch rechtzeitige Impfungen vorzubeugen.

Durch die engen gesetzlichen Vorgaben, die fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten, die Bedrohung durch Strafe ist die Arbeit geprägt von Unsicherheit und Improvisation. Es gibt keine verlässliche Kontinuität im Handeln, keine gesicherten Wege. Es gibt außer den Impfungen für Säuglinge und Kinder keine Prophylaxen, keine Zahnspangen, keine Prothesen, kein Gelenkersatz. Die Behandlung kann lediglich die aktuell notwendige Notfallbehandlung umfassen. Die Hilfesuchenden werden in einer Parallelmedizin zu Patienten 3. Klasse.

Aus dem Straftatbestand des unerlaubten Aufenthalts wird das Recht abgeleitet Menschen soziale Leistungen vorzuenthalten, und eben auch notwendige medizinische Behandlungen,

die nur zu einem hohen Preis, nämlich der Entdeckung und Ausweisung in Anspruch genommen werden können. Damit sind die an sich höherwertigen Menschenrechte und allgemeine Grundsätze ärztlicher Ethik ausländerpolitischen Überlegungen zum Opfer gefallen.

Das Land Berlin hat in dieser problematischen Frage im Sommer 2003 einen klärenden Vorstoß gewagt. In einem Schreiben des Innensenators heißt es, dass ärztliches Handeln in einem Notfall von Strafe freigestellt sei. Alles, was darüber hinaus geht, jedoch weiter strafbar ist. Dazu gehören auch Unterbringung und Ausgabe von Essen. Doch wo soll die Grenze gezogen werden? Kann man jemanden, der an einer schweren Lungenentzündung erkrankt oder im 9. Monat schwanger ist, auf der Straße leben oder hungern lassen.

Dem Malteser Hilfsdienst war von Anfang an bewusst, dass er sich mit der medizinischen Behandlung von Menschen ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung in eine rechtliche Grauzone begeben würde. Doch für die katholische Hilfsorganisation ist es wichtig, dass Menschen in Not geholfen wird, egal welchen Aufenthaltsstatus sie haben.

Tagungsprogramm

**Zwischen Bleiberecht, Illegalität und Abschiebung
Erfahrungen mit dem Zuwanderungsgesetz und Perspektiven für die Unterstützung
von Flüchtlingen**

**Jahrestagung der Ökumenischen BAG Asyl in der Kirche in Kooperation mit der
Diakonischen Akademie Deutschland
20. und 21. Mai 2005 in Berlin**

Freitag, 20. Mai 2005

14 Uhr Begrüßung
Prof. Haas, Diakonische Akademie
Einführung
Fanny Dethloff, BAG Asyl in der Kirche

14.15 Uhr Humanitäre Spielräume im Zuwanderungsgesetz,
Bleiberecht oder alles wie gehabt: Was ist aus den Geduldeten geworden?
Stefan Keßler, Jesuiten Flüchtlingsdienst
Kommentar
Dr. Michael Maier-Borst, Büro der Beauftragten der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration

15.30 Uhr Kaffeepause

16 Uhr Das Zuwanderungsgesetz in der Praxis:
De-facto Flüchtlinge „Altfälle“, Statuslose
Einführung:
Oberregierungsrat Stefan Sobotta, BMI
Podiumsgespräch:
Oberregierungsrat Stefan Sobotta, BMI
Marieluise Beck, Beauftragte der Bundesregierung für Integration, Flüchtlinge und Migration
(abgesagt)
Dr. Monika Lüke, Büro des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesregierung
und der EU
Dr. med. Ernst Girth, Menschenrechtsbeauftragter
der Landesärztekammer Hessen
Fanny Dethloff, Flüchtlingsbeauftragte der Nordelbischen Kirche, Vorsitzende BAG Asyl in
der Kirche
Bernd Mesovic, Pro Asyl
Moderation: *Hanns Thomä*, Ausländerbeauftragter der EKBO

18 Uhr Abendessen

19 Uhr Macht Europa dicht? Kirchliche Positionen zur aktuellen europäischen Politik gegen-
über Flüchtlingen und Menschen ohne Aufenthaltsstatus
Torsten Moritz, Projektsekretär Churches' Commission for Migrants in Europe, Brüssel

Samstag, 21. Mai 2005

9 Uhr Andacht
Fanny Dethloff

9.15 Uhr *Arbeitsgruppen*
AG 1: Die Arbeit von Härtefallkommissionen

Volkmar Deile, Härtefallkommission Berlin
RA Arno Köppen, FR Schleswig- Holstein und Härtefallkommission
Dirk Gärtner, KMI-EKD und Ausschuss der Härtefallkommission Schleswig-Holstein
AG 2: Zwischen Bleiberecht und Widerruf
Bernd Mesovic, Pro Asyl
Stefan Keßler, Jesuiten Flüchtlingsdienst
RA Michael Gödde, Flüchtlingsrat NRW
AG 3: Kirchenasyl und verschiedene Formen der Schutzgewährung
Fanny Dethloff, BAG Asyl in der Kirche
Pfr. i.R. Jörg Passoth, Asyl in der Kirche Berlin
Jürin Fritzlar, BAG Asyl in der Kirche
AG 4: Humanitäre Hilfe für Menschen in der Illegalität – Verantwortung von Staat und Gesellschaft, Strafbarkeit der Hilfe
Dr. Philip Anderson, München
RA Rüdiger Jung, Berlin
Dr. Adelheid Franz, Malteser Migranten Medizin, Berlin
Knut Rauchfuss, Medizinische Flüchtlingshilfe, Bochum

11 Uhr Kaffeepause

11.30 Uhr Perspektiven für Flüchtlinge und Statuslose – Schwerpunkte der Weiterarbeit, Berichte aus den Arbeitsgruppen, Verabredungen und Projekte
Moderation: *Jürgen Quandt*

13 Uhr Mittagessen
Ende der Tagung

Einladung

Ein knappes halbes Jahr ist das neue Zuwanderungsgesetz im Mai in Kraft, Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen. Von Seiten der politisch Verantwortlichen und der Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen waren im Vorfeld sehr unterschiedliche Einschätzungen über die praktischen Auswirkungen des neuen Gesetzes für die Betroffenen zu hören. Besonders umstritten war dabei die Frage, was aus den bisher geduldeten Flüchtlingen werden würde. Von Seiten der Politik wurde hier immer wieder auf die Härtefallkommissionen verwiesen, die aus Sicht der Flüchtlingsorganisationen doch nur für wenige Einzelfälle und auch nur in einigen Bundesländern Lösungen bieten. Wie sind nun die ersten Erfahrungen aus der Beratungsarbeit und aus den Flüchtlingsorganisationen, welche politischen Forderungen sind daraus abzuleiten? Einigkeit herrschte darüber, dass keine positiven Änderungen, höchstens Verschärfungen durch das neue Gesetz für Menschen ohne Papiere zu erwarten sind. Gleichzeitig wird der Handlungsdruck im Hinblick auf humanitäre Lösungen immer größer. Von Seiten der Kirchenasylnetzwerke wird schon lange die christliche Beistandspflicht für Menschen in Notsituationen zur Grundlage ihres Handelns gemacht, so auch für Menschen ohne Papiere. Der Einsatz für sie hat sich fast zwangsläufig aus der Kirchenasylarbeit entwickelt. Doch auch zahlreiche andere Organisationen setzen sich für Statuslose ein, und selbst Kommunen sehen zunehmend die Notwendigkeit, Konzepte zu entwickeln, um Menschen in humanitären Krisensituationen Hilfe anzubieten. Nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes stellt die Umsetzung menschenrechtlich verantwortbarer Lösungsansätze für diese Gruppen eine der größten aktuellen Herausforderungen für die Flüchtlingsarbeit dar.

Wir laden sie herzlich ein, gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen der Flüchtlings- und Migrationsarbeit über diese Fragen nachzudenken und zu diskutieren.

Prof. Dr. Hanns-Stephan Haas, Geschäftsführer der Diakonischen Akademie Deutschland
Fanny Dethloff, Vorsitzende BAG Asyl in der Kirche