

Positionspapier

Leben in der aufenthaltsrechtlichen
Illegalität – eine Positionierung

Position paper

Life in illegal residency – a position



The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent:

Humanity The International Red Cross and Red Crescent Movement, born of a desire to bring assistance without discrimination to the wounded on the battlefield, endeavours – in its international and national capacity – to prevent and alleviate human suffering wherever it may be found. Its purpose is to protect life and health and to ensure respect for the human being. It promotes mutual understanding, friendship, cooperation and lasting peace amongst all peoples.

Impartiality It makes no discrimination as to nationality, race, religious beliefs, class or political opinions. It endeavours only to relieve suffering of individuals, being guided solely by their needs, and to give priority to the most urgent cases of distress.

Neutrality In order to continue to enjoy the confidence of all, the Red Cross may not take sides in hostilities or engage at any time in controversies of a political, racial, religious or ideological nature.

Independence The Movement is independent. The National Societies, while auxiliaries in the humanitarian services of their governments and subject to the laws of their respective countries, must always maintain their autonomy so that they may be able at all times to act in accordance with the principles of the Movement.

Voluntary Service It is a voluntary relief movement not prompted in any manner by desire for gain.

Unity There can be only one Red Cross or one Red Crescent Society in any one country. It must be open to all. It must carry on its humanitarian work throughout its territory.

Universality The International Red Cross and Red Crescent Movement, in which all Societies have equal status and share equal responsibilities and duties in helping each other, is worldwide.

Positionspapier

Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität – eine Positionierung

Position paper

Life in illegal residency – a position

Inhaltsverzeichnis

Positionspapier: Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität – eine Positionierung

A. Hintergrund	7
B. Forderungen des Deutschen Roten Kreuzes (DRK)	8
C. Anwaltschaftliches Engagement des Roten Kreuzes	10
D. Erläuterungen zu den Forderungen im Einzelnen	12
1. Zugang zu effektivem Rechtsschutz	12
2. Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung	14
3. Zugang zu einer angemessenen Schwangerschaftsvorsorge und Geburtshilfe	17
4. Geburtsurkunde	17
5. Zugang zu Bildung	18

Position paper: Life in illegal residency – a position

A. Background	21
B. Demands of the German Red Cross (GRC)	22
C. Advocacy of the Red Cross	24
D. Notes on the specific demands	26
1. Access to effective legal protection	26
2. Access to adequate health care	28
3. Access to adequate prenatal care and birth assistance	31
4. Birth certificate	31
5. Access to education	32

Positionspapier

Leben in der aufenthaltsrechtlichen
Illegalität – eine Positionierung



Positionspapier

A. Hintergrund

Der Zugang zu effektivem Rechtsschutz¹, Gesundheitsversorgung² und Bildung³ ist ein Menschenrecht. Menschenrechte gelten für alle Menschen. Denn allein das Menschsein selbst ist Anknüpfungspunkt dieser Rechte. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz erkennt auch die Bundesrepublik Deutschland das Recht auf Gesundheitsversorgung sowie den Anspruch auf weitere Sozialleistungen für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität an, jedoch in sehr eingeschränkter Weise. Der Zugang zu diesen Leistungen ist häufig faktisch versperrt: Aus Furcht vor Offenlegung ihres Aufenthaltsstatus trauen sich schwangere Frauen und Kranke nicht zum Arzt zu gehen, Neugeborene erhalten keine Geburtsurkunde, Kinder gehen nicht in den Kindergarten oder in die Schule. Die Verwirklichung von Menschenrechten darf jedoch nicht vom Aufenthaltsstatus eines Menschen abhängig sein. Mit großer Sorge beobachtet das DRK das Schicksal der Menschen, die „im Schatten“ leben, in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität: „Um diesen Menschen ein würdevolles Leben zu ermöglichen, müssen die Übermittlungspflichten an die Ausländerbehörden⁴ eingeschränkt werden.“ – Mit dieser nachdrücklichen Forderung wandte sich erst kürzlich die DRK-Vizepräsidentin Donata Freifrau Schenck zu Schweinsberg an die Öffentlichkeit⁵.

¹Das Recht auf effektiven Rechtsschutz ist in Artikel 19 Absatz 4, Artikel 47 EU-Grundrechtecharta, Art. 6 Europäische Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Artikel 2 Absatz 3b Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte verbrieft. ²Das Recht auf Gesundheitsschutz ist in Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz, Artikel 35 EU-Grundrechtecharta, Artikel 12 Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie Artikel 24 UN-Kinderrechtskonvention verankert. ³Das Recht auf Bildung beruht auf Artikel 14 EU-Grundrechtecharta, 28 UN-Kinderrechtskonvention sowie Artikel 13 Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. ⁴Zur Erläuterung: Durch die Übermittlungspflichten nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz sind alle öffentlichen Stellen grundsätzlich verpflichtet, die Ausländerbehörden zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis von dem Aufenthalt einer Ausländerin oder eines Ausländers erlangen, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt. ⁵Pressemitteilung vom 06.12.2010, siehe <http://www.drk.de/pressemeldungen/meldung/5360-drk-caritas-handbuch-erschiene-menschen-in-der-illegalitaet-haben-rechte-aEUR-und-so-v.html> – letzter Abruf: 15.03.11.

Positionspapier

B. Forderungen des Deutschen Roten Kreuzes (DRK)

Das DRK fordert für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität:

1. Zugang zu effektivem Rechtsschutz

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität soll der Zugang zu einem effektiven Rechtsschutz gewährt werden. Grundvoraussetzung für einen effektiven Rechtsschutz ist eine anonyme und bei Bedürftigkeit kostenlose Rechtsberatung sowie eine klare Ausnahmeregelung insbesondere für Zivil-, Arbeits- und Sozialgerichte von den Übermittlungspflichten des § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz.

2. Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität soll der Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung gewährt werden. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass öffentliche Institutionen im Bereich der Gesundheitsversorgung von der Übermittlungspflicht nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen werden sowie die Finanzierung beispielsweise über das Modell des anonymen Krankenscheins sichergestellt wird.

3. Zugang zu einer angemessenen Schwangerschaftsvorsorge und Geburtshilfe

Frauen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität soll der Zugang zu einer angemessenen Schwangerschaftsvorsorge gewährt werden. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass öffentliche Institutionen im Bereich der Gesundheitsversorgung von der Übermittlungspflicht nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen werden sowie die Finanzierung beispielsweise über das Modell des anonymen Krankenscheins sichergestellt wird.

4. Geburtsurkunde

Alle in Deutschland geborenen Kinder sollen eine Geburtsurkunde erhalten. Grundvoraussetzung hierfür ist jedoch, dass Standesämter von der Übermittlungspflicht nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen sind.

5. Zugang zu Bildung

Allen in Deutschland lebenden Kindern und Jugendlichen soll unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus der Zugang zu schulischer und außerschulischer Bildung offenstehen. Grundvoraussetzungen hierfür sind, dass öffentliche Institutionen im Bereich der Bildung und Erziehung von der Übermittlungspflicht nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen sind, die Einführung der Schulpflicht für alle in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen und die Aufhebung des § 6 Absatz 2 Sozialgesetzbuch VIII (Ausschluss von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe).

Positionspapier

C. Anwaltschaftliches Engagement des Roten Kreuzes

Verbundenheit und Solidarität mit den Verletzlichsten unserer Gesellschaft zu zeigen, bildet die Grundlage für das tagtägliche Engagement der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Denn der oberste Grundsatz für das Handeln der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist die Menschlichkeit. „Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind auf die Unterstützung, die Solidarität ... ihrer Mitbürgerinnen und Mitbürger angewiesen, um elementare Rechte in Anspruch nehmen zu können... denn sie gehören zu den Verletzlichsten unserer Gesellschaft.“ Zu dieser Feststellung gelangt das DRK gemeinsam mit dem Deutschen Caritasverband anlässlich der Herausgabe des Beratungshandbuchs „Aufenthaltsrechtliche Illegalität“⁶.

Gemeinsam mit den anderen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften weltweit hat das DRK eine neue Strategie zum Thema Migration verabschiedet⁷, um Migrantinnen und Migranten noch nachhaltiger auf ihrem Weg begleiten und unterstützen zu können. Damit haben sich die Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften weltweit zu ausdauernden Anstrengungen verpflichtet, um sicherzustellen, dass (möglichst alle) Migrantinnen und Migranten Zugang zu humanitärer Hilfe und einer grundlegenden Versorgung sowie zu einem Rechtsbeistand haben. Genau an diesem tatsächlichen Zugang, der die Mindestvoraussetzung für ein Leben in Würde darstellt, fehlt es Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leider viel zu oft. Denn die Verwirklichung ihrer Rechte, der Zugang zu effektivem Rechtsschutz, Gesundheitsversorgung sowie Bildung ist für sie faktisch versperrt. Denn öffentliche Stellen sind in Deutschland grundsätzlich verpflichtet, die Daten dieser Menschen an die Ausländerbehörde weiterzuleiten mit der Folge, dass sich das Abschiebungsrisiko der Betroffenen erhöht. Aus Furcht vor Entdeckung verzichten Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität daher oft darauf, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen.

Mit großer Sorge beobachtet die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung die besondere Verletzlichkeit von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität. Aufgrund ihrer Unparteilichkeit, ein weiteres

⁶ DRK/Caritas: Beratungshandbuch 2010 - Aufenthaltsrechtliche Illegalität, November 2010, siehe www.drk.de/illegalitaet – letzter Abruf: 15.03.11. ⁷ IFRC, Policy on Migration, gebilligt durch die 17. Generalversammlung der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in Nairobi, 11.2009.

Handlungsprinzip, zu dem sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung bekennt, ist das Maß der Not entscheidend und nicht die Nationalität, Religion, soziale Stellung oder politische Überzeugung der Hilfesuchenden. Daher wurden schon seit jeher bei der praktischen Arbeit vor Ort alle Menschen unterschiedslos unterstützt und begleitet. Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat aber auch erkannt, dass über die praktische Arbeit hinaus das anwaltschaftliche Engagement für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität notwendig ist:⁸ So wird in der Berlin Charta von 2002⁹ ausdrücklich auf die Bedürfnisse der „Menschen, die im Schatten der Illegalität leben“ hingewiesen. Auch die „Istanbul Commitments“ von 2007¹⁰ weisen auf deren besondere Schutzbedürftigkeit hin und fordern die Stärkung der Rechte dieser Menschen. Dies wird in den „Vienna Commitments“ von 2010¹¹ noch einmal ausdrücklich bekräftigt. Auf den besonderen Unterstützungsbedarf insbesondere im Bereich der medizinischen Versorgung weist auch die Erklärung „Together for Humanity“ hin.¹² Die zentrale Bedeutung des effektiven Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Bildung sowie zum Arbeitsmarkt für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität wird auch in dem jüngsten Papier des europäischen Rotkreuznetzwerks „PERCO“ betont.¹³ Das DRK hat gemeinsam mit den anderen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege Zugang zu medizinischer Grundversorgung, zu schulischer Bildung, öffentlichen Kindertageseinrichtungen sowie effektivem Rechtsschutz¹⁴ gefordert.

⁸ Diese Erkenntnis wird insbesondere unterstützt durch die „Humanitarian Diplomacy Policy“ der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, gebilligt durch die 17. Generalversammlung der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in Nairobi, 11.2009, siehe http://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/Humanitarian_Diplomacy_Policy.pdf – letzter Abruf: 15.03.11. ⁹ Verabschiedet bei der 6. Europäischen Regionalkonferenz der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Berlin 14.-18.04.2002, siehe <http://drk-mobilservice.de/regionalkonferenz/charter.pdf> – letzter Abruf:15.03.11. ¹⁰ Verabschiedet bei der 7. Europäischen Regionalkonferenz, Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Istanbul, 20.-24.05.2007, siehe http://www.redcross.ch/data/news/715_de.pdf – letzter Abruf 15.03.11. ¹¹ Verabschiedet bei der 8. Europäischen Regionalkonferenz, Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Wien, 13.-16.04.2010. ¹² Verabschiedet bei der 30. Internationalen Konferenz der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, 26.-30.11.2007, siehe <http://www.ifrc.org/Global/Publications/ic-r1.pdf> – letzter Abruf: 15.03.2011. ¹³ Arbeitsbericht der Arbeitsgruppe zu irregulärer Migration von PERCO (Platform for European Red Cross Cooperation on Refugees, Asylum Seekers and Migrants), 2010, der einen bereits 2004 von PERCO verabschiedeten Bericht weiterführt. ¹⁴ 2. Gemeinsames Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zu Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität (Weiterentwicklung der Positionen eines gemeinsamen Papiers aus dem Jahr 1999), Dezember 2009, http://www.bagfw.de/fileadmin/media/Projekte_2010/Illegale_Bagfw_100305_web.pdf – letzter Abruf: 15.03.11.

Positionspapier

D. Erläuterungen zu den Forderungen im Einzelnen

1. Zugang zu effektivem Rechtsschutz

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität soll der Zugang zu einem effektiven Rechtsschutz gewährt werden. Grundvoraussetzung für einen effektiven Rechtsschutz ist eine anonyme und bei Bedürftigkeit kostenlose Rechtsberatung sowie eine klare Ausnahmeregelung insbesondere für Zivil-, Arbeits- und Sozialgerichte von den Übermittlungspflichten des § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz.

Der Zugang zu effektivem Rechtsschutz gehört zu den Kernelementen eines jeden Rechtsstaats.¹⁵ In ihrer Strategie zu Migration¹⁶ hat die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften betont, dass die Verwirklichung ihrer Rechte für Migrantinnen und Migranten von zentraler Bedeutung sind, damit auf ihre Verletzlichkeiten reagiert werden kann und die Selbsthilfekräfte der Menschen gestärkt werden können.

Oft bestehen für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität Möglichkeiten der Legalisierung ihres Aufenthalts in Deutschland. Allerdings wissen sie es nicht und können auch nicht aufgeklärt werden. Denn die Betroffenen meiden zumeist den Kontakt mit Behörden und Gerichten und auch zu Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten. Behörden und Gerichte sind in der Regel verpflichtet, aufenthaltsrelevante Daten an die Ausländerbehörde weiterzuleiten. Folge hiervon ist, dass jeder Kontakt mit einer Behörde bzw. mit einem Gericht für die Betroffenen mit der Furcht verbunden ist, ihre aufenthaltsrechtliche Illegalität offenbaren zu müssen. Für einen qualifizierten Rechtsbeistand können die Betroffenen oft nicht die notwendigen finanziellen Mittel aufbringen. Ein Antrag auf Prozesskostenhilfe scheidet ebenfalls aus. Zum einen ist die Antragstellung notwendigerweise mit einem gerichtlichen Kontakt verbunden. Zum anderen ist es für die Betroffenen meist schwierig,

¹⁵ Das Recht auf effektiven Rechtsschutz ist in Artikel 19 Absatz 4, Artikel 47 EU-Grundrechtecharta, Art. 6 Europäische Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Artikel 2 Absatz 3b Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte verbrieft. ¹⁶Policy on Migration [Strategie zum Thema Migration], a.a.O. (Fn. 2).



Nachweise über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse zu erbringen. Auch die nachzuweisenden Erfolgsaussichten stellen oftmals in der Praxis ein Problem dar.

Durch den faktisch versperrten Zugang zu effektivem Rechtsschutz wird die Verletzlichkeit der betroffenen Menschen erhöht. Aus der Beratungspraxis kennt das Deutsche Rote Kreuz das Schicksal einzelner Menschen; im konkreten Fall kann oft mit der Unterstützung der Beratungsstelle eine Notlage entschärft werden und die für die Betroffenen alltägliche Furcht gelindert werden. Allerdings bedarf es struktureller Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für ein würdiges Leben dieser Menschen und ihrer Kinder. Mit Nachdruck wiederholt das Deutsche Rote Kreuz daher seine Forderungen nach effektivem Rechtsschutz.¹⁷ Diese Forderung lässt sich nur realisieren, wenn die Übermittlungspflichten des § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz dahingehend eingeschränkt werden, dass insbesondere Zivil- und Sozialgerichte von den Übermittlungspflichten ausgenommen werden.

Der fehlende effektive Rechtsschutz führt beispielsweise dazu, dass Betroffene ihren Anspruch auf einen angemessenen Lohn für erbrachte Arbeitsleistungen faktisch nicht wirksam geltend machen können. Das DRK bedauert, dass es auch im Rahmen der Umsetzung der Sanktionsrichtlinie¹⁸ zu keiner Änderung des § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz gekommen ist. Auch bedarf es einer klaren Befreiung der Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht des § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz¹⁹. Aus Furcht vor Offenlegung ihrer aufenthaltsrechtlichen Illegalität werden materiell rechtlich bestehende Lohnansprüche nicht geltend gemacht.

Effektiver Rechtsschutz ist darüber hinaus auch für Opfer von Menschenhandel und sexuellem Missbrauch die Grundvoraussetzung einer Rehabilitation.

¹⁷ Siehe auch gemeinsames Positionspapier der BAGFW zu Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, a.a.O. (Fn. 14), Forderung 6. ¹⁸ Genannt sei hier insbesondere Artikel 6 der Sanktionsrichtlinie (RL 2009/52/EG). ¹⁹ Siehe Stellungnahme des Deutschen Roten Kreuzes zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 15. September 2010, 10.2010.



2. Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität soll der Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung gewährt werden. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass öffentliche Institutionen im Bereich der Gesundheitsversorgung von der Übermittlungspflicht nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen werden sowie die Finanzierung beispielsweise über das Modell des anonymen Krankenscheins sichergestellt wird.

Aus seinen Einrichtungen und Diensten sowie spezifischen Angeboten wie beispielsweise dem „Badischen Gesundheitsfonds“²⁰ weiß das DRK, dass nicht nur der Schutzstandard für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität unzureichend ist, sondern der Zugang zur Gesundheitsversorgung für die Betroffenen faktisch versperrt ist. Die Betroffenen nehmen nur selten und dann oft viel zu spät die notwendige medizinische Versorgung in Anspruch. Oft chronifizieren sich dadurch zu Beginn noch gut behandelbare Krankheiten. Die Furcht vor einer Offenlegung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität schreckt sie jedoch oft davon ab, überhaupt eine Ärztin oder einen Arzt aufzusuchen. Begründet ist die Furcht unter anderem damit, dass öffentliche Institutionen im Bereich der Gesundheitsversorgung wie beispielsweise das Sozialamt bei der Kostenerstattung als öffentliche Stellen grundsätzlich verpflichtet sind, aufenthaltsrelevante Daten an die Ausländerbehörde übermitteln (§ 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz).

Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zum Umfang der zu gewährenden Gesundheitsversorgung für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität liegen darüber hinaus unter den menschenrechtlichen Schutzstandards: Da die Betroffenen keine legale Beschäftigung aufnehmen

²⁰ Der DRK-Landesverband Badisches Rotes Kreuz e.V. hat für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität einen Gesundheitsfonds eingerichtet. Finanziert aus Spenden ist der Gesundheitsfonds als Notfallhilfe konzipiert, der kranken Menschen ohne Ansehen der Herkunft, der Nationalität, der Religion - und ohne Ansehen der aufenthaltsrechtlichen Illegalität finanzielle Unterstützung gibt, siehe http://www.drk-baden.de/index.php?was_wir_tun/sozialarbeit/migration_und_integration/gef – letzter Abruf 15.03.11.



dürfen, fehlt ihnen in der Regel die Möglichkeit einer gesetzlichen Krankenversicherung. Private Krankenversicherungen kommen meist aus Kostengesichtspunkten nicht in Betracht. Daher verbleibt für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nur die Möglichkeit, die im Asylbewerberleistungsgesetz geregelte, eingeschränkte Gesundheitsversorgung in Anspruch zu nehmen (§§ 4, 6 Asylbewerberleistungsgesetz). Grundvoraussetzung für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist der Nachweis der Bedürftigkeit. Dieser Nachweis gestaltet sich oft schwierig, da das Sozialamt Unterlagen für die Kostenerstattung wie Kontoauszüge etc. verlangt, über die die Betroffenen oft nicht verfügen.

Das Asylbewerberleistungsgesetz deckt lediglich die Behandlung „akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ sowie „unerlässliche Leistungen zur Sicherung der Gesundheit“ ab. Das Recht auf Gesundheit eröffnet jedoch den Zugang zur gesellschaftlichen Infrastruktur der Gesundheitsversorgung. Dieser Schutz ist nicht auf Notfallbehandlungen beschränkt, sondern umfasst auch prophylaktische, diagnostische und therapeutische Maßnahmen gesundheitlicher Versorgung.²¹ Das Recht auf Gesundheitsschutz ist sowohl auf verfassungsrechtlicher, europäischer und internationaler Ebene verankert (genannt sei hier insbesondere Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz, Artikel 35 EU-Grundrechtecharta, Artikel 12 Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie Artikel 24 UN-Kinderrechtskonvention). Gemeinsam mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege forderte das DRK im Mai 2009 daher die Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes.²² Diese Forderung wiederholt das DRK mit Nachdruck.

²¹ Deutsches Institut für Menschenrechte: Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – ihr Recht auf Gesundheit, 2008, S. 12, 19f m.w.N., siehe http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_frauen_maenner_und_kinder_ohne_papiere_ihr_recht_auf_gesundheit.pdf – letzter Abruf: 15.03.11. Das DRK hat an dieser Studie inhaltlich mitgewirkt und sie unterstützt. ²² Ausführlich dazu Stellungnahme der BAGFW zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 4. Mai 2009 zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), (BT-Drucksache16/10837) http://www.bagfw.de/uploads/tx_twpublication/m00324_bagfw-stellungnahme_asylbewerberleistungsgesetz_280409_endf.pdf – letzter Abruf: 15.03.11.



Die in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz angelegte Entwicklung²³, die bei Notfallbehandlungen in öffentlichen Krankenhäusern eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht einräumt, ist begrüßenswert. Allerdings bietet sie weder für die Betroffenen noch für die Krankenhäuser eine ausreichende Rechtssicherheit, da die Betroffenen die Anwendung einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift grundsätzlich nicht einfordern können und die Krankenhäuser bei dem Begriff der „Notfallbehandlung“ die Beweislast trifft. Ferner muss die Bedürftigkeit der Patientin bzw. des Patienten nachgewiesen werden.

Einen Lösungsansatz für einen Arztbesuch, der nicht mit der Furcht vor Offenlegung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität verbunden ist, bietet das Konzept eines anonymen Krankenscheins²⁴. Ähnliche Konzepte, die eine geschützte Vermittlung von Krankenscheinen vorsehen, haben sich beispielsweise in Italien jahrelang bewährt.²⁵ Um den Betroffenen Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung zu gewährleisten, soll daher die geschützte Vermittlung von Krankenscheinen eingeführt werden.²⁶

²³ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Nr. 88.0 ff. ²⁴ Siehe ausführlich hierzu Konzeptpapier des Büros für medizinische Flüchtlingshilfe, 10/2009 siehe http://www.medibuero.de/attachment/39b520617b75d0e45fa5eb4f5da202aa/774614bb6a414f83bfe802ba97ef3a37/09-10-06_Konzept_AnonymisierterKrankenschein_aktualisiert.pdf – letzter Abruf: 15.03.11. ²⁵ Informationen des laufenden Rechercheprojekts zu Gesundheitsversorgung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität „Nowhereland“, siehe http://www.nowhereland.info/?i_ca_id=389 – letzter Abruf: 15.03.11. ²⁶ So auch eine Forderung des 113. Deutschen Ärztetags, siehe Pressemitteilung „Ärztetag fordert anonymen Krankenschein für Menschen ohne Aufenthaltsstatus“ vom 14.05.2010.



3. Zugang zu einer angemessenen Schwangerschaftsvorsorge und Geburtshilfe

Frauen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität soll der Zugang zu einer angemessenen Schwangerschaftsvorsorge gewährt werden. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass öffentliche Institutionen im Bereich der Gesundheitsversorgung von der Übermittlungspflicht nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen werden sowie die Finanzierung beispielsweise über das Modell des anonymen Krankenscheins sichergestellt wird.

Zwar haben Frauen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität einen Anspruch auf ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§§ 4 Absatz 2, 6 Asylbewerberleistungsgesetz). Jedoch ist für schwangere Frauen aus den unter Punkt 2 genannten Gründen ebenfalls der Zugang zur Gesundheitsversorgung faktisch nicht gegeben.

4. Geburtsurkunde

Alle in Deutschland geborenen Kinder sollen eine Geburtsurkunde erhalten. Grundvoraussetzung hierfür ist jedoch, dass Standesämter von der Übermittlungspflicht nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen sind.

Jedes Neugeborene hat einen Anspruch auf eine Geburtsurkunde (Artikel 7 UN-Kinderrechtskonvention). Dieser Anspruch kann jedoch aufgrund der Übermittlungspflicht des § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz faktisch nicht durchgesetzt werden, da die Standesämter verpflichtet sind, aufenthaltsrelevante Daten an die Ausländerbehörde weiterzuleiten. Aus Furcht vor Offenlegung ihrer aufenthaltsrechtlichen Illegalität trauen sich die betroffenen Eltern oft nicht, beim Standesamt die Geburt ihres Kindes anzuzeigen. Das Fehlen einer Geburtsurkunde ist nicht nur problematisch mit Blick auf eine spätere Legalisierung, sondern schließt auch nicht aus, dass die Eltern von ihrem eigenen Kind getrennt werden können, da sie die Elternschaft nicht nachweisen können. Das DRK fordert daher den Gesetzgeber auf, Standesämter von den Übermittlungspflichten des § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz auszunehmen und so Artikel 7 der UN-Kinderrechtskonvention vorbehaltlos umzusetzen.



5. Zugang zu Bildung

Allen in Deutschland lebenden Kindern und Jugendlichen soll unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus der Zugang zu schulischer und außerschulischer Bildung offenstehen. Grundvoraussetzungen hierfür sind, dass öffentliche Institutionen im Bereich der Bildung und Erziehung von der Übermittlungspflicht nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen sind, die Einführung der Schulpflicht für alle in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen und die Aufhebung des § 6 Absatz 2 Sozialgesetzbuch VIII (Ausschluss von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe).

Mit der Forderung nach „freiem Zugang zu allen Bildungseinrichtungen und bundesweiter Schulpflicht für Kinder und Jugendliche in prekären aufenthaltsrechtlichen Lagen“ hat sich das DRK erst kürzlich an politische Entscheidungsträger gewandt.²⁷

Der Zugang zu Bildung ist ein elementares Menschenrecht. Denn Bildung ist das Fundament für das eigene Leben. Durch Bildung wird jungen Menschen die Chance gegeben, sich eine Grundlage zu schaffen, die sie stärkt und ihnen Kraft gibt, für sich selbst, aber auch für unsere Gesellschaft Perspektiven zu entwickeln und zufrieden und verantwortungsvoll zu leben. Die persönliche und berufliche Perspektive junger Menschen ist das Kapital unserer Gesellschaft. Aus Furcht vor Entdeckung besuchen Kinder und Jugendliche in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität oft nicht die Kita oder Schule. Folgen hiervon können ein fehlender Schul- und Berufsabschluß und ein Leben in Armut und sozialer Ausgrenzung sein.

²⁷ DRK, Generalsekretariat, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: „Armut hat junge Gesichter – Positionen und Forderungen des DRK zur Armut bei Kindern, Jugendlichen und Familien in Deutschland“, September 2010.



Um dies zu verhindern, muss die Schulpflicht für alle in Deutschland lebenden Kinder in allen Landesgesetzen verankert sein.²⁸ Dies ist derzeit nicht der Fall und steht im Widerspruch zu europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der EU-Grundrechtecharta, der UN-Kinderrechtskonvention und dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.²⁹ Auch müssen öffentliche Institutionen im Bereich der Bildung und Erziehung wie Schulen, Jugendämter etc. von den Übermittlungspflichten nach § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen werden. Mit Nachdruck erinnert das Deutsche Rote Kreuz an die Vereinbarung der Regierungsparteien im Koalitionsvertrag³⁰, die gesetzlichen Übermittlungspflichten dahingehend zu ändern, dass der Schulbesuch von Kindern in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ermöglicht wird.³¹ Der Zugang zur schulischen Bildung darf schließlich auch nicht dadurch versperrt werden, dass bei der Schulanmeldung Dokumente von den Betroffenen verlangt werden, mit denen die betroffenen Kinder und Eltern ihre aufenthaltsrechtliche Illegalität offenbaren müssen.

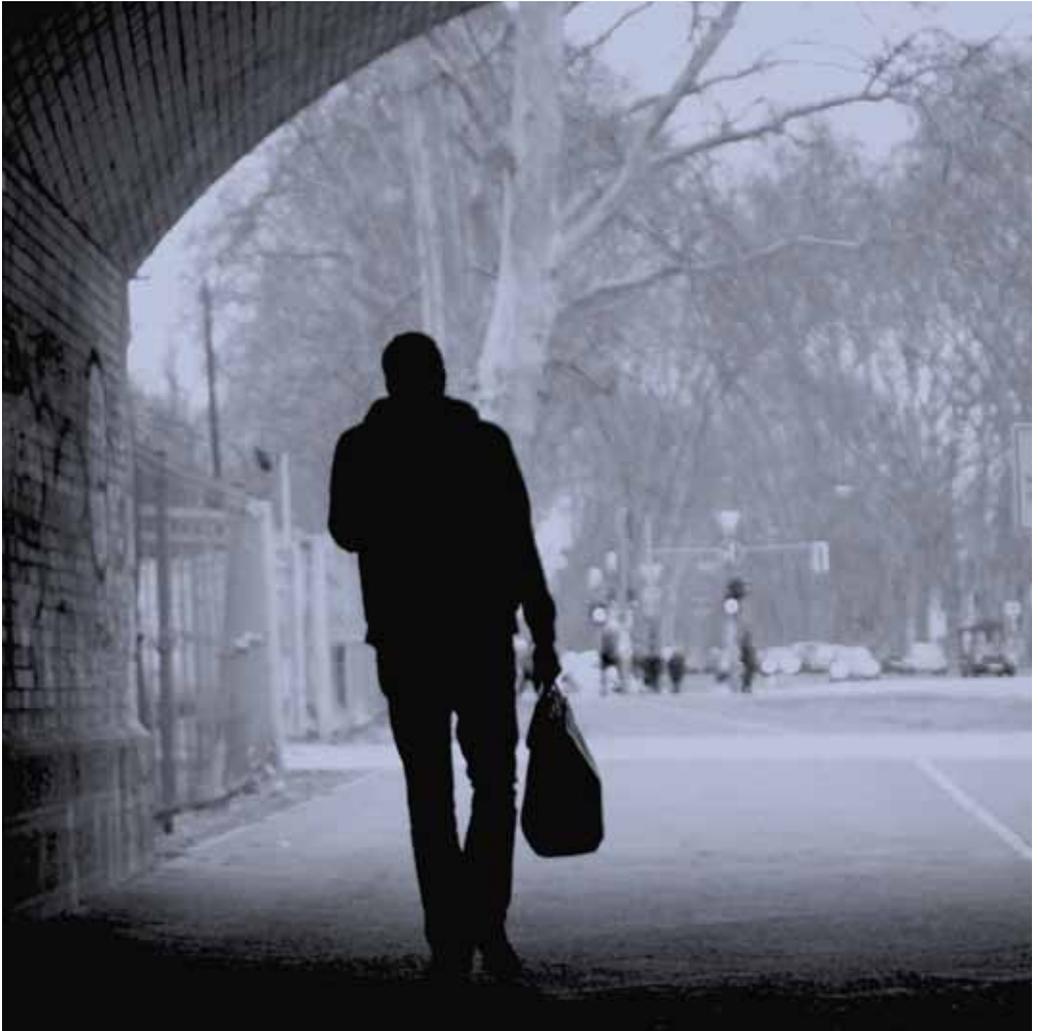
Nach § 6 Absatz 2 Sozialgesetzbuch VIII sind Kinder und Jugendliche in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ausgeschlossen. Dieser Ausschluss steht im Widerspruch zu dem in der UN-Kinderrechtskonvention geforderten Vorrang des Kindeswohls. Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe dürfen nicht vom Aufenthaltsstatus abhängig gemacht werden. Hierzu gehört beispielsweise auch der Zugang zu öffentlichen Kindertageseinrichtungen, der für Kinder in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität faktisch versperrt ist.³² Um Kindern und Jugendlichen eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, fordert das Deutsche Rote Kreuz die Aufhebung des § 6 Absatz 2 Sozialgesetzbuch VIII.

²⁸ Diese Forderung ist auch in den Erwartungen an den 17. Deutschen Bundestag des DRK, September 2009, S.14 enthalten.

²⁹ Das Recht auf Bildung beruht auf Artikel 14 EU-Grundrechtecharta, 28 UN-Kinderrechtskonvention sowie Artikel 13 Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. ³⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, 17. Legislaturperiode, Rn. 3547f. ³¹ Siehe auch DRK-Erwartungen an den 17. Deutschen Bundestag, 09.2009, S.14. ³² Siehe hierzu ausführlich DRK/Caritas: Beratungshandbuch 2010 - Aufenthaltsrechtliche Illegalität, November 2010, S. 26ff, a.a.O. (Fn. 6).

Position paper

Life in illegal residency – a position



Position paper

A. Background

The access to effective legal protection¹, health care² and education³ is a human right. Human rights apply to everyone. The entitlement stems from the mere fact of being human. In the Federal Republic of Germany, illegal residents' right to health care as well as their entitlement to further social services and benefits are enshrined in the German social welfare law for asylum seekers (Asylbewerberleistungsgesetz), but with many restrictions. De facto, the access to these services often turns out to be blocked: fear of disclosing their status as illegal residents keeps pregnant women and sick people from consulting doctors just as it keeps parents from obtaining birth certificates for their babies and from sending their children to a kindergarten or school. However, the realisation of human rights must not depend on anybody's immigration status. It is with deep concern that the German Red Cross (GRC) is watching the fate of illegal residents who live "in the shadow": "To allow these people to live with dignity, we have to restrict the duty to report them to immigration authorities⁴." – This urgent appeal to the public was recently voiced by the GRC's Vice President Donata Freifrau Schenck zu Schweinsberg.⁵

¹The right to effective legal protection is enshrined in Article 19 Par. IV of the German Constitution, Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights, Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and Article 2 Par. 3b of the International Pact for Civil and Political Rights. ²The right to health protection is anchored in Article 2 Par. 2 of the German Constitution, Article 35 of the EU Charter of Fundamental Rights, Article 12 of the International Pact for Economic, Social and Cultural Rights, and 24 of the UN Convention on Children's Rights. ³The right to education is enshrined in Article 14 of the EU Charter of Fundamental Rights, Art. 28 of the UN Convention on Children's Rights, and Article 13 of the International Pact for Economic, Social and Cultural Rights. ⁴N. B. According to Art. 87 Par. 2 of the German Residence Act (Aufenthaltsgesetz), all public bodies have a legal duty to inform immigration authorities whenever they gain, in connection with the performance of their tasks, any information on the stay of a foreigner without any proper residence permit. ⁵Press release of 06.12.2010, viewed 15 March 2011, <http://www.drk.de/pressemeldungen/meldung/5360-drk-caritas-handbuch-erschienen-menschen-in-der-illegalitat-haben-rechte-aEUR-und-so-v.html>.

Position paper

B. Demands of the German Red Cross (GRC)

The GRC demands that illegal residents be granted:

1. Access to effective legal protection

Illegal residents should be granted access to effective legal protection. Essential pre-requisites for effective legal protection are the availability of legal advice given on an anonymous basis and free of charge in case of financial need, as well as a clear exemption of civil, labour and social courts, in particular, from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act.

2. Access to adequate health care

Illegal residents should be granted access to adequate health care. This requires, as an essential pre-requisite, that public health institutions are exempted from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act, and that funding is ensured for example through a system of anonymous health insurance certificates.

3. Access to adequate prenatal care and birth assistance

Illegal residents should be granted access to adequate prenatal care. This requires, as an essential pre-requisite, that public health institutions are exempted from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act, and that funding is ensured for example through a system of anonymous health insurance certificates.

4. Birth certificate

All children born in Germany should have a birth certificate. This requires, as an essential prerequisite, that registry offices are exempted from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act.

5. Access to education

The access to school and extra-curricular education should be open to all children and youths living in Germany irrespective of their immigration status. This requires, as an essential prerequisite, that institutions of public education are exempted from their duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act. It also requires the introduction of mandatory school education for all children and youths living in Germany, and the revocation of Art. 6 Par. 2 of the German Social Code VIII (on the exclusion of illegal residents from services and benefits under children and youth welfare programmes).

Position paper

C. Advocacy of the Red Cross

Showing affinity for and solidarity with the most vulnerable members of our society is the groundwork in the daily involvement of Red Cross and Red Crescent volunteers and staff, as the first of the fundamental principles guiding the action of the Red Cross and Red Crescent Movement is Humanity.

“Illegal residents depend on the support, the solidarity ... of their fellow citizens to be able to make use of any basic rights ... as they are among the most vulnerable in our society”. This is the conclusion of a joint statement of the GRC and the German Caritas association which accompanied the publication of their handbook for advisers on illegal residency⁶.

In 2009, national Red Cross and Red Crescent Societies worldwide, including the GRC, adopted a new strategy on migration⁷ with the aim to enhance their advice and support to migrants along their path. Red Cross and Red Crescent Societies across the globe have thus undertaken to make sustained efforts in order to ensure that migrants (and all of them if possible) have access to humanitarian aid and basic care as well as legal counsel. This access, an indispensable condition for a life of dignity, is sadly lacking for far too many undocumented people. In effect, these find the realisation of their rights and the access to true legal protection, health care and education blocked wherever public bodies are under a duty to forward data of illegal residents to immigration authorities, which increases the risk of deportation. As a consequence, undocumented people often waive their rights for fear of discovery.

It is with deep concern that the Red Cross and Red Crescent Movement takes note of the specific vulnerability of illegal residents. Committed to Impartiality as a second fundamental principle, the Red Cross and Red Crescent Movement looks at the extent of a person's need rather than their nationality, religion, social position or political conviction. It therefore has a long track record of providing

⁶ DRK/Caritas: Beratungshandbuch 2010 – Aufenthaltsrechtliche Illegalität, November 2010, viewed 15 March 2011, www.drk.de/illegalitaet. ⁷ IFRC, Policy on Migration, approved by the 17th General Meeting of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies in Nairobi, Nov. 2009.

indiscriminate practical support and advice to everyone on the ground. Beyond this, however, the Red Cross and Red Crescent Movement has also recognised the need for advocacy on behalf of illegal residents:⁸ Hence the explicit reference to the needs of the “people who live in the shadow of illegality” in the „Berlin Charter“ of 2002⁹. The “Istanbul Commitments” of 2007¹⁰ also point out their special need for protection and promote the reinforcement of their rights. This is explicitly endorsed in the “Vienna Commitments” of 2010¹¹. The declaration “Together for Humanity” once again highlights their special need for support, particularly in terms of health care.¹² The key importance of effective access to health care, education and the labour market is also emphasised in the latest paper of the European Red Cross network “PERCO”¹³. Alongside other voluntary welfare organisations in Germany, the GRC has demanded access to basic medical care, school education, public child day care facilities as well as effective legal protection for everyone in this country¹⁴.

⁸ This view is reflected in the “Humanitarian Diplomacy Policy” of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies approved by the 17th General Meeting of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies in Nairobi, Nov. 2009, viewed 15 March 2011, http://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/Humanitarian_Diplomacy_Policy.pdf.

⁹ Adopted at the 6th European Regional Conference of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, Berlin 14.-18.04.2002, viewed 15 March 2011, <http://drk-mobilservice.de/regionalkonferenz/charter.pdf>. ¹⁰ Passed at the 7th European Regional Conference, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, Istanbul, 20.-24.05.2007, viewed 15 March 2011, http://www.redcross.ch/data/news/715_de.pdf. ¹¹ Adopted at the 8th European Regional Conference of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, Vienna, 13.-16.04.2010. ¹² Passed at the 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent Societies, 26.-30.11.2007, viewed 15 March 2011, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/ic-r1.pdf>. ¹³ Work report of the working group on irregular migration of the „Platform for European Red Cross Cooperation on Refugees, Asylum Seekers and Migrants“ (PERCO), 2010, following up an earlier report issued by PERCO in 2004. ¹⁴ 2nd joint position paper of the Federal Working Group of voluntary welfare organisations (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, BAGFW) concerning illegal residents, December 2009, (based on the positions of a joint paper dated 1999), viewed 15 March 2011, http://www.bagfw.de/fileadmin/media/Projekte_2010/Illegale_Bagfw_100305_web.pdf

Position paper

D. Notes on the specific demands

1. Access to effective legal protection

Illegal residents should be granted access to effective legal protection. Essential pre-requisites for effective legal protection are the availability of legal advice on an anonymous basis and free of charge in case of financial need, as well as a clear exemption of civil, labour and social courts, in particular, from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act.

The access to effective legal protection is among the core elements of every constitutional state.¹⁵ In its Policy on Migration¹⁶, the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies emphasises that the realisation of migrants' rights is key with a view to responding to their vulnerabilities and strengthening their capacity to help themselves.

Possibilities often exist for undocumented people to legalise their stay in Germany. But they are not aware of such possibilities and cannot be given the relevant information because they mostly avoid any contact with authorities and courts as well as lawyers. Authorities and courts are as a rule obliged to forward relevant data on foreign residents to the immigration authorities. As a consequence, for illegal residents any contact with an authority or with a court comes with the fear of having to disclose their status. Many of those concerned can not afford to pay for qualified legal counsel, nor can they apply for legal aid: On the one hand, the filing of an application necessarily implies contact with the court. On the other hand, it is often difficult for applicants to provide proof of their financial circumstances, and the additional requirement to identify prospects of success of the envisaged legal action is often perceived as a major problem, too.

¹⁵ The right to effective legal protection is chartered in Article 19 Par. IV of the German Constitution, Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights, Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and Article 2 Par. 3b of the International Pact for Civil and Political Rights. ¹⁶ IFRC, Policy on Migration, loc. cit. (footnote 7).



The fact that the access to effective legal protection is blocked increases the vulnerability of the people concerned. Practical advice work has provided the German Red Cross with some knowledge of the fate of individual people; in a specific case, the support of an advice centre can often help relieve illegal residents in an emergency situation and alleviate their daily fears. But structural changes to the basic legal conditions are required to enable these people and their children to live in dignity. The German Red Cross therefore reasserts its urgent demand for effective legal protection.¹⁷ This demand can only be met if the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act, is restricted to the extent that civil and social courts, in particular, are exempted.

The lack of effective legal protection also prevents illegal residents from asserting claims to reasonable wages for any work they have done. The GRC therefore deplores that even the implementation of the European „Directive ... providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals“¹⁸ has failed to result in any amendment to Art. 87 Par. 2 of the German Residence Act¹⁹. Moreover, there is a need to exempt labour courts from their duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act, as legitimate wage claims under substantive law cannot be asserted by workers who have to fear disclosure of their undocumented status.

Effective legal protection is also an indispensable condition for the rehabilitation of victims of human trafficking and sexual abuse.

¹⁷ See also the BAGFW position paper concerning illegal residents, loc. cit. (footnote 14), demand 6. ¹⁸ Cf. particularly Art. 6 of the „DIRECTIVE 2009/52/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals“ ¹⁹ Cf. comments of the GRC on a draft law concerning the implementation of European Union directives on residence law and the adjustment of national legal regulations to the EU visa code of 15 September 2009, prepared in Oct. 2010.



2. Access to adequate health care

Illegal residents should be granted access to adequate health care. This requires, as an essential pre-requisite, that public health institutions are exempted from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act, and that funding is ensured for example through a system of anonymous health insurance certificates.

Day-to-day experience in GRC facilities and services including specific programmes such as those of the „Badischer Gesundheitsfonds“, a health fund²⁰, show that beyond lacking sufficient protection, illegal residents also face a de facto blocked access to health care. As a consequence, they use health services only rarely and far too late in many cases. Illnesses which would have been easy to cure at an early stage thus often become chronic. However, the fear of seeing their status disclosed often puts illegal residents off going to see a doctor at all. Their fear is substantiated among others by the fact that public bodies involved in health care, such as social security offices called to reimburse costs of medical treatment, have a legal duty to pass on relevant data concerning foreigners to the immigration authorities (Art. 87 Par. 2, German Residence Act).

The existing statutory provisions concerning the scope of health care which is to be granted to illegal residents also fall short of current standards of protection under human rights law: as undocumented people are not allowed to take up any legal employment, they are normally excluded from the statutory health insurance system. Private health insurance companies are too expensive for most of them anyway. Illegal residents therefore have no choice but to accept limited health care as provided under the German social welfare law for asylum seekers (Art. 4 and 6, Asylbewerberleistungsgesetz). To claim benefits according to that law, however, it is essential to prove the claimant's need, which

²⁰ The GRC's regional branch of Baden has set up a health fund for illegal residents. Financed from donations, this health fund is designed to provide financial aid to sick people in emergencies without distinction of origin, nationality, religion - and immigration status. Viewed 15 March 2011, http://www.drk-baden.de/index.php?was_wir_tun/sozialarbeit/migration_und_integrations/gefco.



often turns out to be difficult, as social security offices will request documents such as account statements etc., which many claimants do not have, to be produced for any reimbursement.

The German social welfare law for asylum seekers merely covers the treatment of “acute illnesses and pain conditions” as well as “indispensable services to secure health”, whereas the [universal human] right to health includes access to a national health care system, where protection is not limited to emergency treatment but also comprises prophylactic, diagnostic and therapeutic health care.²¹ A right to health protection is anchored in constitutional law at European as well as international level (cf. in particular Article 2 Par. 2 of the German Constitution, Article 35 of the EU Charter of Fundamental Rights, Article 12 of the International Pact for Economic, Social and Cultural Rights as well as Article 24 of the UN Convention on Children’s Rights). The GRC and other members of the Federal Working Group of Voluntary Welfare Organisations (BAGFW) have therefore, in May 2009, demanded the revocation of the German social welfare law for asylum seekers.²² The GRC insists on this demand today.

The fact that the general administrative regulation for the German Residence Act²³ provides for a development granting an exemption from the duty to report foreigners to public hospitals giving emergency treatment, is welcome. However, this does not offer sufficient legal security, neither for patients nor for hospitals, as patients have no legal right to demand the application of any general

²¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (German Institute for Human Rights): Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – ihr Recht auf Gesundheit, 2008 (Women, men and children without papers in Germany – their right to health, 2008) p. 12, 19 et seq. with further proof, viewed 15 March 2011, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_frauen_maenner_und_kinder_ohne_papiere_ihr_recht_auf_gesundheit.pdf. The GRC took part in compiling this study and supported it. ²² Cf. a detailed statement of the BAGFW prepared for a public hearing of experts on 4 May 2009 on a draft law of the Faction BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN concerning the proposed revocation of the German social welfare law for asylum seekers, BT-Drucksache (parliamentary document no.) 10837, viewed 15 March 2011, http://www.bagfw.de/uploads/tx_twpublication/m00324_bagfw-stellungnahme_asylbewerberleistungsgesetz_280409_endf.pdf. ²³ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Nr. 88.0 et seq.



administrative regulation and the hospitals bear the burden of proof concerning the applicability of the term “emergency treatment”. Moreover, the regulation requires proof of patients’ indigence.

A possible solution for an illegal resident’s visit to a doctor without having to fear disclosure of their status can be provided through a system of anonymous health insurance certificates²⁴. Similar schemes designed to procure health insurance for people under protection, have been tried and tested successfully in Italy for many years.²⁵ The provision of anonymous health insurance certificates should therefore be introduced in Germany to guarantee illegal residents access to adequate health care.²⁶

²⁴ The Berlin Büro für medizinische Flüchtlingshilfe (office for medical assistance to refugees) has published concept paper on this issue under http://www.medibuero.de/attachment/39b520617b75d0e45fa5eb4f5da202aa/774614bb6a414f83bfe802ba97ef3a37/09-10-06_Konzept_AnonymisierterKrankenschein_aktualisiert.pdf , viewed 15 March 2011. ²⁵ For information on an ongoing research project concerning health care of illegal residents of “NowHereland”, viewed 15 March 2011, http://www.nowhereland.info/?i_ca_id=389 . ²⁶ Thus also a demand of the 113th German Medical Association (Deutscher Ärztetag) see press release “Ärztetag fordert anonymen Krankenschein für Menschen ohne Aufenthaltsstatus” [Doctors’ conference demands anonymous health insurance certificates for people without residency status] of 14.05.2010.



3. Access to adequate prenatal care and birth assistance

Illegal residents should be granted access to adequate prenatal care. This requires, as an essential pre-requisite, that public health institutions are exempted from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act, and that funding is ensured for example through a system of anonymous health insurance certificates.

Undocumented women do have an entitlement to medical and nursing help and supervision according to the German social welfare law for asylum seekers (Art. 4 Par. 2, and Art. 6, Asylbewerberleistungsgesetz). In effect, however, the access to health care is blocked even for pregnant women, for the reasons stated under item 2.

4. Birth certificate

All children born in Germany should have a birth certificate. This requires, as an essential pre-requisite, that registry offices are exempted from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act.

In theory, each newborn is entitled to a birth certificate (Article 7 of the UN Convention on Children's Rights). But this entitlement can not be asserted effectively, owing to Art. 87 Par. 2, German Residence Act, which requires the registry offices issuing these certificates to forward relevant data on foreign residents to the immigration authorities. Fear of seeing their illegal residency disclosed often keeps parents from reporting their children's birth to the registry office. The lack of a birth certificate, however, poses problems for subsequent legalisation and moreover makes it difficult to prove parenthood, which is essential to exclude any separation of parents and their children.

The GRC therefore requests the legislator to exempt registry offices from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2 German Residence Act, in order to have Article 7 of the UN Convention on Children's Rights implemented without reservation.



5. Access to education

The access to school and extra-curricular education should be open to all children and youths living in Germany irrespective of their immigration status. This requires, as an essential prerequisite, that institutions of public education are exempted from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2, German Residence Act, as well as the introduction of mandatory school education for all children and youths living in Germany and the revocation of Art. 6 Par. 2 of the German Social Code VIII (on the exclusion of illegal residents from services and benefits under children and youth welfare programmes).

The GRC has only recently approached political decision-makers with the demand to grant children and youths in precarious conditions under the German Residence Act free access to all educational facilities and to introduce nationwide mandatory school education.²⁷

Access to education is a basic human right, as education is the foundation for an independent life. Through education, young people are given the opportunity to establish a basis for themselves which will make them strong and give them power to develop prospects for themselves as well as for our society and to lead a satisfactory and responsible life. Young people's personal and professional prospects are the capital of our society. However, children and youths without legal resident status often do not go to kindergarten or school for fear of discovery. This can result in a lack of school and professional qualification and eventually in a life in poverty and social exclusion.

To prevent this, mandatory school education for all children living in Germany must be anchored

²⁷ National GRC Headquarters, Aid to Children, Youth and Families: "Armut hat junge Gesichter – Positionen und Forderungen des DRK zur Armut bei Kindern, Jugendlichen und Familien in Deutschland" [Poverty has young faces – positions and demands of the GRC concerning the poverty among children, youths and families in Germany], September 2010.



in the law of each German federal state (Land).²⁸ This is currently not the case, which cuts across provisions of European and international law pursuant to the EU Charter of Fundamental Rights, the UN Convention on Children's Rights and the International Pact for Economic, Social and Cultural Rights.²⁹ Institutions involved in public education such as schools, youth welfare offices, etc. must also be exempted from the duty to report foreigners pursuant to Art. 87 Par. 2 of German Residence Act. The German Red Cross emphatically recalls the agreement, laid down by the ruling parties in their coalition contract of 2009³⁰, to revise the above-mentioned statutory duty to report foreigners, in order to enable undocumented children to attend school.³¹ Access to school education must not be blocked because registering for school requires children and parents to disclose any irregular immigration status.

According to Art. 6 Par. 2 of the German Social Code VIII, undocumented children and youths are excluded from services and benefits provided under children and youth welfare programmes. This exclusion is at odds with the priority of children's welfare stipulated in the UN Convention on Children's Rights. Access to the services and benefits of children and youth welfare programmes must not be made dependent on people's immigration status. This must also apply for the access to public day care facilities for children, which is de facto blocked for undocumented people.³² The German Red Cross therefore demands the revocation of Art. 6 Par. 2 of the German Social Code VIII to effectively enable all children and youths to take part in social life.

²⁸ This demand is also included in a GRC statement of September 2009 on its expectations vis-à-vis the 17th German Parliament on p.14. ²⁹ The right to education is enshrined in Article 14 of the EU Charter of Fundamental Rights, Article 28 of the UN Convention on Children's Rights, and Article 13 of the International Pact for Economic, Social and Cultural Rights.

³⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“, 17. Legislaturperiode, Rn. 3547f [Coalition contract among CDU, CSU and FDP entitled „Growth. Education. Solidarity.“ for the German Parliament's 17th legislative period, marginal notes no. 3547 et seq. ³¹ Cf. GRC statement of September 2009 on its expectations vis-à-vis the 17th German Parliament, p.14. ³² For details, cf. DRK/Caritas: Beratungshandbuch 2010 - Aufenthaltsrechtliche Illegalität, November 2010, p. 26 et seq. [cf. footnote 6], and www.drk.de/illegalitaet .

Impressum

Titel:

Positionspapier – Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität – eine Positionierung
Position paper – Life in illegal residency – a position

Herausgeber

Deutsches Rotes Kreuz e.V.
Generalsekretariat
Bereich 4/ Team 43
Wohlfahrtspflege und soziales Engagement
Carstennstr. 58
12205 Berlin

Text

Melanie Kößler

Übersetzung

KERN AG Global Language Services,
überarbeitet von Claire Miessen, DRK e.V.

Fotos

Benjamin Hensel, Berlin

Satz/Layout

Sylva Hausburg, rx medien GbR, www.rx-medien.de

Druck

Druckerei Conrad GmbH

Die Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes:

Menschlichkeit Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, entstanden aus dem Willen, den Verwundeten der Schlachtfelder unterschiedslos Hilfe zu leisten, bemüht sich in ihrer internationalen und nationalen Tätigkeit, menschliches Leiden überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern. Sie ist bestrebt, Leben und Gesundheit zu schützen und der Würde des Menschen Achtung zu verschaffen. Sie fördert gegenseitiges Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter allen Völkern.

Unparteilichkeit Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung unterscheidet nicht nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Überzeugung. Sie ist einzig bemüht, den Menschen nach dem Maß ihrer Not zu helfen und dabei den dringendsten Fällen Vorrang zu geben.

Neutralität Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch, zu jeder Zeit, an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen.

Unabhängigkeit Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist unabhängig. Wenn auch die Nationalen Gesellschaften den Behörden bei ihrer humanitären Tätigkeit als Hilfsgesellschaften zur Seite stehen und den jeweiligen Landesgesetzen unterworfen sind, müssen sie dennoch eine Eigenständigkeit bewahren, die ihnen gestattet, jederzeit nach den Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu handeln.

Freiwilligkeit Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung verkörpert freiwillige und uneigennützige Hilfe ohne jedes Gewinnstreben.

Einheit In jedem Land kann es nur eine einzige Nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaft geben. Sie muss allen offen stehen und ihre humanitäre Tätigkeit im ganzen Gebiet ausüben.

Universalität Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist weltumfassend. In ihr haben alle Nationalen Gesellschaften gleiche Rechte und die Pflicht, einander zu helfen.

www.DRK.de

Deutsches Rotes Kreuz e.V.

Generalsekretariat

Bereich 4/ Team 43

Wohlfahrtspflege und soziales Engagement

Carstennstr. 58

12205 Berlin

Telefon: + 49 (0) 30 / 85 404 - 308

Telefax: + 49 (0) 30 / 85 404 - 465

E-Mail: koesslem@DRK.de



© **Mix**

Produktgruppe aus vorbildlich bewirtschafteten Wäldern
und anderen kontrollierten Herkünften

www.fsc.org Zert.-Nr. GFA-COC-001657

© 1996 Forest Stewardship Council