

# Leben ohne Papiere

Eine empirische Studie  
zur Lebenssituation von Menschen  
ohne gültige Aufenthaltspapiere  
in Hamburg

Kurzfassung und Empfehlungen  
des Diakonischen Werks Hamburg

Die Autorinnen und Autoren der Langfassung der Untersuchung „Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Papiere in Hamburg“ sind Dita Vogel, Manuel Aßner, Emilija Mitrović und Anna Kühne.

Die Studie ist auf der Website des Diakonischen Werks Hamburg (<http://www.diakonie-hamburg.de/publikationen/>) eingestellt und kann dort heruntergeladen werden.

# Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

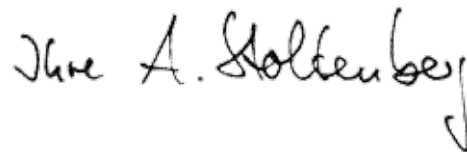
im März 2008 hat das Diakonische Werk Hamburg in Kooperation mit der Nordelbischen Kirche und ver.di die Studie „Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg“ in Auftrag gegeben. Nunmehr halten Sie die Ergebnisse in Händen. Diese Untersuchung soll dazu beitragen, dass über „Papierlose“ ohne Tabus sachlich und nüchtern diskutiert werden kann. Denn eine solche Diskussion ist wichtig: Mehrere tausend Menschen leben in Hamburg ohne gültigen Aufenthaltstitel. Sie leben und wohnen unter uns, arbeiten in nahezu allen Wirtschaftsbranchen, nicht zuletzt auch in unseren privaten Haushalten.

Und dennoch führen sie ein Schattendasein: Viele Grundrechte und soziale Mindestnormen werden ihnen vorenthalten, oder aber sie können sie aus Angst vor Entdeckung nicht geltend machen. So wird ein Arbeitsunfall, eine Infektion oder eine Geburt schnell zum lebensbedrohlichen Risiko. Die Anmeldung der Kinder in Schule oder Kita und ihre Beschulung selbst sind ein gefährlicher Hürdenlauf. Als Arbeitnehmer/-innen oder Mieter/-innen sind „Papierlose“ erpressbar und häufig Opfer von Mietwucher oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen. Dabei gelten Grundrechte wie das Recht auf Bildung, das Recht auf Gesundheitsversorgung oder der Schutz vor Ausbeutung uneingeschränkt für alle Menschen.

Die Studie des Diakonischen Werks zeigt, dass politisches, sozialstaatliches Handeln in diesem Bereich nötig und auch möglich ist. Weder drohen uns unzumutbare Kraftanstrengungen, noch ist Hamburg mit Verweis auf Bundesgesetze o.Ä. zur Untätigkeit verdammt. Und sowohl die gesellschaftliche Debatte im Bund wie auch die vielen Expert/-innenrunden, die es im Zusammenhang mit der Diakonie-Studie gegeben hat, zeigen, dass es ein wachsendes gemeinsames Verständnis von Handlungsnotwendigkeiten gibt. Deshalb hoffen wir, dass die Studie nachhaltig Früchte tragen und konkrete Maßnahmen und Unterstützungsangebote für „Papierlose“ in Hamburg zur Folge haben wird.

Diese Studie wäre ohne die Unterstützung vieler Einzelpersonen und Organisationen nicht zustande gekommen. Einigen möchten wir hier stellvertretend danken, allen voran natürlich den Forscherinnen Dr. Dita Vogel und Emilija Mitrović sowie dem Arbeitskreis Kirchliche Weltdienste und Miriam Edding und der Stiftung Do, die neben der Diakonie und ver.di den größten Teil der Kosten übernommen haben. Manuel Aßner und Dr. Norbert Cyrus haben direkt und indirekt an

etlichen Arbeitspapieren mitgewirkt und die Studie mit ihrer wissenschaftlichen Expertise unterstützt. Stellvertretend für die Mitglieder des Beirats danken wir an dieser Stelle Dr. Uli Bielefeld und dem Hamburger Institut für Sozialforschung. Sie haben das Projekt nicht nur mit ihrem Know-how begleitet, sondern uns auch ganz handfest durch die Ausrichtung von Expert/-innenworkshops unterstützt. Diese Studie wäre ebenfalls undenkbar ohne die Stellungnahmen, Kommentare und Kritiken der Expert/-innen aus Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen, Politik und Verwaltung, die im Beirat und in thematischen Workshops kollegial und hoch engagiert diskutiert haben. Aber schließlich und vor allem gilt unser Dank all den betroffenen Frauen und Männern, die ohne Papiere hier leben und bereitwillig aus ihrem Alltag erzählt haben. Sie sind die eigentlichen Expert/-innen zum Thema „Leben in der Schattenwelt“.



Annegrethe Stoltenberg  
Landespastorin und Leiterin  
des Diakonischen Werks Hamburg

# Einleitung

## Papierlos heißt nicht rechtlos

Es ist die Hoffnung auf ein besseres und würdigeres Leben, die Menschen ihre Heimat verlassen und zu Migrant/-innen werden lässt. Vor allem in Großstädten wie Hamburg finden Zuwanderer/-innen Überlebens- und Arbeitsmöglichkeiten, auch wenn sie nicht die nötigen Papiere haben. Kirchen, Gewerkschaften und Verbände werden damit konfrontiert, dass hier Menschen leben, die es nach den Regeln der staatlichen Politik nicht geben sollte und die deshalb keine öffentlichen Sozialleistungen in Anspruch nehmen dürfen. Doch auch diese Menschen haben Bedürfnisse, Probleme und Rechte und suchen deshalb die Beratungsstellen auf.

### Studie beleuchtet Lebenssituation irregulärer Migrant/-innen in Hamburg

In deutschen Großstädten wird seit knapp zehn Jahren über einen veränderten Umgang mit diesen Menschen diskutiert. Deshalb haben Städte wie München, Köln oder Frankfurt Untersuchungen in Auftrag gegeben, die Einblicke in die konkreten Lebenslagen der Menschen ohne Papiere gebracht haben. Ihr Ziel ist eine integrative Kommunalpolitik.

Auftraggeber der Hamburger Studie „Leben ohne Papiere. Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg“ sind das Diakonische Werk Hamburg in Kooperation mit der Nordelbischen Kirche und die Vereinte Dienstleistungsgesellschaft ver.di. In der Studie sollen die rechtliche und soziale Problematik des Lebens in illegalisierten Lebensumständen aus Sicht der betroffenen Menschen untersucht, die bestehenden Hilfsangebote erfasst sowie alternative Umgangsweisen zu speziellen Fragestellungen aufgezeigt werden.

### Erstmals wissenschaftlich fundierte Schätzzahlen

Im ersten Teil der Untersuchung haben Dr. Dita Vogel und Manuel Aßner zunächst die quantitative Datenbasis erhoben. Dabei wurden erstmals wissenschaftlich fundierte, systematische Schätzmethode, die am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) entwickelt worden sind, auf eine bundesdeutsche Großstadt angewandt.

Für den qualitativen Forschungsteil hat die Sozialwissenschaftlerin Emilija Mitrović im Zeitraum von April 2008 bis September 2009 zwölf Interviews mit betroffenen Migrant/-innen und 16 Interviews mit Expert/-innen aus den Bereichen Gesundheit, Bildung und Arbeit geführt. Die Untersuchung von Anna Kühne zur Gesundheitssituation von Papierlosen in einer medizi-

nischen Beratungsstelle für Flüchtlinge und Migrant/-innen ergänzt das Datenmaterial. Die daraus gewonnenen Ergebnisse wurden in drei thematischen Workshops mit Expert/-innen und Entscheidungsträger/-innen aus den jeweiligen Bereichen diskutiert. Als erste Reaktion darauf hat sich die Schulsenatorin Christa Goetsch in einem Schreiben an die Schulleitungen zum Recht auf Bildung für alle Kinder bekannt und einige Gesetzes- und Verordnungsgrundlagen klargestellt.

### Empfehlungen an die Hamburger Politik und Verwaltung

Die vorliegende Broschüre fasst die wichtigsten Ergebnisse der Studie in Kurzform zusammen. Sie zeigen, dass Menschen ohne Papiere in einem praktisch rechtlosen Zustand leben, obwohl ihnen faktisch bestimmte justiziable Mindestschutznormen und Grundrechte zustehen. Das sind das Recht auf Bildung bzw. Beschulung, Arbeitnehmer/-innenrechte sowie das Recht auf Gesundheitsversorgung. Im Anschluss an jeden Themenbereich benennt das Diakonische Werk Hamburg seine aus den Ergebnissen der Studie entwickelten Empfehlungen. Sie zeigen den dringenden Handlungsbedarf, den es von Politik und Verwaltung anzuerkennen gilt. Als ersten Schritt für die Umsetzung der Empfehlungen wäre es wichtig, die bereits initiierten Expert/-innenrunden unter Federführung der Fachbehörden fest einzurichten, um konkrete Handlungsoptionen zu entwickeln.

### Exkurs Wohnen: Schlafplätze und Mietwucher

Dem Lebensbereich Wohnen wird kein eigenes Kapitel gewidmet, deshalb erfolgt an dieser Stelle eine kurze Zusammenfassung. Die meisten Menschen ohne Papiere finden Wohnraum über inoffizielle Wege, meist innerhalb der Communities, oder durch Untermietverhältnisse. Die Wohnungsnot drückt sich aus in beengten Mietverhältnissen sowie „umschichtigem“ Wohnen. Mietwucher ist an der Tagesordnung. Ein Problem ist die Obdachlosigkeit von „Papierlosen“. Die Einrichtungen des Obdachlosen-Hilfesystems sind auf diese Zielgruppe nicht eingestellt und dürfen sich ihr aufgrund der Zuwendungsvorgaben nicht öffnen. Diese gilt es zu korrigieren, damit die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe auch Obdachlosen ohne Papiere tatsächlich helfen dürfen. Förderrichtlinien und Zuwendungsbescheide müssen entsprechend angepasst werden.

**Es ist eben so, dass du wie ein Krimineller behandelt wirst, obwohl du keine Straftat begangen hast.**

Juan aus Ecuador, Interviewpartner aus der Studie „Irreguläre Migration in Hamburg“

# Daten und Fakten

## Illegalität ist vielfältig

Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere halten sich ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel und ohne eine formelle Duldung oder Aufenthaltsgestattung in Hamburg auf. Sie müssen fürchten, dass sie aus dem Land gewiesen werden, wenn ihre Anwesenheit oder ihre Aktivitäten den Ausländerbehörden bekannt werden

### Wege der irregulären Migration

Die Wege in die Illegalität sind vielfältig. Wer ohne den erforderlichen Status in Hamburg lebt, könnte beispielsweise auf dem Seeweg nach Spanien oder auf dem Landweg von der Ukraine nach Polen gekommen und von dort weiter nach Hamburg gereist sein. Möglich sind auch verschiedene Kombinationen von illegaler und legaler Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit: Er oder sie könnte legal mit einem Touristen- oder Au-pair-Visum eingereist und nach Ablauf des Visums geblieben sein. Illegal wäre es auch, als ehemaliger „Tourist“ eine Beschäftigung anzunehmen.

### Zwischen 6.000 und 22.000 Menschen ohne Papiere in Hamburg

In Hamburg leben zwischen 6.000 und 22.000 Menschen ohne Papiere. Die Mehrheit von 60 Prozent ist im erwerbsfähigen Alter zwischen 25 und 65 Jahren. 30 Prozent sind Jugendliche und immerhin 8 Prozent, also zwischen 240 und 2400 Kinder, sind im schulfähigen Alter. Es wurde nur ein leichter Männerüberhang festgestellt.

Die meisten dieser Menschen stammen, wie von der Fachöffentlichkeit erwartet, aus Lateinamerika und West-Afrika, wobei in Hamburg als einzelne Länder Ecuador und Ghana besonders hervorstechen. Bisher unterschätzt wurde, dass ein erheblicher Teil aus Ländern mit starken regulären Bevölkerungsgruppen wie die Türkei, Russland und Serbien und Montenegro kommt. Unerwartet hoch ist auch die Anzahl der „Papierlosen“ aus dem asiatischen Raum, darunter insbesondere Indien. Vermutlich suchen diese Menschen eher in ethnischen Netzwerken und nicht so sehr in den bekannten Beratungsstellen Unterstützung.

### Rückläufige Zahlen

Die Zahlen sind seit dem Jahr 2003 mit angenommenen 19.000 bis 65.000 Menschen ohne Papiere deutlich zurückgegangen und liegen unter den bisherigen Schätzungen. Das liegt zum einen daran, dass die bisherigen Schätzungsgrundlagen veraltet und ungenau waren. Zum anderen sind

die Zahlen tatsächlich rückläufig, seit mit den EU-Beitritten osteuropäischer Länder 2004 und 2007 eine erhebliche Zahl von Menschen aufenthaltsrechtlich legalisiert wurde. Der Rückgang der Schätzzahlen irregulärer Migrant/-innen ist bundes-, aber auch europaweit zu beobachten.

### Streitfall „Übermittlungspflicht“ geklärt

Für Papierlose ist die im Aufenthaltsgesetz vorgeschriebene Meldepflicht von zentraler Bedeutung. Sie schreibt allen öffentlichen Stellen vor, dass die zuständige Ausländerbehörde informiert werden muss, sobald Kenntnis von einem fehlenden legalen Aufenthaltsstatus erlangt wird. Diese „Übermittlungspflicht“ wird als unverzichtbares Mittel der Migrationskontrolle gesehen. Die Folge dieser Verpflichtung ist, dass Menschen ohne Papiere den Kontakt mit öffentlichen Stellen vermeiden, damit ihr fehlender Status nicht offen gelegt wird. Zu den wesentlichen Ergebnissen der Studie zählen jedoch, dass die „Übermittlungspflicht“ weder für Schulen noch für Arbeitsgerichte gilt.

Für weitere wichtige Klärungen sorgte kurz vor Abschluss der Studie der Gesetzgeber. Er hat in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz die Schweigepflicht für Ärzt/-innen verankert und die „verlängerte Schweigepflicht“ in Notfällen auch auf die Sozialämter ausgeweitet.

Rechtlich abgesichert sind zudem künftig auch die Menschen, die beruflich oder ehrenamtlich „Papierlose“ beraten oder unterstützen: Sie stehen nicht länger in der Gefahr, sich der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt schuldig zu machen.

# Bildung

## „Papierlose“ bleiben draußen

In Hamburg hat jedes Kind das Recht, aber auch die Pflicht, eine Schule zu besuchen. Das Recht auf Bildung und Beschulung gilt deshalb auch für Kinder ohne gültigen Aufenthaltsstatus, steht jedoch wie in allen Bundesländern im Spannungsfeld von Bildungs- und Zuwanderungspolitik. In einem Schreiben an die Schulleitungen hat sich die Schulsenatorin Christa Goetsch im Juni 2009 zum Recht auf Schule für alle Kinder bekannt und notwendige Rechtsgrundlagen geklärt.

Die Schulsenatorin bestätigt, dass die nach dem Aufenthaltsgesetz festgeschriebene Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen nicht für die Schulen in der Hansestadt greift, da das Hamburger Schulgesetz Schulpflicht, Schulrecht und Einschulung an den Wohnort Hamburg knüpft und nicht an den Aufenthaltsstatus. Die Ermittlung des Aufenthaltsstatus gehört damit nicht zu den Aufgaben des Schulpersonals. Sollten sie außerhalb ihrer dienstlichen Aufgaben von einem fehlenden Aufenthaltstitel erfahren, müsste diese Information nicht an die Ausländerbehörde übermittelt werden.

### Zentrales Schülerregister schreckt ab

Zuvor hatte das Zentrale Schülerregister (ZSR) für eine starke Verunsicherung in Schulen und Beratungsstellen, bei Eltern ohne gültigen Aufenthaltstitel und ihren Kindern gesorgt. Das ZSR war im Jahr 2006 zur Sicherung des Kindeswohls eingeführt worden und verpflichtet die Schulleitungen, lückenlos alle Schüler/-innen an die Schulbehörde zu melden. Insbesondere die Zugriffsmöglichkeit der Polizei auf das ZSR gab Anlass zur Sorge, auch wenn bis heute keine derartige Anfrage gestellt wurde. In der Öffentlichkeit entbrannte darüber eine intensive Diskussion. Die Folge ist, dass Kinder ohne Aufenthaltsstatus aus Angst vor Entdeckung und Abschiebung der Schule fernbleiben. Sie können ihr Recht auf Bildung nicht wahrnehmen und verstoßen darüber hinaus gegen die Schulpflicht.

In den Interviews mit Schulleitungen und Schulpersonal über die Schulverwaltungspraxis zeigten sich in vielen Fällen neben einer generellen Unsicherheit auch Informationsdefizite. Durch die unsichere Rechtslage werden Risiko und Verantwortung auf die Erziehenden abgewälzt. Darauf reagieren Schulleitungen und Schulsekretariate unterschiedlich, viele lehnen die Einschulung von Kindern ohne Papiere ab. Eine Vermittlung kann häufig nur mit Unterstützung durch die Beratungsstellen über sehr gut funktionierende informelle Netzwerke erfolgen. In den kooperierenden Schulen kümmern sich meist

die Schulleitungen um die Fälle und geben beispielsweise Anweisungen an die Klassenlehrer/-innen, doppelte Schüler/-innenlisten zu führen.

### Zwischen Bildungsauftrag und dienstrechtlichen Anweisungen

Aufgrund der tatsächlichen oder vermeintlichen staatlichen Vorgaben sehen sich Schulleitungen und Lehrer/-innen, die Schüler/-innen ohne Aufenthaltsstatus aufnehmen, in einem Wissenskonflikt zwischen dem Bildungsauftrag einerseits und dienstrechtlichen Anforderungen andererseits. In ihrem Schreiben an die Schulleitungen hat die Schulsenatorin deshalb auch klargestellt, dass nicht das Zentrale Schülerregister über Mittelzuweisungen an die Schulen entscheidet, wovon viele Schulleitungen und Lehrer/-innen bis dahin ausgegangen waren. Vielmehr erfolgt die Mittelanforderung nach dem Einschulungstermin im Herbst durch eine separate Meldung der Schülerzahl, die nicht mit der Zahl der Meldungen im ZSR abgeglichen wird. Ebenfalls bestätigt hat die Schulsenatorin, dass alle Schüler/-innen, die ihrer Schulpflicht nachkommen, auch tatsächlich bei der Landesunkasse krankenversichert sind, unabhängig von ihrer Meldung im Zentralen Schülerregister.

Ob die Klarstellungen der Schulsenatorin dazu führen, dass Kinder ohne gültige Aufenthaltspapiere wieder ihr Recht auf Bildung wahrnehmen können, wird davon abhängen, inwieweit die Klarstellungen die Schulen tatsächlich erreichen und sich in der Anmeldepraxis niederschlagen.

### Kita und Hort: Keine frühkindliche Erziehung

Im Gegensatz zum Schulbesuch ist der Kitabesuch für die betroffenen Kinder so gut wie unmöglich, da ihre Eltern keinen Kita-Gutschein bekommen. Anders als bei Schulen ist dieser Gutschein jedoch zur Finanzierung des Platzes zwingend erforderlich. Kitas, die ein statusloses Kind ohne Gutschein aufnehmen, stehen unter starkem finanziellen Druck. Nur sehr wenige lassen sich aus Solidarität darauf ein. Wenn Kinder ohne gültigen Aufenthaltsstatus weder Kita noch Hort besuchen können, haben sie kaum Möglichkeiten, die deutsche Sprache zu lernen. Auch werden ihre sozialen und kognitiven Kompetenzen nicht in demselben Maße wie bei Gleichaltrigen gestärkt. Damit fehlen diesen Kindern wichtige Voraussetzungen für einen späteren Bildungserfolg.



### Psycho-soziale Folgen für Kinder und ihre Eltern

Das Leben in der Illegalität hat soziale wie auch psychische Folgen für die Kinder, aber natürlich auch für deren Eltern. So wachsen die Kinder in einer Lebenssituation auf, die sie leicht in die soziale Isolation drängt. Wenn sie aus Angst vor Aufdeckung des irregulären Aufenthalts ihrer Eltern nicht zur Schule gehen, lernen sie nicht die Sprache, um mit ihrer Umwelt zu kommunizieren. Kinder im Schulalter können während der üblichen Schulzeiten weder auf den Spielplatz noch in pädagogisch betreute Spielhäuser gehen, weil es dort auffallen würde, dass sie ihrer Schulpflicht nicht nachkommen. Sie sind gezwungen, sich in der Wohnung zu beschäftigen, während ihre Eltern arbeiten.

Wenn diese Kinder tatsächlich die Schule besuchen, werden sie dort als still und zurückgezogen wahrgenommen. Sie spüren die Ungleichheit zu den Mitschüler/-innen und wissen, dass sie nicht auffallen dürfen. Sie sind in ständiger Alarmbereitschaft.

Bei den Eltern steht die Angst vor der Aufdeckung im Vordergrund, dennoch hätten sie ein schlechtes Gewissen, wenn sie ihre Kinder nicht zur Schule schicken würden. Ausschlaggebend für den Schulbesuch ist meist der Wunsch, dass ihre Kinder sich durch Bildung eine materiell und sozial bessere Zukunft aufbauen können. So stehen nicht nur die Kinder, sondern auch die Eltern unter großem Druck, der sich häufig in psychischen oder psychosomatischen Beschwerden äußert. Vielen gelingt es nicht, die eigenen Ängste und die Perspektivlosigkeit von ihren Kindern fernzuhalten.

Wir haben nach einer Schule in der Nähe ihres Wohnortes gesucht. Als die mitbekommen haben, dass die Kinder keine Papiere haben, haben sie gesagt, dass sie die Kinder nicht aufnehmen können. Wir haben dann letztendlich über unsere Netzwerke eine Vorbereitungsklasse für sie gefunden.

Mitarbeiterin einer Beratungsstelle, Interviewpartnerin aus der Studie „Irreguläre Migration in Hamburg“

### Empfehlungen: Eine Schule für alle - Vom Bekenntnis zur Umsetzung

- Das Zentrale Schülerregister wurde eingerichtet als Warnsystem für Fälle von Kindesvernachlässigung. Dieser Bestimmung nach ist der direkte Zugriff der Polizei nicht nötig und sollte deshalb unterbunden werden. Stattdessen sollte die Meldung von schulpflichtigen Kindern ausschließlich in eine Richtung erfolgen, und zwar von den Meldebehörden an die Schulen, jedoch nicht zurück. Nur wenn die gemeldeten Schüler/-innen nicht zum Unterricht erscheinen, sollte das Jugendamt informiert werden.
- Hilfreich wäre eine Novellierung des Hamburgischen Meldegesetzes. Es sollte klargestellt werden, dass das Recht auf Bildung höher zu bewerten ist als die Meldepflicht. Damit wären die Schulen nicht gezwungen, die Meldebehörde zu informieren, wenn die Meldebescheinigung fehlt.
- Die Klarstellungen der Schulsenatorin in ihrem Schreiben an die Schulleitungen beinhalten ein klares Bekenntnis zum Recht auf Schule für alle Kinder. Dies muss nun in der Schulpraxis umgesetzt werden. Dafür müssen Formulare und Merkblätter für die Anmeldung angepasst und Alternativen zum Wohnortnachweis entwickelt und deutlich genannt werden. Für das Schulpersonal muss die Frage geklärt werden, ob Schüler ohne gültigen Aufenthaltsstatus generell in das Zentrale Schülerregister eingetragen werden sollen.
- Sehr wichtig ist es, die Beratungsstellen darüber aufzuklären, dass Eltern ohne Aufenthaltspapiere ihre Kinder ohne Sorge vor Entdeckung in den Schulen anmelden können. Darüber sollten die betroffenen Eltern in verschiedenen Sprachen informiert werden.
- Papierlosen Kindern muss der Zugang zu Kita und Hort ermöglicht werden. Zentrales Hindernis ist bisher die Vorlage einer Meldebestätigung. Deshalb ist zu prüfen, wie der Wohnort Hamburg durch andere Nachweise belegt werden kann. Auch sollten Alternativen zum schriftlichen Arbeitsvertrag oder zur Einkommensbescheinigung für die Einkommensangabe gefunden werden. Eine Möglichkeit wäre, die Teilnahme am Deutschkurs zum Kriterium für die Kita-Gutscheinvergabe zu erklären.
- Zudem sollte geprüft werden, wie die Meldung einer Geburt beim Standesamt ohne weitere Sanktionen für die Eltern ermöglicht werden kann. Die Kinder müssen eine Geburtsurkunde erhalten, die für die Anmeldung in den Bildungsinstitutionen notwendig ist.



# Gesundheit

## Verrecken am Straßenrand

Theoretisch wird der Zugang zur staatlichen Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere durch das Asylbewerberleistungsgesetz geregelt. Es ist jedoch nur in Ausnahmefällen möglich, diese Leistungsansprüche geltend zu machen, ohne die Anonymität preiszugeben. Deshalb werden diese Menschen in der Praxis bisher schlecht versorgt.

Die Gesundheitsversorgung für Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus ist durch das Asylbewerberleistungsgesetz ohnehin auf eine Minimalversorgung reduziert und umfasst lediglich die bloße Akutversorgung bzw. Schmerzbehandlung sowie Hilfen während der Schwangerschaft. Um diese Leistungen zu erhalten, muss die Person dem Sozialamt gemeldet sein, das die anfallenden Kosten dann erstattet. Das Sozialamt ist jedoch verpflichtet, Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus der Ausländerbehörde zu melden. Damit riskieren die betroffenen Personen, insbesondere bei stationärer Versorgung und Behandlung in einem Krankenhaus, inhaftiert und abgeschoben zu werden.

### Ärztliche Schweigepflicht

Bei akuten Notfällen und Erkrankungen hat der Gesetzgeber nun jedoch Klarheit geschaffen: In den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz wurde noch einmal bekräftigt, dass die ärztliche Schweigepflicht immer die Meldepflicht nach dem Aufenthaltsgesetz dominiert, und zwar unabhängig davon, ob die Ärzt/-innen im öffentlichen Dienst angestellt sind oder frei praktizieren. Zu diesem Sachverhalt herrschten in der Ärzteschaft starke Verunsicherung sowie Informationsdefizite.

Darüber hinaus wurde die so genannte „verlängerte Schweigepflicht“ auf das Sozialamt ausgeweitet, das demnach in akuten Notfällen die Kosten der Krankenhausbehandlung übernehmen soll, ohne die Identität der Patient/-innen von der Krankenhausverwaltung abzufragen bzw. die Daten an die Ausländerbehörde weiterzugeben. Das war bislang nicht eindeutig geregelt. Offen ist hingegen, wer den Notfall dann im Einzelfall als solchen diagnostiziert. Zeigen wird sich auch, inwieweit diese Verordnung in der Aufnahmepraxis der Krankenhäuser Anwendung findet.

### Versorgung bei Arbeitsunfällen

Juristisch eindeutig geregelt ist zudem die Versorgung bei Arbeitsunfällen. Denn auch Menschen ohne Papiere haben ein Recht auf Notfallversorgung, die von der Unfallversicherung des Arbeitgebers – unabhängig vom Aufenthaltsstatus des Beschäftigten – getragen wird. Allerdings verzichten die Betroffenen

meist auf ärztliche Behandlung aus Angst, entdeckt zu werden. Häufig weigern sich auch die Arbeitgeber, einen Notarzt zu rufen. Sie fürchten, wegen illegaler Beschäftigung angezeigt zu werden.

### Aus Angst kein Arztbesuch

Menschen ohne Papiere suchen nur im äußersten Notfall einen Arzt auf, obwohl ihr Gesundheitszustand in der Regel schlechter ist als bei der Mehrheit der Bevölkerung. Aus dem Grund bleiben gesundheitliche Probleme unbehandelt, werden verschleppt oder chronisch. Auch bei akuten Erkrankungen wie bei einem Unfall oder Infarkt wenden sich diese Menschen nicht an staatliche Stellen. Bei nicht behandelten Infektionskrankheiten kann dies auch zu einer Gefahr für ihre Umgebung werden.

Diese Situation kann insbesondere Frauen ohne Aufenthaltspapiere bei Schwangerschaft und Geburt in eine lebensbedrohliche Situation bringen. Eine illegalisierte schwangere Frau ist nur dann in der Lage, das Kind unter halbwegs akzeptablen Bedingungen auszutragen, wenn sie sich auf ein soziales Netzwerk verlassen kann, das sie psychisch und materiell unterstützt. Eine große Anzahl schwangerer Frauen ohne Papiere sieht sich jedoch gezwungen, die Schwangerschaft abzubrechen.

Bei einer Entbindung im Krankenhaus muss die Frau ihre Identität preisgeben. Während der Zeit des Mutterschutzes sechs Wochen vor bis acht Wochen nach der Geburt kann sie eine Duldung beantragen. Das bedeutet aber, dass Mutter und Säugling nach Ablauf der Duldung untertauchen müssen, um nicht abgeschoben zu werden. Aus diesem Grund gebären viele ihre Kinder im Privaten und nehmen die Gefahr von Komplikationen in Kauf. Diese Kinder erhalten zudem keine Geburtsurkunde.

### Barriere Kostenerstattung

Die größte Barriere beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen ist die Kostenerstattung. Mit Ausnahme von akuten Notfällen sind Ärzte und Krankenhäuser gezwungen, die Identität der Patient/-innen festzustellen, wenn sie ihre Leistungen vergütet sehen wollen. Aufgrund des enormen ökonomischen Drucks befindet sich der öffentliche Gesundheitsdienst in einem Zwiespalt. Denn Ärzte sind berufsethisch dazu verpflichtet, Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu behandeln. Die Praxis sieht bisher so aus, dass Krankenhäuser Kosten, die aus einer Notfallbehandlung entstehen, an das Sozialamt weitergeben. Behandlungen, die keine Notfälle sind, werden in manchen Fällen von vornherein abgewiesen.



Wenn es Menschen ohne Papiere gelingt, die Kosten für die medizinische Behandlung selbst zu tragen, kann diese in der Regel problemlos erfolgen. Allerdings sind die Kosten sehr hoch und die Betroffenen auf die Unterstützung von Freunden und Bekannten angewiesen. Eine Blinddarmoperation mit Krankenhausaufenthalt kostet beispielsweise 1500 Euro.

### Minimalversorgung durch Ehrenamtliche und Freiwillige

Den überwiegenden Teil der gesundheitlichen Versorgung von „Papierlosen“ übernehmen Ehrenamtliche und Ärzt/-innen, die auf ihre Vergütung verzichten. So sind in Hamburg wie in anderen Großstädten Nichtregierungsorganisationen, Beratungsstellen und Netzwerke als „Zwischenlösungen“ entstanden, die einem Teil der illegalisierten Menschen eine minimale Grundversorgung gewährleisten. In Hamburg wurde 1994 die bundesweit erste medizinische Vermittlungs- und Beratungsstelle für Flüchtlinge und Migranten Medibüro gegründet, die Menschen ohne Papiere an ein Netzwerk von Ärzt/-innen weitervermittelt. Diese Mediziner/-innen behandeln die Patient/-innen umsonst, soweit keine Laborkosten und Medikamente anfallen.

Im Jahr 2008 hat die Malteser Migranten Medizin wie schon in anderen Städten eine niedrigschwellige allgemeinmedizinische Anlaufstelle in Hamburg eröffnet. In der zentralen Beratungsstelle der Gesundheitsbehörde können sich Menschen unabhängig vom Aufenthaltsstatus anonym und kostenlos auf sexuell übertragbaren Krankheiten testen und darüber beraten lassen. Dazu gehören auch entsprechende Vorsorgeuntersuchungen, nicht aber alle Behandlungen.

### Unterstützung auf Spendenbasis

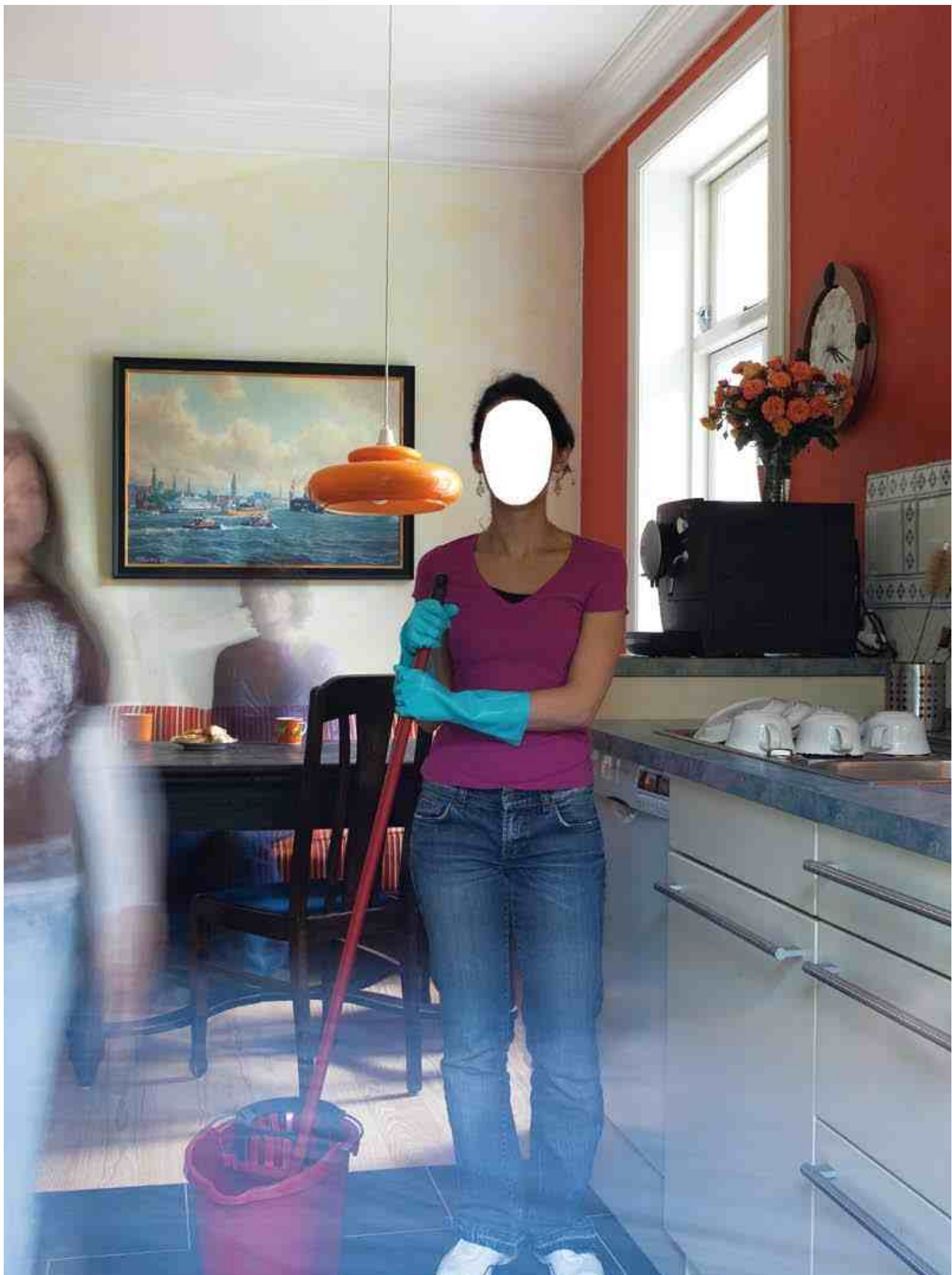
Doch auch diese Einrichtungen werden von den Betroffenen erst sehr spät in Anspruch genommen, einem Teil der „Papierlosen“ sind sie gar nicht bekannt. Das Angebot reicht nicht aus.

Die Hilfe wird in einem Maße nachgefragt, die den Rahmen der selbstorganisierten, auf Spendenbasis arbeitenden Initiativen immer wieder zu sprengen droht. Beispielsweise haben im vergangenen Jahr 600 Patient/-innen, mehrheitlich Frauen, das Medibüro aufgesucht und wurden an ein Netzwerk von bis zu 100 Allgemein- und Fachärzt/-innen weitervermittelt. Die häufigsten Erkrankungen waren zahnmedizinische und gynäkologische Beschwerden, Augenerkrankungen, orthopädische Probleme sowie unspezifische Symptome, die erst abgeklärt werden mussten. Ein Teil der Patientinnen benötigte eine ärztliche Versorgung während der Schwangerschaft.

## Empfehlungen: Gesundheitsversorgung bei Wahrung der Anonymität

Grundlegendes Ziel des Diakonischen Werkes Hamburg ist es, die Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere aus der Parallelwelt der Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit herauszuholen und sie in die Regelversorgung des Gesundheitssystems zu integrieren. Die Wahrung der Anonymität und damit die Sicherheit der Betroffenen müssen garantiert sein. Deshalb schlägt das Diakonische Werk vor, folgende, sich gegenseitig ergänzende Maßnahmen umzusetzen:

- Wichtig ist eine abgesicherte kostenfreie und anonyme hausärztliche Betreuung. In Frankfurt finanziert das städtische Gesundheitsamt so genannte „internationale Sprechstunden“ mit anonymen und kostenloser Beratung, ärztlicher Untersuchung, Impfung, EKG, Medikation etc. Das Problem der anonymisierten fachärztlichen und stationären Überweisung ist allerdings auch dort nicht gelöst. Dieses Modell würde für Hamburg dennoch eine deutliche Verbesserung darstellen. Als Grundlage könnte auf das Konzept zur hausärztlichen Versorgung von Asylbewerber/-innen zurückgegriffen werden, das vom Gesundheitsamt des Bezirkes Altona entwickelt wurde. Es ist jedoch notwendig, diese Maßnahme mit dem „anonymisierten Krankenschein“ zu verbinden.
- Das Konzept des „anonymisierten Krankenscheins“ ermöglicht die Kostenabrechnung von Gesundheitsleistungen, ohne die Identität der Patient/-innen aufzudecken. Nach diesem Modell berät eine allgemein anerkannte Vergabestelle die Patient/-innen und prüft die Voraussetzungen, um dann diesen Schein auszustellen. Damit wären ambulante wie stationäre Behandlungen möglich, deren Abrechnung über das Sozialamt erfolgt. Dieses Konzept sollte in Hamburg erprobt werden.
- Durch Aufklärung der Ärzteschaft und Krankenhausverwaltungen muss sichergestellt werden, dass die Leistungsansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auch tatsächlich ohne Gefährdung des Aufenthaltes wahrnehmbar sind. Wichtig ist insbesondere die Anwendung der neuen Verfahrensverordnung zur Verlängerung der Schweigepflicht bei der Notfallversorgung.
- Schließlich sollte der Abschiebeschutz für Schwangere von drei Monate vor bis drei Monate nach der Geburt wie beispielsweise in Berlin verlängert werden. Das ist u.a. wichtig, um die Ausstellung einer Geburtsurkunde zu gewährleisten.



# Arbeit

## Malochen und still halten

Für Menschen ohne Papiere ist eine Beschäftigung überlebenswichtig. Sie sichert nicht nur die eigene Existenz, sondern auch die von Familienmitgliedern in den Heimatländern. Doch erst ein sicheres und länger währendes Beschäftigungsverhältnis ermöglicht ihnen eine stabilere Lebensführung. Nur dann können sie eine Wohnung anmieten, ihre Kinder versorgen und Arztbesuche bezahlen.

Weil diese Menschen keinen Aufenthaltsstatus haben, sind sie auf eine Beschäftigung in der Schattenwirtschaft angewiesen. Es ist davon auszugehen, dass Menschen ohne Papiere in nahezu allen Branchen arbeiten. Nach den Daten von Finanzkontrolle Schwarzarbeit/Zoll und Polizei sind Bau, Reinigung und Gastronomie die Hauptarbeitsbranchen, was durch die Statistik der gewerkschaftlichen Anlaufstelle für Papierlose MigrAr bei ver.di bestätigt wird. Die Mehrheit der in der Studie Befragten ist jedoch in privaten Haushalten tätig, als Reinigungs- oder Haushaltshilfe, als Kindermädchen, Gärtner oder für private Renovierungsmaßnahmen. Diese Bereiche werden von Polizei und Zoll nicht erfasst, da sie in privaten Haushalten keine Kontrollen durchführen dürfen.

### Arbeits- und Entlohnungsbedingungen

Auch innerhalb dieser Branchen sind die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen von Menschen ohne Papiere sehr unterschiedlich. Die Beschäftigung in Privathaushalten wird häufig über private Kontakte vermittelt. Viele Arbeitgeber in Haushalten legen Wert auf ein Vertrauensverhältnis, deshalb ist die Bezahlung mit acht bis zehn Euro vergleichsweise hoch. Solange es nicht zu Übergriffen kommt, beschreiben die Befragten diesen Arbeitsplatz als angenehm. Doch da die Arbeitszeiten bei pauschalen Monatslöhnen häufig sehr flexibel gehandhabt werden, sind die Grenzen zur Ausbeutung fließend. In der Studie wird der Fall einer philippinischen Haushaltshilfe erwähnt, die bei einer Sechs-Tage-Woche 280 Euro im Monat verdient. Ähnlich ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse werden auch von Beschäftigten im Baugewerbe geschildert.

Unter den Befragten erhält ein Facharbeiter aus der Baubranche mit zwölf Euro die höchste Entlohnung. Dagegen verdienen Menschen, die in der Gastronomie beschäftigt sind, mit einem Stundenlohn von vier Euro am schlechtesten. Mindestens hundert thailändische Frauen arbeiten in Hamburg in der Sexindustrie. Sie bieten ihre Dienstleistungen häufig unter dem durchschnittlichen Preis an, zum Teil ungeschützt, weshalb einige HIV-infiziert sind.

In den meisten Branchen müssen Menschen ohne Papiere die Verantwortung für Krankheit und Arbeitsunfälle selbst tragen. Die Mehrzahl der Befragten geht davon aus, dass sie in einem illegalen Arbeitsverhältnis keinen Unfallschutz haben und eventuell anfallende Behandlungskosten selbst übernehmen müssen. Eine bedeutende Rolle spielt dabei die Angst vor Aufdeckung.

### Durchsetzung der Arbeitsrechte

Entscheidend für die arbeitsrechtliche Situation von Menschen ohne Papiere ist die fehlende Arbeitserlaubnis. Obwohl ihr Beschäftigungsverhältnis folglich illegal ist, bedeutet das nicht, dass den Arbeitnehmer/-innen keine Rechte zuständen und sie diese nicht geltend machen könnten. Denn die arbeitsrechtlichen Mindestnormen gelten unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Auch Menschen ohne Papiere haben Anspruch auf angemessene Entlohnung, Mindesturlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und eine Unfallversicherung für Arbeitnehmer/-innen. Der erschließt sich allein aus der Tatsache einer – wie auch immer abgeschlossenen – Arbeitsvereinbarung. Dieser Rechtsanspruch ist auch für Menschen ohne Papiere einklagbar.

Allerdings ist es für papierlose Arbeitnehmer/-innen bedeutend schwieriger, ihre Ansprüche durchzusetzen. Weil sie keine Aufenthaltserlaubnis besitzen, sind sie sehr abhängig von ihrem Arbeitgeber und damit im höchsten Maße erpressbar. Sie empfinden ihre allgemeine Situation als rechtlos.

### Anonymisierte Arbeitsgerichtsverfahren

Wenn Menschen ohne Papiere jedoch ihre Rechte kennen und einklagen wollen, ist es im Rahmen des Arbeitsgerichtsverfahrens juristisch möglich, dass der Richter, wenn er erfährt, dass der Arbeitnehmer keine Papiere hat, diese Informationen an die Ausländerbehörde weitergibt. Das könnte die sofortige Abschiebung bedeuten. Rechtsexpert/-innen weisen jedoch darauf hin, dass in arbeitsgerichtlichen Verfahren die Identitätsfeststellung eines Klägers in der Regel nicht notwendig ist. Für Arbeitsgerichte ergeben sich somit keine dienstlich erlangten Kenntnisse, die der Übermittlungspflicht unterliegen würden. Diese Verfahren lassen sich durchaus anonymisiert durchführen.

Falls die Betroffenen die Kosten der arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzung nicht tragen können, ist es möglich, anonym über Dritte und auch vom Ausland aus Prozesskostenhilfe zu

beantragen. Eine andere Möglichkeit ist es, Gewerkschaftsmitglied zu werden und dort Rechtsschutz und Rechtsvertretung in Anspruch zu nehmen. Um die Klage einzureichen, ist die Adresse der Gewerkschaft ausreichend.

### Unbekannte Rechte

Grundlegendes Problem bei der Rechtsstellung irregulärer Migrant/-innen sind nicht fehlende arbeitsrechtliche Schutznormen, sondern die Frage der Bekanntmachung. Der Wissensstand über gesetzliche Ansprüche auf angemessene Entlohnung, Mindesturlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder Inanspruchnahme der Unfallversicherung ist sehr gering. Häufig ist den Arbeitnehmer/-innen bewusst, dass sie ungleich behandelt werden, vor allem, wenn der Arbeitgeber den vereinbarten Lohn zurückhält. Dennoch glauben sie, nicht die gleichen Rechte wie ihre regulären Kollegen zu haben, und nehmen deshalb eine Ungleichbehandlung hin. Das bezieht sich vor allem auf die Lohnhöhe. Häufig kennen sie den Tariflohn in ihrer Branche nicht und gehen davon aus, dass sie weniger verdienen als ihre Kolleg/-innen mit Aufenthaltspapieren. Weil sie nicht als „Schwarzarbeiter/-innen“ auffallen wollen, kommunizieren Menschen ohne Papiere nur wenig mit Kolleg/-innen. Wie hoch der Bedarf an Information und Beratung von irregulären Migrant/-innen im Arbeitsleben ist, belegt die Statistik der gewerkschaftlichen Anlaufstelle MigrAR bei ver.di Hamburg. Seit sie am 1. Mai 2008 eröffnet und über das Migranten-Netzwerk in Hamburg bekannt gemacht wurde, haben mehr als 60 Menschen die Sprechstunde aufgesucht.

Die Gewerkschaften öffnen sich langsam den irregulären Migrant/-innen. Erst seit Kurzem sind die Sicherung und Durchsetzung von grundlegenden Arbeitnehmerrechten auch bei illegalem Aufenthalt Gegenstand von Beschlusslagen und konkreten Angeboten. Das ist innergewerkschaftlich nicht unumstritten, denn die so genannten „Illegalen“ wurden lange Zeit mehr als Konkurrenz denn als Kollegen wahrgenommen.



### Empfehlungen:

#### Arbeitnehmerrechte wahrnehmen

- Entscheidend bei der Rechtstellung von Menschen ohne Papiere ist die Bekanntmachung ihrer Arbeitsrechte. Dafür sind Informationskampagnen und Aufklärung durch die Öffentliche Rechtsauskunft und Vergleichsstelle (ÖRA) notwendig, die diesem Auftrag entsprechend ausgestattet werden müsste. Aber auch Polizei und Zoll, Gewerkschaften und alle anderen zivilgesellschaftlichen Institutionen stehen in der Verantwortung, die Betroffenen über ihre Rechte aufzuklären.
- Desweiteren müssen staatliche und zivilgesellschaftliche Beratungseinrichtungen gestärkt und unterstützt werden.



Wenn du krank bist, brauchst du morgen gar nicht wiederzukommen.

Andrea aus Kolumbien, Interviewpartnerin in der Studie „Irreguläre Migration in Hamburg“



Bei einem Arbeitsunfall mit der Bohrmaschine wurde Zoran die rechte Hand durchbohrt. Der Arbeitgeber verwehrte ihm eine ärztliche Versorgung, da er Angst hatte, das illegale Arbeitsverhältnis könnte entdeckt werden. Zoran besorgte sich auf eigene Kosten eine Salbe und Mullbinden und ließ sich die Hand von einer Nachbarin verbinden. Von diesem Unfall ist ihm ein Finger steif geblieben.

Zusammenfassung des Interviews mit Zoran aus Serbien in der Studie „Irreguläre Migration in Hamburg“

## Impressum

Herausgeber:  
Diakonisches Werk Hamburg  
Fachbereich Migration  
und Existenzsicherung  
Königstr. 54  
22767 Hamburg

Gestaltung:  
Text: agenda/Michaela Ludwig  
[www.agenda-fototext.de](http://www.agenda-fototext.de)

Foto (Idee & Konzept):  
agenda/Karin Desmarowitz  
[www.agenda-fototext.de](http://www.agenda-fototext.de)  
Die Aufnahmen wurden mit  
Migrant/-innen aus Hamburg  
- stellvertretend für jene ohne  
Papiere - an symbolischen  
Orten der Stadt realisiert

Layout: Jenny Poßin,  
Lüneburg  
Druck: Druckerei Zollenspieker,  
Hamburg  
Auflage: 1000

Bestellungen:  
Diakonisches Werk Hamburg  
Fax: 040 / 3 06 20 340

Erscheinungsdatum:  
Oktober 2009

Die Studie wurde in Auftrag  
gegeben und gefördert vom  
Diakonischen Werk Hamburg,  
der Nordelbischen Kirche,  
dem Arbeitskreis Kirchliche  
Weltdienste, der Vereinten  
Dienstleistungsgewerkschaft  
ver.di und der Stiftung Do.

