

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

**Diskussionspapier zur
Situation von Menschen ohne regulären
Aufenthaltsstatus in Deutschland**

Berlin, den 14. April 2009

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Telefon: 030-240 60-342

Fax: 030-240 60-276

Redaktion:

Volker Roßocha und Vera Egenberger

DGB-Bundesvorstand

Bereich Migrations- und Antirassismuspoleitik

I. Einleitung

Ausbeutung, Recht- und Schutzlosigkeit, Angst vor Entdeckung und besondere Verletzbarkeit sind Teil der Lebensrealität von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland. Die Achtung der Menschenrechte, menschenwürdige Lebensverhältnisse und die Umsetzung ordnungspolitischer Maßnahmen stehen in einem engen Spannungsfeld. In der Irregularität entstehen rechtsfreie Räume und eine Schattenwirtschaft, durch die staatliche Steuereinnahmen verhindert und den Sozialversicherungen Beiträge vorenthalten werden. Menschen die nicht über einen regulären Aufenthaltsstatus verfügen, werden Ansprüche auf Versicherungsschutz und akzeptable Arbeitsbedingungen vorenthalten; sie werden somit anderen gegenüber schlechter gestellt. Diese Situation ist nicht hinnehmbar und bedarf der Regulierung durch die Politik. Auch wenn Menschen mit irregulärem Status in der Bundesrepublik (willentlich oder unwillentlich) gegen geltende Einwanderungsregelungen verstoßen haben, stehen ihnen verbrieft Menschenrechte zu. Die Bundesrepublik muss gewährleisten, dass diese Grundrechte geachtet werden.

Es geht dem DGB darum, einen handhabbaren Ausgleich zu schaffen zwischen dem Interesse der Politik, irreguläre Migration nicht zu forcieren, aber auf der anderen Seite Notlagen der Betroffenen zu verhindern und Missstände zu beheben.

Das Thema der ‚Illegalisierten‘ hat in den Gewerkschaften an Bedeutung gewonnen. Die Gewerkschaften beschäftigen sich vermehrt mit der sozialen Situation von Statuslosen. Die Beratungsstelle von ver.di in Hamburg und ab dem Frühjahr 2009 in Berlin ist hierfür ein Beispiel. Im Rahmen verschiedener Gesetzgebungsverfahren ging es immer wieder um die Frage, ob staatliche Stellen (Schulen und Arbeitsgerichte) zur Meldung von Informationen an die Ausländerbehörden verpflichtet sind. Es besteht ein enger Zusammenhang mit der Entsendung von Beschäftigten durch ausländische Unternehmen, die die Entsandten zu irregulären Bedingungen beschäftigen. Auf der europäischen und nationalen Ebene besteht gewerkschaftlicher Handlungsbedarf, z.B. bei der Bewertung von Richtlinien und Vorhaben der Europäischen Union (Sanktionsrichtlinie) und im Hinblick auf die Bekämpfung von Schwarzarbeit.

Deshalb beabsichtigt der Deutsche Gewerkschaftsbund, mit diesem Diskussionspapier, die Situation der Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus erfahrbar zu machen und die damit einhergehenden Missstände aufzuzeigen. Eine Debatte über eingeschränkte Emigration und die illegale Einreise als mögliche Folgeerscheinung soll geführt werden. Das Papier zielt darauf ab, einen Diskussionsprozess innerhalb der Gewerkschaften zu initiieren und zu strukturieren.

Das Ergebnis dieses Diskussionsprozesses wird eine Positionierung des DGB zum Thema ‚Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus‘ sein. Mit konkreten Forderungen des DGB soll die vorliegende Problematik lösungsorientiert begleitet werden.

II. Welche Personengruppen geraten in die Statuslosigkeit?

Die Ursachen und Faktoren, warum ein Mensch in die Illegalität gerät, sind vielfältig. Die verschiedenen Aspekte und Ebenen müssen sowohl aus rechtlichen als auch aus sozialpolitischen Gründen klar voneinander getrennt werden.

Irregulär Aufhältige: Eine Gruppe von Menschen in der Illegalität hat keinen legalen Aufenthaltsstatus. Ihr ist es deshalb nicht erlaubt, sich auf dem Gebiet der Bundesrepublik aufzuhalten.

Irregulär Beschäftigte: Eine weitere Gruppe hat zwar einen rechtlich abgesicherten Aufenthaltsstatus in der BRD, es ist ihnen jedoch nicht erlaubt, Beschäftigung aufzunehmen. Wenn sie trotzdem Arbeit aufnehmen, ist dies zumeist ohne offiziellen Arbeitsvertrag und Sozialversicherungsschutz. Sie fallen somit in die Gruppe der Menschen, die Schwarzarbeit ausführen. Schwarzarbeit auf der einen und irregulärer Aufenthalt auf der anderen Seite sind zwei voneinander unabhängige Phänomene. Die Gruppe der Menschen, die Schwarzarbeit ausführen, ist erheblich breiter und bezieht alle Menschen mit ein, die Arbeiten ohne Sozialversicherung und Abfuhr von Steuern ausüben.

Menschen können gleichzeitig einen irregulären Aufenthaltsstatus wie auch ein illegales Beschäftigungsverhältnis haben. Dank des erkämpften Sozialschutzes von Arbeitern haben auch Beschäftigte in einem illegalen Beschäftigungsverhältnis Rechte auf Absicherung (beispielsweise Unfallversicherung). Diese sind unter allen Bedingungen, auch bei illegalem Aufenthalt oder illegaler Beschäftigung, zu wahren.

Die weitaus größte Gruppe der illegalisierten Menschen im Bundesgebiet ist legal als Tourist/in oder Besucher/in eingereist. Sie haben ihre Ausreisefrist verstreichen lassen (sog. „Overstayers“). Außerdem sind dies Studenten, die nach ihrem Studium nicht das Bundesgebiet verlassen haben. Au-pair-Mädchen, die zunächst legal in einer Gastfamilie gelebt haben, verlieren ihren Status nach Ablauf der vorgegebenen zeitlichen Frist. Des Weiteren kann es sich um Verwandte einer in Deutschland lebenden Familie handeln, die keinen Familiennachzug im Sinne des Aufenthaltsgesetzes geltend machen können. Sie besitzen, wie erwähnt, keinen offiziellen Aufenthaltstitel und somit auch keine Arbeitserlaubnis, die „doppelte“ Illegalität genannt wird.

Zu den Menschen, die zwar einen legalen Aufenthaltsstatus im Bundesgebiet vorweisen können, jedoch über keine Arbeitserlaubnis für eine Beschäftigung verfügen, gehören beispielsweise ausländische Studierende oder Touristen, denen es durch ihren Aufenthaltsstatus nicht erlaubt ist, eine Beschäftigung aufzunehmen: die sogenannte „einfache“ Illegalität.

Außerdem verfügen Entsandte von in Deutschland eingesetzten Firmen aus Drittländern, deren Auftrag beendet ist und die im Bundesgebiet bleiben, über keinen legalen Aufenthalt mehr und können somit zur Gruppe der Personen ohne legalen Aufenthalt gehören.

Zu der illegalisierten Personengruppe gehören auch Menschen, die ihren anfänglich legalen Aufenthaltsstatus im Bundesgebiet verloren haben. Betroffen sind vielfach abgelehnte AsylbewerberInnen, Menschen die über einen Zeitraum eine Duldung erhielten, die dann ausgelaufen ist und die Ausreise zur Konsequenz haben müsste, oder ausländische EhepartnerInnen, die ihre Aufenthaltserlaubnis über ihren Partner ableiten konnten, diese jedoch aufgrund der Beendigung der Ehe verloren haben. Außerdem gehören zu dieser Gruppe Personen, die eine legale Einreise auf die befristete Aufnahme von Arbeit begründen, die dann ausgelaufen ist, diese Personen die Bundesrepublik jedoch nicht verlassen haben.

Illegal aufhältige Menschen haben möglicherweise die Grenze inoffiziell überschritten oder sind von Menschenhändlern unter falschen Vorzeichen verschleppt und nach Deutschland gebracht worden. Diese Gruppe unterliegt häufig der Ausbeutung für den wirtschaftlichen Gewinn Einzelner. Neben organisierten Menschenhändlern, die ihren finanziellen Gewinn aus Sklaverei-ähnlichen Ausbeutungsverhältnissen ziehen, gibt es organisierte Schleusergruppen, die die organisierte illegale Einreise vergütet bekommen. Es gibt jedoch auch individuelle Helfer, die aus persönlichen Gründen die illegale Einreise unterstützen.

III. Schwierige Datenlage

Eine gesicherte und offizielle Datenlage über die Zahl illegalisierter Menschen in Deutschland existiert nicht. Nach einer Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aus dem Jahr 2005 wird von 500.000 bis 1.000.000 Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Bundesrepublik ausgegangen. Die Zahlen wurden ermittelt aufgrund von Daten der Grenzbehörden, aufgrund von Asylstatistiken des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zur illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. Die polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2007, die von Bundesministerium des Innern veröffentlicht wird, weist 35.134 Personen¹ aus, die verdächtigt werden, sich gemäß § 95 illegal in der Bundesrepublik aufzuhalten.

Die von der Stadt München in Auftrag gegebene Studie über illegalisierte Menschen in München aus dem Jahr 2003 geht, auf der Grundlage von Schätzungen verschiedener Experten, von einer Zahl zwischen 30.000 und 50.000 illegalisierten erwachsenen Personen und von mehreren hundert Kindern in München aus².

Das Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut (HWWI)³ schätzt den Gesamtumfang der illegalen Zuwanderung in der Europäischen Union auf 2,8 bis 6,0 Millionen Personen.

Man kann annehmen, dass die Erweiterung der EU in 2008, mit der Aufnahme von Rumänien und Bulgarien in die EU, eine Veränderung in den Zahlen der illegal Aufhältigen gebracht hat, insofern, dass Rumänen und Bulgaren ab Beitritt, per Freizügigkeit, keinen illegalen Aufenthalt mehr haben konnten. Die Situation der illegal Beschäftigten ist hiervon jedoch kaum betroffen, da für die beiden Länder nur eine eingeschränkte Niederlassung zur Arbeitsaufnahme besteht.

In der Regel versuchen politische Akteure, das Problem der Illegalität zu quantifizieren, um drastische Maßnahmen zu legitimieren. Hohe Schätzungen unterstützen somit die Einführung von rechtlichen Maßnahmen, um die Illegalität auch aus sicherheitsrelevanten Gründen einzudämmen.

Jedoch ist kaum eine der genannten Zahlen belegbar oder in einem Kontext erhoben, der ein Gesamtbild der Situation zu zeichnen vermag. Wir haben es mit einem Phänomen zu tun, das nur schwer beziffert werden kann. Statt einer Debatte um Größenordnungen von Illegalität geht es dem DGB vielmehr darum, die soziale Situation von Menschen ohne regulären Aufenthalt zu verstehen und die Durchsetzung der Menschenrechte zu gewährleisten, unabhängig von der Größe der Gruppe.

IV. Der Grundrechtekanon

Internationale Konventionen und Menschenrechtsstandards, die alle von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet und ratifiziert wurden, bilden die Rechtsgrundlage aller Menschen in Deutschland. Es ist hier zunächst unwichtig, ob diese Menschen Besitzer eines deutschen Passes sind oder nicht, illegal in die BRD eingereist sind und somit geltende Einreisebestimmungen gebrochen haben oder über einen legalen Aufenthaltsstatus verfügen, unbescholtene Bürger sind oder eine schwere Straftat begangen haben. Grundrechte sind integraler Bestandteil einer funktionierenden Demokratie. Sie gelten für alle und sind unteilbar.

¹ Polizeiliche Kriminalstatistik 2007, BMI, Mai 2008, Seite 45

² Anderson, Philip: „Dass Sie uns nicht vergessen...“ Menschen in der Illegalität in München. 2003. S.15.

³ Pressemeldung des HWWI vom 20. Februar 2009. Darin wird auch auf die neu zugängliche Datenbank im Internet (www.irregular-migration.hwwi.net) hingewiesen, in der Expertenberichte und Ländertabellen veröffentlicht werden.

Die Vereinten Nationen und ihre Institutionen⁴ haben seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zahlreiche internationale Instrumente⁵ entwickelt und verabschiedet. Diese decken Grundrechte⁶ und auch spezifische Menschenrechte⁷ ab, die auch für die Einhaltung der Menschenrechte von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus Anwendung finden müssen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat im Besonderen Menschenrechtsstandards in der Beschäftigung definiert. Diese werden besonders bei Beschäftigten ohne legalen Status häufig unterschritten.

Spezifisch für die Bundesrepublik bildet das Grundgesetz eine bindende Grundlage. Es ist durch internationale Menschenrechtstandards inspiriert und verbrieft die Menschenwürde, Verfassungsstandards und eine transparente Umsetzung von Recht und Gesetz, auch für Personen ohne legalen Status.

V. Vorgaben des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) steuert und regelt die Einwanderung von Ausländern in die BRD. EU-Bürger fallen nicht unter das Gesetz. Entlang der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der BRD gibt das Gesetz den Rahmen vor für die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern. Es regelt außerdem die humanitären Verpflichtungen bezüglich des Asyls.

Einige Artikel des Aufenthaltsgesetzes sind von ganz besonderer Relevanz für Personen ohne legalen Aufenthalt.

a) Meldepflicht

§ 87 Abs. 2 AufenthG schreibt die Pflicht öffentlicher Stellen vor, bei Kenntniserlangung über einen fehlenden legalen Aufenthaltsstatus eines Ausländers die zuständige Ausländerbehörde zu informieren. Wenn die Kenntnis im Rahmen der Aufgabenerfüllung erlangt wurde, muss sie weitergeleitet werden, jedoch nicht, wenn sie im privaten Kontext erhalten wurde. Das Bundesministerium des Innern hat im Februar 2007 einen Prüfbericht „Illegal aufhältige Migranten in Deutschland – Datenlage, Rechtsgrundlage, Handlungsoptionen“ vorgelegt. Darin unterstreicht das Bundesministerium die bestehende Übermittlungspflicht im Aufenthaltsgesetz. Laut dieses Prüfberichtes ist somit das jeweilige Aufgabenfeld der öffentlichen Stelle ausschlaggebend, ob Informationen weitergeleitet werden müssen.

Die Übermittlungspflicht nach § 87 wird von staatlicher Seite als unverzichtbares Mittel der Migrationskontrolle angesehen.⁸ Der Prüfbericht zeigt außerdem auf, dass die tatsächliche Übermittlung irregulär Aufhältiger von öffentlichen Stellen an Ausländerbehörden gering ist und nicht den erhofften Zweck erreicht. Trotzdem soll sie als Abschreckungsmittel gegen illegale Einwanderung beibehalten bleiben.

Die tatsächliche und unmittelbare Auswirkung der Übermittlungspflicht jedoch ist, dass illegalisierte Menschen den Kontakt mit öffentlichen Stellen vermeiden, um der Offenlegung ihres Status zu entgehen. Dies geschieht mit der Konsequenz, dass sie ihre grundlegenden sozialen Rechte, wie den Zugang zu gesundheitlicher

⁴ In diesem Bereich ist die International Labour Organisation (ILO) (Internationale Arbeitsorganisation) von Relevanz.

⁵ Konventionen, Vereinbarungen, Empfehlungen, etc.

⁶ Recht auf Leben, Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit, Nichtdiskriminierung, etc.

⁷ Rechte von Frauen, Kindern und Migranten; zivile, politische, ökonomische, soziale und kulturelle Rechte und andere.

⁸ Prüfbericht der Bundesregierung 2007, S. 38.

Grundversorgung, Zugang zu Bildung oder Arbeitsschutznormen nicht wahrnehmen oder einfordern.

Seit 2008 haben sich Politiker im Rahmen von öffentlichen Debatten zunehmend geäußert, Ausnahmeregelungen zur Meldepflicht zuzulassen. Es kann nur gehofft werden, dass diese Äußerungen auch in gesetzliche Regelungen münden.

b) Strafrechtsbestimmungen bezüglich der Unterstützung von illegal Aufhältigen

§ 95 des Aufenthaltsgesetzes verbietet die illegale Einreise in die Bundesrepublik. In Verbindung hierzu steht § 96, der vorrangig darauf abzielt, Schlepper und Schleuser zu bestrafen, die Menschen in die Bundesrepublik verbringen, obwohl diese kein Einreisevisum besitzen. Zumeist lassen sich Schleuser für diese illegale Einreise hohe Beträge zahlen.

Jedoch können gemäß § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG auch Personen der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt angeklagt werden. Dies könnten beispielsweise Menschen sein, die humanitär motivierte Hilfeleistungen anbieten, um für Menschen ohne legalen Aufenthalt menschenwürdige Bedingungen herzustellen. Im Falle einer medizinischen Behandlung ist eindeutig auszuschließen, dass der entsprechende Artikel gegen den behandelnden Arzt Anwendung findet. Jedoch ist aufgrund einer rechtlichen Bewertung⁹ nicht eindeutig auszuschließen, dass andere Unterstützungsleistungen wie beispielsweise durch Lehrer, Sozialarbeiter, Gewerkschafter, Pfarrer, etc. im Rahmen des Gesetzes nicht geahndet werden¹⁰.

Das Katholische Forum sieht die ‚Gefahr ins Zwielficht zu geraten, eine Situation unter der humanitär motivierte Helfer gegenwärtig ihre Dienste versehen, (...) als solche nicht hinnehmbar‘¹¹.

c) Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz

Obleich das AufenthG, trotz mehrmaliger Veränderungen, seit vielen Jahren rechtskräftig ist, bestehen seit 2004 nur die „Vorläufigen Anwendungshinweise zum Aufenthaltsgesetz und zum Freizügigkeitsgesetz EU“. Verwaltungsvorschriften wurden 2008 entwickelt und Rückmeldung von Verbänden eingeholt. Der DGB hat seine Analyse im November 2008 zur Verfügung gestellt¹². Während des Entwicklungsprozesses dieses Diskussionspapiers waren die Verwaltungsvorschriften jedoch noch nicht verabschiedet. Verwaltungsvorschriften haben die Aufgabe das Gesetz zu interpretieren und der Verwaltung konkrete Handlungsvorgaben zu machen.

VI. Erwerbstätigkeit / Arbeitsmarkt

Mit der Einführung des Aufenthaltsgesetzes im Januar 2005 haben sich die Rahmenbedingungen für die Einwanderung nach Deutschland teilweise verändert. Drittstaatsangehörige benötigen grundsätzlich zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einen Aufenthaltstitel, der eine Arbeitserlaubnis beinhaltet (§ 4 Abs. 3 AufenthG, § 284 SGB III). Dies gilt wegen der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch für die EU-Bürger aus den NMS¹³-8-Staaten und aus Bulgarien und Rumänien.

⁹ Katholisches Forum, Stellungnahme zum Bericht des BMI zum Prüfauftrag ‚Illegalität‘, Februar 2007, S. 14/15.

¹⁰ § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG in Verbindung mit § 27 StGB.

¹¹ Siehe Fußnote 10.

¹² Stellungnahme zum Entwurf der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des BMI zum Aufenthaltsgesetz, zum Freizügigkeitsgesetz/EU und zum Ausländerzentralregister vom 13. Oktober 2008, von November 2008.

¹³ NMS = neuen Mitgliedstaaten.

Die untenstehende Tabelle skizziert¹⁴ die gegenwärtig gültigen Aufenthaltstitel und den damit einhergehenden Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländer in der Bundesrepublik

Zugang zum Arbeitsmarkt für EU-Bürger und Angehörige aus Drittstaaten		
EU-Bürger der alten Mitgliedstaaten (MS 15), Malta, Zypern und der Schweiz		
Niederlassungsfreiheit	EU-Recht	Arbeitsberechtigung (Erwerbstätigkeit ohne Beschränkungen)
EU-Bürger (NMS 8 + Bulgarien und Rumänien)		
Niederlassungsfreiheit	EU-Recht ArbGV SGB III	Zugang zu <ul style="list-style-type: none"> • selbständiger Beschäftigung • Dienstleistungserbringung (m. Ausnahmen) • Arbeitserlaubnis-EU für Hochschulabsolventen ohne Vorrangprüfung • Arbeitsberechtigung nach 12-monatigem Beschäftigungsverhältnis
Staatsangehörige von Drittstaaten		
Niederlassungserlaubnis	AufenthG	
<ul style="list-style-type: none"> • Allgemein (§ 9) • Hochqualifizierte (§ 19) 		Arbeitsberechtigung Erlaubnis zur Ausübung einer hochqualifizierten Tätigkeit (ohne Vorrangprüfung)
Aufenthaltserlaubnis	AufenthG	
<ul style="list-style-type: none"> • Asylberechtigte • Familienangehörige von Deutschen (§ 28) • Familienangehörige von Drittstaatlern mit Arbeitsberechtigung (§ 29 Abs. 5) • Ehegatten mit eigenständigem Aufenthaltsrecht (§ 31 Abs. 1) • ehemalige Deutsche (§ 37) • Drittstaatsangehörige, allgemein nach vierjährigem Aufenthalt oder dreijähriger Beschäftigung • Absolventen deutscher Hochschulen (§ 16) • Erwerbstätige (§ 18) • Forscher (§ 20) 		Arbeitsberechtigung Arbeitsberechtigung Arbeitsberechtigung Arbeitsberechtigung Arbeitsberechtigung Erlaubnis ohne Vorrangprüfung Erlaubnis zur Ausübung einer dem Abschluss entsprechenden Tätigkeit (ohne Vorrangprüfung) Erlaubnis zur Ausübung einer erlaubten Tätigkeit (teilweise ohne Vorrangprüfung) Erlaubnis zur Ausübung einer erlaubten Tätigkeit (ohne Vorrangprüfung)
Duldung	BeschVerfV	
<ul style="list-style-type: none"> • Nach einem Jahr Aufenthalt • Einreise vor dem 18. Lebensjahr und Schulabschluss • Einreise vor dem 18. Lebensjahr • Nach vierjährigem Aufenthalt 		Erlaubnis nur nach Vorrangprüfung Erlaubnis ohne Vorrangprüfung Erlaubnis zur Aufnahme einer Berufsausbildung ohne Vorrangprüfung Erlaubnis ohne Vorrangprüfung

Nur der informelle Arbeitsmarkt und die Schattenwirtschaft bieten in Deutschland Menschen ohne Aufenthaltsstatus die Möglichkeit, Arbeit zu finden; hier besonders der kleingewerbliche und private Bausektor. In diesem Bereich werden staatliche Kontrollen weniger häufig durchgeführt als auf Großbaustellen.

Ein weiterer zentraler, von den Strukturen dem Bauhandwerk vergleichbarer Sektor, ist der Dienstleistungsbereich. Dieser Bereich bietet insbesondere illegalisierten Frauen Beschäftigung. Er erstreckt sich von Tätigkeiten in Privathaushalten (Hausarbeit, und/oder Au-pair-Tätigkeiten), Reinigungsarbeiten, bis hin zu Pflegediensten.

Das öffentliche Gesundheitssystem in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert, und einige Bereiche sind zuzahlungspflichtig geworden. Die

¹⁴ Die Informationen in der Tabelle erheben keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit und sind ausschließlich beispielhaft zu verstehen

häusliche Krankenpflege ist ein Bereich, der von Angehörigen nicht geleistet werden kann und den sich die Patienten offiziell kaum noch leisten können. Personen ohne legalen Status finden hier eine Nische.

Frauen ohne legalen Status sind in besonderer Weise Abhängigkeiten, Ausbeutung und sexuellem Missbrauch ausgesetzt. Sie arbeiten in unakzeptablen Arbeitsbedingungen und zu Löhnen, die unter dem Mindestlohniveau liegen, oder ihnen wird gar der Lohn vorenthalten. Statuslosen ArbeitnehmerInnen werden regelmäßig Ansprüche auf Arbeits- und Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Arbeitszeiten und Urlaubsansprüchen verwehrt. Der DGB setzt sich für die Umsetzung von Kernarbeitsnormen¹⁵ ein. Arbeitnehmerrechte sollten von allen ArbeitnehmerInnen unabhängig von ihrem Status in Anspruch genommen werden können. Dies setzt jedoch voraus, dass Klarheit besteht, ob ein Beschäftigungsverhältnis besteht, aufgrund dessen Arbeitnehmerrechte eingefordert werden können. Basierend auf der in 2006 verabschiedeten Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation¹⁶ (IAO) erklären sich die Mitgliedsorganisationen der IAO bereit, die Interpretation eines Arbeitsverhältnisses zu klären und abzusichern. Die Erbringung einer Dienstleistung und die Entlohnung des Beschäftigten wird als Grundlage eines Arbeitsverhältnisses angesehen. Auch wenn demzufolge ein Arbeitsverhältnis ohne schriftlichen Arbeitsvertrag besteht, sollen Arbeitnehmerrechte eingehalten werden.

Deshalb steht auch statuslosen ArbeitnehmerInnen ein Lohnanspruch zu, sofern ein Arbeitsverhältnis besteht. Dieser Anspruch wird jedoch in den seltensten Fällen tatsächlich vor den Arbeitsgerichten durchgesetzt. Grund hierfür ist die Angst der Personen ohne regulären Status, dass die Arbeitsgerichte von ihrer Übermittlungspflicht i.S.d. § 87 Abs. 2 AufenthG an die zuständige Ausländerbehörde Gebrauch machen und ihnen damit die Abschiebung droht.

Laut Prüfbericht der Bundesregierung bestehen auch bei arbeitsrechtlichen Verfahren Übermittlungspflichten der Arbeitsgerichte¹⁷. Einige Arbeitsgerichte sind im Gegensatz dazu der Auffassung, dass Arbeitsrichter in aller Regel nicht verpflichtet sind, die Ausländerbehörde i.S.d. § 87 Abs. 2 AufenthG zu unterrichten und verweisen auf den Lohnanspruch aus einem faktischen Arbeitsverhältnis.

Neben Ausbeutung, Lohnbetrug, Erpressung, Perspektivlosigkeit und Schutzlosigkeit leiden insbesondere gut ausgebildete illegalisierte Fachkräfte daran, Tätigkeiten auszuüben, die weit unter ihrer Qualifikation liegen. Das Problem der sog. Entqualifizierung ist eine zusätzliche psychische Belastung und führt in vielen Fällen zum Verlust des fachlichen Selbstwertgefühls.

VII. Gesundheit

Internationale Menschenrechtsverpflichtungen sehen auch für Menschen mit irregulärem Aufenthaltsstatus ein Anrecht auf medizinische Grundversorgung (Behandlungen im Notfall und solche Behandlungen, die unabdingbar sind) vor.

In der Regel sind jedoch illegalisierte Menschen in Deutschland nicht krankenversichert, auch wenn sie in einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Hierdurch sind sie im individuellen Krankheitsfall nicht abgesichert. Jedoch bleibt ihnen ein gesetzlicher Anspruch auf eine gesundheitliche Notversorgung bei einem Arbeitsunfall.

¹⁵ Diese beinhalten die Vereinigungsfreiheit, die Tarifvertragsfreiheit, das Diskriminierungsverbot, und gleiches Entgelt.

¹⁶ Empfehlung 168, Empfehlung betreffend das Arbeitsverhältnis der Internationalen Arbeitsorganisation, 2006

¹⁷ Prüfbericht der Bundesregierung 2007, S.30.

Sie können in der Notaufnahme eines Krankenhauses oder beim Notdienst eine Versorgung im akuten Falle erhalten. Hier wird nicht die Zugehörigkeit zu einer Krankenkasse geprüft. Sofern keine vorhanden ist, werden die Kosten von der Unfallversicherung beim Arbeitgeber eingeholt. Personen mit illegalem Aufenthalt verzichten jedoch häufig, sich bei einem Arbeitsunfall notbehandeln zu lassen.

Illegalisierte Personen können grundsätzlich und theoretisch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)¹⁸ bei akuten Erkrankungen, Schwangerschaft und Geburt erhalten. Dies bedeutet jedoch die Offenlegung des illegalen Status und die Wahrscheinlichkeit der raschen Abschiebung. Deshalb wird diese Option von illegalisierten Personen kaum in Anspruch genommen. Nur in äußersten Notfällen kontaktieren illegalisierte Menschen Ärzte oder Krankenhäuser. Gesundheitliche Probleme bleiben deshalb häufig unbehandelt. Die Konsequenzen sind chronische Krankheiten, schwerwiegende Folgeerkrankungen und möglicherweise der Tod.

Niedergelassene Ärzte, private Krankenhäuser, Ärztenetzwerke und kirchliche Anlaufstellen für Migranten fallen nicht unter die Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG. Sie sind durch ihren medizinischen Eid zur Hilfe verpflichtet und dürfen persönliche Daten aus Datenschutzgründen nicht weitergeben. Der Prüfbericht der Bundesregierung stellt klar, dass Ärzte und medizinisches Personal staatlicher Krankenhäuser aufgrund der Übermittlungssperre nach § 88 AufenthG¹⁹ nicht verpflichtet sind, Daten an die Ausländerbehörden weiterzugeben. Dennoch herrscht eine weitverbreitete Verunsicherung innerhalb der Gruppe der Illegalisierten und der Mitarbeiter im Gesundheitswesen bezüglich dieser Übermittlungspflicht. Der Deutsche Ärztetag hat seinerseits in den vergangenen Jahren zum wiederholten Male den Sachverhalt unterstrichen, dass Ärzte der Verpflichtung unterliegen, Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu behandeln.

Im Jahr 2006 hat die Stadt München einen mutigen Schritt unternommen und eine medizinische Kontaktstelle eingerichtet. Dieses Angebot richtet sich an Menschen, die nicht krankenversichert sind und keinen legalen Status haben. Andere Kommunen sind dem Beispiel gefolgt und haben ebenfalls solche lokalen Beratungsstellen eingerichtet.

VIII. Bildung für Kinder und Minderjährige

Der DGB und die Gewerkschaften setzen sich seit langem für ein Recht auf Schulbesuch für Kinder und Jugendliche und eine Schulpflicht unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus ein. Dies beinhaltet einerseits das Recht des Kindes selbst, die Schule zu besuchen, und andererseits die Pflicht der Schulbehörde und der Eltern, den Schulbesuch des Kindes zu ermöglichen.

Die aufgrund von unterschiedlichen Schulgesetzen der Länder uneinheitliche rechtliche Situation im Bundesgebiet führt zu Konfusion und Rechtsunsicherheit aller betroffenen Personen. So besteht beispielsweise eine Schulpflicht für Kinder illegalisierter Menschen nur in Bayern, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. In Berlin, Brandenburg und Thüringen besteht eine Schulpflicht dagegen nur für Kinder, die zumindest eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung besitzen. Die verbleibenden Länder sehen eine Schulpflicht nur für Kinder vor, die einen längerfristigen, verfestigten Aufenthalt vorweisen können.

¹⁸ § 4 Absatz (1) und (2)

¹⁹ Dieser Paragraph formuliert die Ausnahmeregelung zu § 87, der besagt, dass öffentliche Stellen Informationen an die Ausländerbehörde über illegal Aufhältige weiterzuleiten haben.

Dies verursacht Verunsicherung, ob ein Kind ohne legalen Aufenthalt ein Recht auf Schulbesuch hat und ob nach § 87 Abs. 2 AufenthG von der jeweiligen Schule an die Ausländerbehörden gemeldet werden muss.

Das Kultusministerium NRW hat im März 2008 beispielsweise einen Erlass veröffentlicht, in dem Schulleitungen untersagt wird, Meldebescheinigungen, Ausweisdokumente oder Aufenthaltspapiere von SchülerInnen anzufordern. Die Erhebung dieser Daten ist in NRW unzulässig. In Hamburg wiederum ist 2006 das Schülerzentralregister eingeführt worden. Das Schülerzentralregister zielt darauf ab, einer möglichen Vernachlässigung der Erziehungspflicht oder Gewalt gegen Kinder vorzubeugen. Aufgrund dessen sind alle Schulleitungen verpflichtet, umfangreiche Daten über die Schüler und ihre Sorgeberechtigten zu erfassen. Diese Daten werden mit den Meldebehörden abgeglichen.

Die Folge aus der Umsetzung von § 87 Abs. 2 AufenthG ist, dass illegalisierte Eltern ihre Kinder erst gar nicht in Schulen anmelden.

Die Umsetzung der im Prüfbericht der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausweitung der Übermittlungspflichten führt nach Ansicht des DGB dazu, dass noch weniger statuslose Eltern ihre Kinder in die Schule schicken, aus Angst, ihr illegaler Status würde den Ausländerbehörden übermittelt. Ohne Bildungschancen werden diese Kinder nicht aus eigener Kraft eine Verbesserung ihrer Situation erreichen können.

Auch wenn im Jahr 2008 Stimmen von Innenpolitikern laut wurden, die eine Ausnahmeregelung von § 87 Abs. 2 AufenthG im Zugang zu Bildung befürworteten, scheint die konkrete Umsetzung zunächst am Widerstand der Länder zu scheitern.

IX. Armutsbetroffenheit

Illegalisierte Menschen sind aufgrund ihrer unsicheren Situation und der Angst vor Aufdeckung ihres illegalen Status (aufenthaltsrechtlich oder in der Beschäftigung) in der Bundesrepublik besonders gefährdet, Opfer von Ausbeutung zu werden. Erfahrungen der Wohlfahrtsverbände bestätigen, dass Menschen ohne legalen Status in Deutschland in hohem Maße von Armut bedroht sind. Nur unter ganz gewissen Voraussetzungen hat diese Personengruppe die Möglichkeit, Hilfen und Sozialleistungen zu beantragen, läuft aber auch hier Gefahr, an die Ausländerbehörden gemeldet zu werden.

Die Armutsbetroffenheit ist auch deshalb gravierend, weil Personen ohne legalen Status, die ein Arbeitsverhältnis haben, zumeist mit Niedrigslöhnen bezahlt werden, die Andere es sich leisten können abzulehnen. Die Irregularität bringt sie in die prekäre Situation, kaum dagegen aufbegehren zu können. Wenn ihnen beispielsweise die (zeitnahe) Auszahlung des Lohnes von ihrem Arbeitgeber verwehrt wird, klagen sie diesen nicht bei Arbeitsgerichten ein. Aufgrund dessen wäre es geboten, arbeitsrechtliche Klagen aufnehmen zu können, ohne den Aufenthaltsstatus abzufragen.

Hinzu kommt, dass Personen, die Wohnraum an Statuslose vermieten, aus ihrer Position der Macht heraus, potentiell überbelegte Wohnungen verlangen.

X. Frauenspezifische Problemlagen

Neben den bereits allgemeingültigen Aspekten, die bereits oben angesprochen wurden, sind Frauen ohne Aufenthaltsstatus zusätzlich potentiell Ziel sexueller

Übergriffe, Missbrauch und Gewalt. Dies versetzt Frauen in die Situation, eine doppelte Bürde zu tragen.

Prostitution ist eine Möglichkeit für Frauen aus allen Teilen der Welt (mit oder ohne legalen Status), Geld zu verdienen. Sie tun dies zum Teil selbstbestimmt oder als Opfer von Zwangsprostitution und sexueller Ausbeutung durch organisierte Menschenhändler und Schleuser. Die betroffenen Frauen sind zumeist mit vorgeschobenen Versprechungen verschleppt worden. Sie sind Opfer und nicht Täter. Bei Aufdeckung von Frauenhändlern, werden Händler als auch Frauen festgenommen und ggf. abgeschoben. Den Informationen von betroffenen Frauen zur Aufdeckung solcher Banden wird häufig nicht ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt. Der gesetzliche Rahmen bietet die Möglichkeit, einen Aufenthaltsstatus an die betroffenen Frauen zu vergeben, solange sie im Strafverfahren als Zeuginnen auftreten.

Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus finden häufig in privaten Haushalten Beschäftigung. Wenn es zu sexuellen Übergriffen oder Gewalt kommt, verfügen die Frauen zumeist über keine Anlaufstelle, um Hilfe in Anspruch zu nehmen. Die Anzeige solcher Taten zieht in der Regel die Aufdeckung der Statuslosigkeit und die Ausweisung mit sich. Deshalb werden unakzeptable Situationen von Frauen zumeist erduldet.

Die Gesundheitsversorgung, im Besonderen bei Schwangerschaft und Geburt, bringen illegalisierte Frauen in eine existenzielle Situation. Nur bei einem intakten und starken sozialen Netz sowie psychischer und materieller Unterstützung ist eine illegalisierte schwangere Frau in der Lage, das Kind unter annehmbaren Konditionen auszutragen. Eine große Anzahl der Frauen sieht sich jedoch gezwungen, die Schwangerschaft zu beenden.

Wie bereits im Kapitel Gesundheit aufgezeigt, birgt jeder Besuch bei einem Arzt oder Krankenhaus die Gefahr, denunziert zu werden. Deshalb scheuen sich schwangere Frauen ohne legalen Aufenthalt, Krankenhäuser aufzusuchen. Sie gebären ihre Kinder zumeist im privaten Rahmen. Die Gefahr der Komplikationen bei der Geburt müssen zwangsläufig in Kauf genommen werden.

Um eine Gesundheitsversorgung während der Schwangerschaft und Geburt in Anspruch nehmen zu können, entscheiden sich schwangere Frauen in einigen Fällen, eine Duldung zu beantragen. Dies bedeutet jedoch die sichere Abschiebung sobald die Mutter und das Kind reisefähig sind, sofern keine anderen zwingenden Gründe zum Verbleib in Deutschland vorliegen.

Einige Nichtregierungsorganisationen haben das Problem der Gesundheitsversorgung von Personen ohne legalen Status erkannt und bieten ehrenamtliche Gesundheitsversorgung für Papierlose und im Besonderen für schwangere Frauen an. Die Initiative Malteser Migranten Medizin in Berlin beispielsweise verweist schwangere Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus an eine private Klinik des DRK und deckt die Kosten für die Behandlungen, falls nötig, aus eigenen Mitteln, zu einem großen Teil ab. Die DRK Klinik gewährleistet, dass keine Meldung beim Ausländeramt vorgenommen wird.

XI. Die Situation von Kindern und Minderjährigen

Kinder ohne legalen Aufenthalt stellen eine vielschichtige Gruppe dar. Dies können zum einen Minderjährige sein, die nach Deutschland einreisen, um mit ihrer Familie zusammengeführt zu werden, jedoch nicht unter die offizielle Regelung der Familienzusammenführung fallen. Andere überqueren die Grenze mit

Familienangehörigen ohne eine gültige Einreisegenehmigung oder werden von Eltern ohne regulären Status in Deutschland geboren. Einige Kinder oder Minderjährige reisen alleine in Deutschland als unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ein.

Die Situation von Kindern ohne offiziellen Aufenthaltsstatus ist teilweise bereits im Kapitel Bildung beschrieben.

Bezüglich der Gruppe von in Deutschland geborenen Kindern muss der folgende Umstand unberücksichtigt werden. Mütter ohne regulären Status stehen vor dem Problem, die Anmeldung (Ausstellung einer Geburtsurkunde) ihres neugeborenen Kindes nicht vornehmen zu können, ohne ihren Aufenthalt zu gefährden. Auch wenn deutsche Verwaltungsvorschriften weitestmöglich vermeiden wollen, dass Kinder nicht in das Geburtsregister eingetragen werden, wird die Ausstellung einer Geburtsurkunde faktisch häufig verzögert oder gar verhindert. In einem ernstzunehmenden Maße erhalten Kinder ohne offiziellen Status, die in Deutschland geboren wurden, keine Geburtsurkunde und sind somit in die Illegalität geboren. Die Mutter verfügt folglich nicht über den zweifelsfreien Nachweis, dass sie die leibliche Mutter des Kindes ist, was potentiell den Entzug des Sorgerechtes nach sich ziehen kann. Alle Persönlichkeitsrechte wie die Reisefreiheit, Recht auf ein Identitätsdokument etc. können für das Kind später nur mit großen Hindernissen beansprucht werden, wenn keine Geburtsurkunde vorliegt.

Wenn die werdende Mutter die rechtliche Möglichkeit nutzt und im Zeitraum des gesetzlichen Mutterschutzes eine Duldung beantragt, kann sie zwar in diesem Zeitraum Gesundheitsversorgung wahrnehmen und kann offiziell eine Geburtsurkunde beantragen, aber es besteht die Möglichkeit der Abschiebung nach Ablauf der Duldung.

Um eine weitgehende Gleichstellung von Kindern im Kindergartenalter zu gewährleisten, sollte angestrebt werden, allen Kindern Zugang zu einem Kindertagesstättenplatz einzuräumen. Hierbei steht jedoch die Meldepflicht als Hemmnis im Wege.

Im Zugang zur Gesundheitsversorgung ist die Situation von Minderjährigen ohne legalen Status besonders prekär. Ärztliche Hilfe für sie zu nutzen, wird geringer, je weniger sie über deutsche Sprachkenntnisse verfügen und kein soziales Umfeld haben, das sie ermuntert, ärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Bezüglich der Wohnsituation von minderjährigen Statuslosen ist eine Unterscheidung zu machen zwischen alleinstehenden und denen, die Rückhalt in einer Familie haben. Die Möglichkeit, adäquaten Wohnraum für Statuslose zu finden, ist grundsätzlich schwierig, und in der Regel hat eine Familie ohne regulären Aufenthalt keine Möglichkeit, auf sozialen Wohnraum zurückzugreifen. Auf dem freien Wohnungsmarkt sind sie ausbeuterischen Vermietern hilflos ausgesetzt. Minderjährige jedoch, die sich ohne Familienanbindung in Deutschland aufhalten, haben ein Anrecht auf die Aufnahme in ein entsprechendes Wohnheim. Es sei jedoch dahingestellt, ob diese Option adäquat und kindgerecht gestaltet ist.

XII. Initiativen in der Europäischen Union

1. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA)²⁰

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat in einer Stellungnahme zur „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“²¹ aus dem Jahr 2001 auf die Notwendigkeit der gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen in der EU aufmerksam gemacht. Diese sollen die Grundrechte des Privat- und Familienlebens, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit; Recht auf Bildung, Berufsfreiheit, Nichtdiskriminierung, Arbeitsrechte und soziale Sicherheit; Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht voll in Anspruch nehmen können. Darüber hinaus sollen laut EWSA illegalisierten Migranten in der EU die Menschenrechte zuerkannt werden, die in den gemeinsamen internationalen Verträgen der Mitgliedstaaten und der Genfer Flüchtlingskonvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert sind. Der Ausschuss fordert außerdem, die sozialen Rechte wie Gesundheitsversorgung, Ausbildung für Minderjährige und Sozialhilfe zu gewährleisten. Der EWSA schlägt in seiner Stellungnahme Regularisierungsmaßnahmen von illegalisierten Personen in der EU vor. Regularisierungen sollten generell befürwortet und entsprechend flexible Verfahren ausgearbeitet werden. Regularisierungen würden nicht nur den betroffenen Personen zugute kommen, sondern würden auch positive Auswirkungen auf den gesamten Arbeitsmarkt und den Staat haben, da dadurch der Schattenwirtschaft der Nährboden entzogen würde. Der DGB und andere europäische Gewerkschaften sind im EWSA vertreten und gestalten somit die Position des EWSA mit.

2. Der EU Einwanderungs- und Asylpakt

Im Juli 2008 stellte der französische Präsident Sarkozy einen europäischen Einwanderungs- und Asylpakt vor, der während der französischen Ratspräsidentschaft von den Mitgliedstaaten der EU verabschiedet wurde²². Schwerpunkte liegen dabei auf der Regelung legaler Einwanderung, der Bekämpfung irregulärer Einwanderung, der Sicherung der europäischen Außengrenzen wie auch der europaweiten Regelung des Asyl und der Entwicklung einer Partnerschaft von Herkunfts- und Transitländern.

Im Hinblick auf illegalisierte Personen in der EU propagierte die Französische Ratspräsidentschaft²³ neben der Pflicht aller Mitgliedstaaten, illegal aufhältige Personen in ihre Heimatländer zurückzuführen und gegen Arbeit- und Wohnungsgeber von illegal Aufhältigen vorzugehen, die Vermeidung von groß angelegten Regularisierungsmaßnahmen, wie sie u.a. Spanien in den letzten Jahren durchgeführt hat. Laut des europäischen Einwanderungs- und Asylpakts sollen stattdessen nur noch Regularisierungen aufgrund besonderer humanitärer Härten im Einzelfall durchführbar sein.

Der DGB wiederum tritt dafür ein, dass Mitgliedsländer der EU nach wie vor unilateral entscheiden sollen, ob Regularisierungskampagnen durchgeführt werden.

²⁰ Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist ein beratendes Gremium der Europäischen Institutionen, das es sozioökonomischen Interessenverbänden erlaubt, ihre Positionen zu EU-Politiken und Instrumenten darzustellen. Mitglied sind Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften und andere Interessenverbände. Der EWSA hat seinen Sitz in Brüssel.

²¹ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (SOC/066) zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“ (KOM (2000) 757 endg.)

²² Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, 13189/08 ASIM 68, 24. September 2008

²³ Zweite Hälfte des Jahres 2008.

3. Die EU Rückführungsrichtlinie

Die Europäische Kommission legte im Jahr 2005 einen Richtlinienentwurf „über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger“ vor²⁴, der darauf abzielt, gemeinsame Normen im Bereich von Rückführentscheidungen, Inhaftierung zum Zwecke der Abschiebung, Wiedereinreiseverbote und Verfahrensgarantien zur Ausweisung illegal aufhältiger Personen zu harmonisieren. Im Zentrum des Richtlinienentwurfs stehen die Regelungen zur freiwilligen Ausreise, die Möglichkeit, eine Person, die sich unerlaubt in der EU aufhält, zur Vorbereitung einer Abschiebung oder zur Sicherung bis zu achtzehn Monaten in Abschiebegewahrsam zu nehmen und schließlich die Regelungen für die Anordnung eines Wiedereinreiseverbots für alle EU-Mitgliedstaaten.

Im Juni 2008 hat das Europäische Parlament die Annahme der Richtlinie im Mitentscheidungsverfahren beschlossen, und am 16. Dezember 2008 hat der Rat die Richtlinie verabschiedet²⁵.

Der DGB sieht die Notwendigkeit der Harmonisierung der Regelungen zur Abschiebung und Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der Europäischen Union aufhalten. Regelungen einzelner Mitgliedstaaten, die jedoch im Widerspruch zu grundlegenden Menschenrechten stehen, müssen reformiert werden.

Nach Auffassung des DGB muss in der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht der freiwilligen Rückkehr Vorrang vor repressiven Maßnahmen eingeräumt werden. Die in der Richtlinie vorgesehenen Ausreisefristen sind jedoch aus der Sicht des DGB zu kurz bemessen. Die Umsetzung sollte sich deshalb am oberen Maximum der Richtlinie orientieren.

In seiner Positionierung zur Rückführungsrichtlinie wendet sich der DGB gegen die in der Richtlinie vorgesehene Inhaftierung statusloser minderjähriger Kinder und Jugendlicher, die abgeschoben werden sollen, da dies mit dem Kindeswohl nicht vereinbar ist²⁶. Zwar erkennt die Richtlinie eine besondere Schutzbedürftigkeit Minderjähriger an, räumt jedoch die Möglichkeit der Inhaftnahme in einer gewöhnlichen Haftanstalt nicht kategorisch aus. Darüber hinaus sieht die Richtlinie keine Mindestaltersgrenze für die Inhaftierung vor. Der DGB sieht deshalb die Gefahr, dass grundlegende Kinderrechte bei der Umsetzung in nationales Recht verletzt werden könnten.

Des Weiteren weist die Richtlinie aus, dass Personen unter bestimmten Voraussetzungen bis zu sechs Monaten, mit der Option der Verlängerung von weiteren 12 Monaten, in Haft behalten werden können²⁷. Der DGB sieht die Gefahr, dass eine sehr freie Interpretation dieses Artikels 15 dazu führt, dass in der Praxis zu schnell von Ausnahmeregelungen Gebrauch gemacht wird. Der DGB hält eine richterliche Entscheidung für jede Inhaftierung für unabdingbar.

Die Richtlinie beinhaltet, ein Wiedereinreiseverbot von bis zu fünf Jahren unter bestimmten Bedingungen, mit der Abschiebeanordnung zu verbinden. Da das Einreiseverbot in Anbetracht jedes Einzelfalls festgesetzt wird und aus ‚bestimmten‘ und ‚humanitären Gründen‘ ganz davon abgesehen werden kann, hofft der DGB, dass von einem Einreiseverbot nur im äußersten Falle Gebrauch gemacht wird.

²⁴ KOM (2005) 391 endg.

²⁵ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Amtsblatt vom 24.12.2008, L 348/98.

²⁶ Kurze Positionierung zum Vorschlag einer Rückführungsrichtlinie, DGB

²⁷ Artikel 15, Inhaftnahme

4. Sanktionsrichtlinie

Die EU-Kommission hat im Mai 2007 den Richtlinienentwurf „über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen“²⁸ vorgelegt. Der Richtlinienentwurf ist Bestandteil der EU-Maßnahmen zur Steuerung der Einwanderung und zur Verhinderung illegaler Einreise und zielt auf die Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber und sonstige Personen (Privatpersonen), die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen. Außerdem sollen die Rechte der illegal Beschäftigten gestärkt werden, indem die ihnen zustehende Vergütung auch ohne Gerichtsverfahren an sie ausgezahlt werden muss.

Mitte Februar 2009 hat das Europäische Parlament, das bei der Verabschiedung dieser Richtlinie Mitentscheidungsrecht hat, einer von der Kommission überarbeiteten Fassung der Sanktionsrichtlinie zugestimmt. Eine Verabschiedung im Rat stand zur Zeit der Veröffentlichung des Papiers noch aus. Zwei Jahre nach der Verabschiedung des Rates muss die Richtlinie in nationales Recht umgewandelt werden.

Bislang sind in Deutschland Arbeitgeber durch das Aufenthaltsgesetz verpflichtet, den Aufenthaltsstatus des Angestellten/Arbeiters vor Abschluss eines Arbeitsvertrages zu prüfen. Private Arbeitgeber unterliegen jedoch nicht der Verpflichtung, die aus der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse den Ausländerbehörden zu melden.

In seiner Stellungnahme zur Sanktionsrichtlinie²⁹ unterstreicht der DGB, dass die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung eine wichtige Aufgabe der Mitgliedstaaten der EU darstellt. Denn die Schattenwirtschaft begünstigt ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, schlechte Arbeitsbedingungen und Zwangs- und Abhängigkeitsverhältnisse von illegalisierten Drittstaatsangehörigen und führt zu Wettbewerbsverzerrungen. Außerdem gehen dem Staat Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge verloren.

Der DGB beanstandet in dieser Stellungnahme, der Richtlinienentwurf konkretisiere den Begriff „ohne legalen Aufenthalt“ nicht hinreichend. Der Entwurf stellt fest, dass die Vorschriften nicht für Personen gelten, die sich rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten, aber keine Arbeitserlaubnis besitzen. Damit wäre beispielsweise die Sanktionierung der illegalen Beschäftigung von Studierenden oder Touristen mit einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis oder Visum ausgeschlossen. Außerdem sieht die Richtlinie vor, Arbeitgeber verantwortlich zu machen für die Abführung der fälligen Steuern und Sozialleistungen. Eine Kostenübernahme des Arbeitgebers für die Rückführung des illegalen Beschäftigten ist ferner vorgesehen.

Der DGB kritisiert ausdrücklich, dass der Richtlinienentwurf Auswirkungen auf die Politik der Mitgliedstaaten zur Regularisierung des Aufenthalts Drittstaatsangehöriger hat. Denn der Entwurf enthält keine Öffnungsklausel für Mitgliedstaaten wie Spanien und Portugal, um auch weiterhin Maßnahmen zur Regularisierung vorzunehmen. Darüber hinaus sollten aus der Sicht des DGB Rückführungskosten nicht auf Dritte abgewälzt werden. Nur wenn der Arbeitgeber eine Person für eine illegale Beschäftigung angeworben hat, scheint dies gerechtfertigt.

Der DGB bezweifelt, dass der Richtlinienentwurf der Kommission über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen, neben den restriktiven einwanderungspolitischen Aspekten ein sinnvolles Instrument darstellt. Eine Gesamtstrategie sollte auf die Bekämpfung von Schwarzarbeit abzielen und die illegale Einreise, Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die ihre Beschäftigten nicht anmelden, Kontrollen durch die Sozialversicherungsträger und

²⁸ KOM (2007) 249 endgültig

²⁹ Siehe Stellungnahme des DGB zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen, KOM (2007) 249 endg. vom 10. September 2007

Steuerbehörden, sowie den Schutz der Beschäftigten vor ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beinhalten.

5. Situationen von Statuslosen in anderen Ländern Europas

Griechenland, Spanien oder Italien galten bis vor kurzem als klassische Ausreiseländer. Erst in den vergangenen Jahren ist beispielsweise Griechenland mit einem Migrantenanteil von 7% zum Einwanderungsland avanciert. Seit Beginn des Jahres 2008 sind vermutlich mindestens 99.000 Einwanderer illegal nach Griechenland eingereist. Durch seine Lage als EU-Außengrenzland, das über den Land- und Seeweg zugänglich ist, entwickelt sich Griechenland zur Zugangsrouten der EU in der östlichen Region. Dies wird durch seine relative Nähe zu Krisengebieten wie dem Irak und Afghanistan noch unterstützt. Es wird vermutet, dass derzeit rund 550.000 Personen ohne legalen Status in Griechenland leben. Es wird von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen, da Migranten die griechische Grenze zu passieren versuchen und beabsichtigen, direkt in andere EU-Länder weiterzuwandern. Diese werden in der Regel in Schätzungen nicht aufgenommen. Wie durch Medien in den vergangenen Jahren dokumentiert, wurden illegal Einreisende an der griechisch-türkischen Grenze ohne Überprüfung ihres Asylgesuches über die Grenze in die Türkei zurückgeschoben. In vielen Fällen hat die Türkei Gleiches getan und die Migranten wiederum nach Griechenland geschickt.

Italien und Spanien, als südliche EU-Grenze, wiederum sind mit der Situation von überwiegend afrikanischen Bootsflüchtlingen konfrontiert. Kleine Boote, die kaum seetauglich sind, befördern Menschen an die spanische Südküste, nach Lampedusa oder Malta. Viele erreichen die Küste nicht lebend. Wenn sie sie doch erreichen, ist ihnen zumeist der Aufenthalt in einem überfüllten Abschiebegefängnis gewiss. In Lampedusa beispielsweise hat dies Ende 2008 zu erheblichen Spannungen zwischen der Bevölkerung von Lampedusa und den Migranten geführt. Ursache war die Entscheidung der italienischen Regierung, die Eingereisten nicht mehr auf das Festland umzuverteilen, sondern in Lampedusa zu belassen und von dort abzuschicken. Die Migranten wollten weiterhin auf das Festland in andere Notunterkünfte verteilt werden. Dort besteht eventuell die Möglichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Einwohner Lampedusas waren über das sich stetig verschlechternde Image der Insel besorgt, die ausschließlich mit Bootsflüchtlingen in Zusammenhang gebracht wird, was sich negativ auf den Tourismus auswirkt.

6. Beispielhafte und gute Praxis

- Gesundheitsfonds für Statuslose (München)

Bereits 2005 wurde von der Stadt München der Vorschlag gemacht, einen Gesundheitsfonds einzurichten, aus dem ärztliche Behandlungen von Personen ohne Krankenversicherungsschutz bezahlt werden können. 2009 wurde das Vorhaben von Einzelpersonen und Projekten, mit der Unterstützung der Stadt München, umgesetzt. Der Gesundheitsfonds ist ein eingetragener und gemeinnütziger Verein, bei dem Anträge auf Übernahme der Kosten von Krankenbehandlungen von Personen beantragt werden können, die zumeist keinen regulären Aufenthalt haben. Ein Beirat, der aus Ärzten und Juristen zusammengesetzt ist, entscheidet nach der Prüfung, ob nicht andere Stellen übernahmepflichtig sind, ob die Kosten aus dem Fonds gedeckt werden können. Der Gesundheitsfonds hofft durch Benefizveranstaltungen, aber auch von Stiftungen Spendenmittel zu erlangen.

- Anonymer Krankenschein (Berlin)

Zu Beginn des Jahres 2009 prüfte der Senat Berlin, ob die Einführung eines ‚anonymen Krankenscheines‘ eingeführt werden könnte, um die gesundheitliche Versorgung von Personen ohne legalen Aufenthalt zu gewährleisten. Angedacht ist ein Krankenschein, der nicht die Angaben der zu behandelnden Person enthält. Der behandelnde Arzt kann diesen anonymen Krankenschein dann beim Sozialamt zur Übernahme der Kosten einreichen. Es ist angedacht, einen Haushalt der öffentlichen Hand zur Verfügung zu stellen. Entscheidungen hierzu waren im März 2009 noch nicht gefällt.

- Lokale Netzwerke (Köln)

Der ‚Runde Tisch für Flüchtlingsfragen‘ in Köln wurde auf Initiative der rot-grünen Ratsfraktion 2003 ins Leben gerufen und beschäftigt sich seit 2005 mit Fragen der sozialstaatlichen Anforderungen und sozialen Mindeststandards für Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Dies beinhaltet Bereiche des Wohnens, der Gesundheit, der Erziehung und Bildung. Die Mitglieder des Runden Tisches sind VertreterInnen der Ratsfraktionen, der Wohlfahrtsverbände und Kirchen, der Polizei und freien Träger. Sie arbeiten auf der Basis eines Konsensprinzips. Empfehlungen des ‚Runden Tisches‘ werden von der Stadt Köln weitgehend berücksichtigt.

- Beratung und Unterstützung von Statuslosen im Arbeitsrecht durch ver.di (Hamburg)

Im Mai 2008 hat ver.di Hamburg die Beratungsstelle MigrAr ins Leben gerufen. Im Rahmen des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes wird Gewerkschaftsmitgliedern, die nicht über einen legalen Aufenthaltsstatus verfügen, Rechtsberatung zur Verfügung gestellt. In Fällen von Lohnprellerei, Verweigerung des Gesundheitsschutzes oder der Einschränkung von Freiheitsrechten strebt ver.di Verfahren vor dem Arbeitsgericht an, um Arbeitnehmerrechte durchzusetzen. Die Arbeit wird in Kooperation mit anderen Beratungsstellen für Personen ohne legalen Status in Hamburg umgesetzt. Ver.di setzt im Besonderen auf die Einigung in der Güteverhandlung, da hier die Kläger nicht selbst anwesend sein müssen und somit die Gefahr der Weiterleitung an das Ausländeramt noch nicht besteht. Ab März 2009 wird von ver.di eine vergleichbare Beratung auch in Berlin angeboten.

- Regularisierungskampagnen

Einige Länder der EU haben die Regularisierung als politische Strategie eingesetzt, um Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus in die Legalität (bezüglich ihres Aufenthaltsstatus und ihrer Beschäftigung) zu bringen. Seit den 90er Jahren haben einige EU-Länder Regularisierungskampagnen durchgeführt³⁰. Im Rahmen des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl wird diese politische Option weitgehend zurückgedrängt.

Griechenland:

Griechenland hat Ende der 90er Jahre eine Amnestierungskampagne für Personen ohne offiziellen Aufenthaltsstatus durchgeführt, die 400.000 Personen in die kurzzeitige Legalität versetzte, jedoch nur 72.000 Personen einen Aufenthaltstitel für mehrere Jahre verschaffte. Fundamentale Rechte wie beispielweise eine medizinische Grundversorgung wird nur begrenzt vom griechischen Staat, sondern überwiegend von Nichtregierungsorganisationen gewährleistet.

Spanien:

³⁰ Beispielsweise wurden solche Kampagnen in Italien, Spanien, Griechenland, Portugal Frankreich und Belgien durchgeführt.

Schätzungen zufolge leben in Spanien zwischen 800.000 und 3.000.000 illegalisierte Einwanderer. Die Mehrzahl davon stammt aus Südamerika und Nordafrika. Spaniens sozialistische Regierung unter Präsident José Luis Zapatero hat im Jahr 2005 eine wiederholte Regularisierung von illegal aufhältigen Personen in Spanien durchgeführt. Voraussetzung für den Erhalt einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis war, dass die illegalisierten Migranten ein Jahr in Spanien gelebt hatten und einen Arbeitsvertrag über mindestens sechs Monate nachweisen konnten. Die Legalisierung ihres Status war somit mit einer bereits bestehenden Erwerbstätigkeit verknüpft. Für das außerordentliche Verfahren der Regularisierung war eine dreimonatige Frist vorgesehen. Ziel des Verfahrens war es, die illegale Beschäftigung in Spanien mit den daraus folgenden negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Steuereinnahmen und das Sozialsystem zu bekämpfen. Bislang haben in dieser Kampagne etwa 700.000 Personen einen legalen Status erlangt.

XIII. Forderungen

Der DGB sieht es dringend geboten, die Menschenrechte und ordnungspolitischen Interessen in Einklang zu bringen. Nach Ansicht des DGB sind die menschenrechtlich verankerten grundlegenden sozialen Rechte wie auch das Ansinnen einer sozialen Integration von illegalisierten Menschen unveräußerlich und können nicht ordnungspolitischen Interessen weichen. Die Gewährleistung von sozialen Rechten und Grundrechten für Statuslose ist eine konsequente Umsetzung der internationalen Standards und des vorgegebenen Menschenrechtsrahmens. Aus der Sicht des DGB stellt dies keinen Bruch der deutschen Rechtsordnung dar, denn es ist nicht beabsichtigt, die illegale Beschäftigung, sondern die Grundrechte der Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus zu stärken.

Gleichwohl kann, aus der Sicht des DGB, illegale Beschäftigung eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen befördern oder zu Dumpinglöhnen führen und sich negativ auf die Steuereinnahmen und Sozialversicherungen ausschlagen. Zur Bekämpfung von Schattenwirtschaft schlägt der DGB deshalb ein Gesamtkonzept vor, das durch die Bekämpfung von Schwarzarbeit auch die illegale Beschäftigung einbezieht. Ihre Eindämmung ist ein arbeitsrechtsrelevantes Unterfangen und sollte von der Bundesregierung nicht mit sicherheitsrelevanten Strategien gleichgesetzt werden.

Auf dem Boden der restriktiven Gesetzgebung bezüglich der Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland erscheint es widersprüchlich, dass seit 2004 der Bundespräsident, Ministerien und Landesregierungen mehrere Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen für ihr uneigennütziges Engagement für die Rechte von Statuslosen ausgezeichnet haben. Die rechtspolitische Ebene einerseits und die moralische Ebene bezüglich Statusloser andererseits erscheint inkonsistent, um nicht zu sagen unvereinbar, da die entsprechenden Ministerien im politischen Agieren auf die Schaffung und Stärkung restriktiver Regeln gegen Menschen ohne legalen Aufenthaltstitel setzen.

a) Allgemeine Forderungen

- Der DGB spricht sich dafür aus, dass sich EU-Mitgliedstaaten weiterhin individuell entscheiden, ob sie Regularisierungsmaßnahmen durchführen möchten. Er lehnt jegliche Leitlinie von Seiten der EU ab, die beabsichtigt, ein Verbot von Regularisierungen einzuführen.
- Der DGB fordert für Drittstaatsangehörige, die sich seit drei Jahren rechtmäßig in der BRD aufhalten, die Vergabe einer Aufenthaltsgenehmigung, die somit

automatisch den legalen Zugang zum Arbeitsmarkt regelt. So kann das Abrutschen in die Illegalität und eine Schattenwirtschaft effektiv verhindert werden.

- Der DGB befürwortet weiterhin, allen Personen mit einer Aufenthaltsgenehmigung von mehr als drei Monaten den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen.
- Es ist dringend geboten, die Situation der Statuslosen bezüglich der Grundrechte zu verbessern und die Verfassung, die Europäische Charta der Grundrechte und die von Deutschland unterzeichneten relevanten internationalen Konventionen entsprechend einzuhalten. Dies gilt für die Menschenrechte im Allgemeinen und die Bereiche Gesundheit, Bildung und Beschäftigung im Besonderen.

b) Übermittlungspflicht

- Der DGB fordert, die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen i.S.d. § 87 Abs. 2 AufenthG in den Bereichen Bildung, Gesundheit, ökonomische Grundversorgung und in der Inanspruchnahme des Arbeitsrechts abzuschaffen, da diese gesetzliche Grundlage kein adäquates Mittel darstellt Migration zu kontrollieren. Alle angestellten Personen in diesen Bereichen sollten einbezogen werden, unabhängig von ihrem Aufgabengebiet. Dies muss im Besonderen in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuungseinrichtungen, Gesundheit und Lohneskaltung gelten, damit illegalisierte Menschen ihre menschenrechtlich verankerten Rechte wahrnehmen können.
- Menschen, die in ihrem humanitären Auftrag Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus unterstützen, dürfen nicht nach § 96 des Aufenthaltsgesetzes kriminalisiert werden.
- Gerichte und insbesondere Arbeitsgerichte müssen ausdrücklich von der Übermittlungspflicht ausgenommen werden, damit illegalisierte Menschen ihren Lohnanspruch tatsächlich vor Gericht einklagen können und die Rechtsunsicherheit beseitigt wird. Denn nur so kann die Gefahr der Ausbeutung von statuslosen Arbeitskräften und die Ausbreitung der Schattenwirtschaft verringert werden.

c) Beschäftigung

- Der DGB klagt die Verpflichtung der Arbeitgeber ein, die Kernarbeitsnormen³¹ zur Anwendung kommen zu lassen. Der DGB fordert darüber hinaus ein, dass alle ArbeitnehmerInnen mit oder ohne legalen Aufenthaltsstatus ihre Arbeitnehmerrechte in Anspruch nehmen können, mit dem Ziel, Ausbeutung und Schattenwirtschaft abzustellen.
- Die Bundesregierung wird dazu aufgerufen, Beratung und Informationskampagnen zum Thema Arbeitnehmerrechte anzubieten, die auch von Menschen ohne regulären Status genutzt werden können sollten.
- Wie in der Sanktionsrichtlinie angedacht, müssen die Rechte der Beschäftigten umfassend gewahrt werden; eine vollständige Auszahlung des Lohnes und

³¹ Diese beinhalten die Vereinigungsfreiheit, die Tarifvertragsfreiheit, das Diskriminierungsverbot und gleiches Entgelt.

entsprechender sozialer Vergütungen an die illegal Beschäftigten muss als Standard umgesetzt werden.

- Der DGB fordert, auf die Abfrage des Aufenthaltsstatus bei Arbeitsgerichtsverfahren zu verzichten.

d) Gesundheit

- Auch illegalisierten Menschen muss eine staatliche Gesundheitsversorgung gewährleistet werden. Der Anspruch auf elementare Gesundheitsversorgung nach dem AsylbLG reicht nicht aus. Der DGB setzt sich dafür ein, dass Personen ohne legalen Aufenthaltstitel erweiterte Gesundheitsangebote (Vorbeugung und Heilung) zur Verfügung stehen, die es ihnen erlauben, ihre Gesundheit zu erhalten. Der DGB fordert die Einrichtung eines anonymen Krankenscheins oder die Einführung eines Fonds, der es auch illegalisierten Menschen ausnahmslos ermöglicht, medizinische Versorgung in Anspruch zu nehmen.
- Der DGB fordert weitere Gemeinden auf, dem Beispiel der Städte mit spezifischen Gesundheitsangeboten für illegal Aufhältige zu folgen und ebenfalls auf diese Zielgruppe ausgerichtete Grundgesundheitsversorgung anzubieten.
- Um Zweifel aus dem Wege zu räumen, sollte erwogen werden, das gesamte Personal im Gesundheitswesen, inklusive des Personals in der Verwaltung, ausnahmslos der Meldepflicht nach § 87 Abs. 2 zu entbinden.

e) Bildung

- Der DGB steht dafür ein, dass alle Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltstitel in allen Bundesländern der Bundesrepublik einem Recht auf Schulbesuch und der Schulpflicht unterliegen, wie dies im Grundgesetz verankert ist. Das Menschenrecht der Kinder auf Schulbildung steht nach Ansicht des DGB vor ordnungspolitischen Interessen des Staates. Der DGB ist der Ansicht, dass mit dem Ausschluss von Kindern ohne Aufenthaltsstatus aus der Schule in das Recht auf Schulbesuch und freie Grundschulbildung³² eingegriffen wird. Die Kenntnis über den Aufenthaltsstatus ist nicht zur Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrages der Schule erforderlich.
- Im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe soll Kindern von statuslosen Eltern der Zugang zu öffentlichen Kindergärten zuerkannt werden. Um dies zu ermöglichen, schlägt der DGB vor, § 24 des SGB VIII entsprechend zu ergänzen, um eine spezifische Ausnahmeregelung zu § 6 Absatz 2 zu schaffen. Nach geltendem Recht haben bislang nur Kinder Zugang zu Kinder- und Jugendhilfeleistungen die sich rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung in der BRD aufhalten.
- Die Landesgesetzgeber werden aufgefordert, die jeweiligen Schulgesetze, falls nötig, dahingehend zu ändern, dass der Aufenthaltsstatus eines Kindes bei der Anmeldung bei öffentlichen Kindergärten und zur Schule nicht erhoben wird bzw. solange die Meldepflicht besteht, Unterlagen zum Aufenthaltsstatus von Schulkindern nicht mehr abzufragen.

³² Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 13.1 und 13.2 des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

- Der DGB fordert, die Meldepflicht durch Schul- und Kindergartenpersonal von Personen mit inoffiziellen Status abzuschaffen.

f) Forderungen für spezifische Gruppen

- Der DGB fordert die Bundesregierung dringend dazu auf, ihren Vorbehalt zur Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention bezüglich der illegalen Einreise und des Aufenthaltes von Kindern ohne deutsche Staatsbürgerschaft zurückzunehmen.
- Kinder und minderjährige Jugendliche, die alleine in die Bundesrepublik eingereist sind, bedürfen des besonderen Schutzes und sollen deshalb grundsätzlich nicht abgeschoben werden können.
- Der Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren in einem sogenannten Abschiebegefängnis oder einer Einrichtung, die mit einem solchen vergleichbar ist, ist inakzeptabel und muss in der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Rückführung von illegal Aufhältigen in nationales Recht ausgeschlossen werden.
- Der DGB fordert aufgrund der Tatsache, dass illegalisierte Frauen in besonderer Weise sexuellen Übergriffen und Gewalt ausgesetzt sind, dass ihnen adäquater Rechts- und Gesundheitsschutz zugute kommt, ohne dass sie Gefahr laufen, ihren fehlenden Aufenthaltstatus offenbaren zu müssen.
- Sollten Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus gegen Täter von Menschenhandel, Gewalt, sexuellem Missbrauch etc. auszusagen bereit sein, müssen Regelungen des Schutzes vor Abschiebung für die Zeit des Verfahrens voll ausgeschöpft werden. Entsprechende Informationen sollten proaktiv an betroffene Frauen weitergegeben werden.
- Der DGB regt die Einrichtung von frauenspezifischen Gesundheitsprogrammen an.
- Es wäre empfehlenswert, anonyme Beratungsdienste oder -stellen für Frauen ohne legalen Status, die der Prostitution nachgehen, einzurichten. Der DGB schlägt vor, Opfer von Zwangsprostitution, die bereit sind gegen ihre Verschlepper auszusagen, nicht abzuschicken, sondern eine Legalisierung ihres Status zu erwirken. Zeugenschutzprogramme sollten genutzt werden, um die Frauen zur Aussage zu ermutigen und sie zu schützen.

g) Rückführung von illegal Aufhältigen

- In der Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie soll die BRD auf die Freiwilligkeit der Rückführung setzen und zwangsweise Abschiebungen weitestgehend vermeiden. Anreize zur freiwilligen Ausreise wie beispielsweise eine legale Rückkehroption in die Bundesrepublik nach einem überschaubaren Zeitraum, Unterstützung beim Aufbau einer Firma im Rückführungsland etc. sollen geschaffen werden.
- Bei der durch die Behörden vorgenommenen Ausweisung von Personen ohne legalen Aufenthaltstitel, müssen Menschenrechtsstandards unbedingt gewahrt werden. Dies gilt im Besonderen im Falle der zwangsweisen Rückführung ins Ursprungsland.

- Die Einweisung in ein Abschiebegefängnis darf nur auf der Grundlage eines richterlichen Beschlusses vorgenommen werden können.

Fazit:

Die soziale, rechtliche und gesellschaftliche Situation von Menschen mit irregulärem Status in der BRD muss grundlegend verbessert werden. Die Bundesrepublik Deutschland muss hierfür die Rahmendingungen schaffen. Die oben genannten konkreten Forderungen und Anregungen richten sich an den Gesetzgeber, um zum einen angemessene rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen und zum anderen Menschen ohne regulären Aufenthalt bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen und im Besonderen die Gewerkschaften haben die Herausforderung erkannt und werden die Handlungsansätze in ihre gewerkschaftlichen Aufgaben integrieren.