

Katholisches Forum ‚Leben in der Illegalität‘

Erläuterung zu ausgewählten Vorschriften aus der

Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 18.09.2009 (Drucksache 669/09)

A. Einleitung

Das Aufenthaltsgesetz ist ein Bundesgesetz. Die Ausführung dieses Gesetzes obliegt jedoch in weiten Teilen den Ausländerbehörden, die Dienststellen des Landes sind. In diesem Fall kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Artikel 84 Absatz 2 Grundgesetz), um die Verwaltungspraxis zur Anwendung des Aufenthaltsgesetzes im gesamten Bundesgebiet und bei den Auslandsvertretungen zu vereinheitlichen. So werden bindende Maßstäbe für die Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe und bestehender Ermessensspielräume festgelegt. Die Arbeit der Ausländerbehörden wird vereinfacht und effizienter. Außerdem wird sichergestellt, dass das geltende Recht so angewandt wird, wie es vom Gesetzgeber gewollt ist.

Verwaltungsvorschriften sind dem Bereich der Exekutive zuzuordnen und richten sich nicht an den Bürger sondern, wie die Bezeichnung selbst es schon sagt, an die Verwaltung und die Behörden. Sie konkretisieren Rechtssätze, wie z.B. Gesetze, oder geben in Fällen, in denen der Verwaltung Handlungsspielraum zugestanden wird, Hinweise zur Ausübung dieses Handlungsspielraums. Über den Gleichbehandlungsgrundsatz (Artikel 3 GG) entfalten die eigentlich nur an Behörden gerichteten Anweisungen auch Außenwirkung. Damit ist gemeint, dass eine Behörde die Verwaltungsvorschriften allen Bürgern gegenüber einheitlich und gleich anwenden muss.

Bisher hatte es im Ausländerrecht nur die ‚Vorläufigen Anwendungshinweise zum Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU‘ gegeben, die nunmehr durch die neue Verwaltungsvorschrift ersetzt werden.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz ist unter Federführung des Bundesministeriums des Innern sowie unter Einbeziehung der Innenministerien der Bundesländer erstellt und im Juli 2009 von der Bundesregierung beschlossen worden. Am 18. September 2009 hat der Bundesrat der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zugestimmt.

Im Folgenden werden ausgewählte Vorschriften erläutert, die für illegal aufhältige Migranten, für Personen, die diesen in Ausübung ihres Berufes oder eines Ehrenamtes helfen, sowie für Mitarbeiter in öffentlichen Krankenhäusern und den Sozialämtern Klarstellungen vornehmen und/oder neue praktische Konsequenzen haben.

B. Medizinische Versorgung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität

Die AVV zum Aufenthaltsgesetz Nr. 88.2.3 besagt:

Bei den in §203 Absatz 1 Nummer 1, 2, 4 bis 6 und Absatz 3 StGB genannten Personen handelt es sich:

- nach Absatz 1 Nummer 1 StGB um Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker oder Angehörige eines anderen Heilberufs, der für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordert (z.B. medizinisch-technische Assistenten, Hebammen) sowie die berufsmäßig tätigen Gehilfen dieser Berufsgruppen, **insbesondere auch das mit der Abrechnung befasste Verwaltungspersonal öffentlicher Krankenhäuser, ...**(Hervorhebung vom Verfasser, J.G.K.)

Illegal aufhältige Ausländer sind nach Asylbewerberleistungsgesetz (§1 Absatz 1 Nr. 5, § 4) bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen, Schwangerschaft und Geburt anspruchsberechtigt. Dabei ist zwischen dem gesetzlich vorgesehenen Regelfall eines *vorherigen Antrags* des Patienten auf Krankenbehandlung und der stationären Behandlung bei *nachträglicher Kostenerstattung* (Notfallbehandlung) zu unterscheiden.

Bei der *ambulanten Behandlung* ist der normale Weg, dass der Patient beim Sozialamt einen Krankenschein beantragt und sich mit diesem dann bei einem niedergelassenen Arzt behandeln lässt. Das Gleiche gilt für die stationäre Behandlung. Ärzte wie Krankenhäuser haben außerhalb von Notfällen das Recht, die Behandlung bis zur Klärung der Kostenfrage zu verweigern. Dem Patienten als Antragsteller obliegt die Darlegungslast, dass er nach AsylbLG anspruchsberechtigt ist. In beiden Fällen benötigt das Sozialamt vom Patienten verschiedene personenbezogene Daten (auch über den Aufenthaltsstatus). Das das Sozialamt auf diese Weise die Daten vom Patienten selbst und nicht von einer schweigepflichtigen Stelle (z.B. einem Arzt) erhält, unterliegt es der Meldepflicht und muss unverzüglich die zuständige Ausländerbehörden informieren. Dieser Weg wird daher von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität lediglich in seltenen Ausnahmefällen beschritten, nämlich wenn die Erkrankung so schwer ist, dass eine Abschiebung aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich ist. An dieser Fallkonstellation hat die AVV zum Aufenthaltsgesetz nichts geändert.

Wird der Patient als *Notfall in ein Krankenhaus* eingewiesen, dann ist das Krankenhaus zur Aufnahme und Behandlung verpflichtet. Es drohen sogar strafrechtliche Konsequenzen, bei unterlassener Hilfeleistung (vgl. §§ 223, 13 bzw. §323c StGB). Ärztinnen und Ärzte, Apotheker, Psychologen, Angehörige eines anderen Heilberufs und deren berufsmäßig tätige Gehilfen unterliegen gemäß §203 StGB der Schweigepflicht und dürfen nicht einmal auf explizite Nachfrage Patientendaten übermitteln. Eine Einschränkung der Übermittlungspflicht durch die Schweigepflicht ergibt sich aus §88 Abs. 1 AufenthG. Ferner sieht §88 Abs. 2 einen verlängerten Geheimnisschutz vor: Auch öffentliche Stellen (z.B. Sozialbehörden), die personenbezogene Daten von einem Schweigepflichtigen erhalten haben, dürfen diese nicht (an die Ausländerbehörden) übermitteln. Ausnahmen hiervon gelten lediglich bei Gefährdung der öffentlichen Gesundheit sowie beim Konsum harter Drogen. Der Gesetzgeber hat hier also dem Recht des Betroffenen auf Schutz seiner Daten Priorität vor der Übermittlungspflicht gemäß §87 Abs. 2 AufenthG eingeräumt. Darüber hinaus setzt der Gesetzgeber deutliche Priorität zugunsten der persönlichen und auch öffentlichen Gesundheit durch den umfassenden Schutz des Verhältnisses von Behandelndem und Patienten. Unterschiedliche Rechtsauffassungen bestanden bisher hinsichtlich der Frage, wie weit der Kreis der Schweigepflichtigen zu ziehen ist. Konkret stand in Frage, ob die Abrechnungsstellen der Krankenhausverwaltungen als berufsmäßig tätige Gehilfen des medizinischen Personals einbezogen sind oder nicht. Diese Rechtsunsicherheit hat die AVV zum Aufenthaltsgesetz nunmehr beseitigt, indem sie klarstellt, dass auch die Abrechnungsstellen der Krankenhausverwaltungen zum schweigepflichtigen Personenkreis gehören. Diese Entscheidung ist zu begrüßen, da die Tätigkeit der Abrechnungsstellen in einem inneren Zusammenhang mit der ärztlichen Behandlung steht und diese im Sinne moderner, effektiver Arbeitsteilung in einem Krankenhaus erst ermöglicht.

Konsequenz der neuen Regelung ist, dass erstens die Abrechnungsstellen der Krankenhausverwaltungen öffentlicher Krankenhäuser nicht der Übermittlungspflicht nach §87 Abs. 2 AufenthG unterliegen und zweitens, dass Daten, die sie zum Zwecke der Abrechnung an das

Sozialamt weiterleiten aufgrund von §88 Abs. 2 AufenthG vom Sozialamt grundsätzlich nicht an die Ausländerbehörden weitergeleitet werden dürfen (Ausnahme: Gefährdung der öffentlichen Gesundheit; Konsum harter Drogen). In der Praxis dürfte die gewährte Schweigepflicht auch dazu führen, dass illegal aufhältige Ausländer sich in Bezug auf die Angabe personenbezogener Daten kooperationswilliger zeigen. Außerdem werden öffentliche Krankenhäuser aufgrund der geklärten Rechtslage ihre Erstattungsansprüche wohl bereitwilliger und auch nachdrücklicher den Sozialämtern vortragen und somit zumindest eine Verminderung ihres Kostendefizits bei derartigen Notfallbehandlungen erzielen können.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass aus der Klarstellung zum Umfang des schweigepflichtigen Personenkreises nach §203 Abs. 1 Nr. 1 StGB, auf den im Aufenthaltsgesetz verwiesen wird, folgt,

- **dass illegal aufhältige Ausländer, die als Notfälle in das Krankenhaus eingewiesen werden bzw. sich dorthin begeben, keine Angst vor Aufdeckung ihres Status bzw. drohender Abschiebung aufgrund Übermittlung ihrer Daten durch die Abrechnungsstellen der Krankenhausverwaltung oder auch des Sozialamts an die Ausländerbehörden haben müssen.**
- **dass sich die Chancen deutlich erhöhen, dass öffentliche Krankenhäuser die ihnen entstandenen Kosten von den Sozialämtern nach AsylbLG (zumindest teilweise) erstattet bekommen und somit ihr Kostendefizit bei Notfallbehandlungen vermindern können.**

C. Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe

Die AVV zum Aufenthaltsgesetz Vor Nr. 95.1.4 besagt:

Handlungen von Personen, die im Rahmen ihres Berufes oder ihres sozial anerkannten Ehrenamtes tätig werden (insbesondere Apotheker, Ärzte, Hebammen, Angehörige von Pflegeberufen, Psychiater, Seelsorger, Lehrer, Sozialarbeiter, Richter oder Rechtsanwälte), werden regelmäßig keine Beteiligung leisten, soweit die Handlungen sich objektiv auf die Erfüllung ihrer rechtlich festgelegten bzw. anerkannten berufs-/ehrenamtsspezifischen Pflichten beschränken. Zum Rahmen dieser Aufgaben kann auch die soziale Betreuung und Beratung aus humanitären Gründen gehören, mit dem Ziel Hilfen zu einem menschenwürdigen Leben und somit zur Milderung von Not und Hilflosigkeit der betroffenen Ausländer zu leisten.

In seinem Bericht *Illegal aufhältige Migranten in Deutschland – Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen* vom Februar 2007 hatte das Bundesministerium des Innern schon ausdrücklich darauf hingewiesen, dass humanitär motivierte Helfer, die mit ihren Hilfeleistungen menschenwürdige Bedingungen herzustellen und menschenunwürdige Bedingungen möglichst zu vermeiden suchen, typischerweise gar nicht von §96 Abs. 1 AufenthG (Einschleusen von Ausländern) erfasst werden. Die Strafbarkeit einer Beihilfehandlung nach §95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. §27 StGB (Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt) solle aber bestehen bleiben. Hier sei auf die wertende Betrachtung im Einzelfall abzustellen. Allein in Fällen medizinischer Behandlungen wird die Strafbarkeit einer Beihilfehandlung nach allgemeinem Strafrecht im Bericht ausdrücklich verneint. Diese Hilfe sei unter berufsrechtlichen und –ethischen Aspekten geboten und daher nicht tatbestandsmäßig.

Für andere Personen, die im Rahmen ihrer berufsspezifischen Aufgaben unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status Menschen in Notsituationen helfen – seien es nun Sozialarbeiter, Seelsorger, Lehrer usw. – bestand weiterhin Rechtsunsicherheit. Doch schon das Anliegen dieser humanitären Helfer, erst gar nicht ins Zwielicht zu geraten, ist schützenswert. Mit der neuen AVV ist diesem Anliegen nunmehr Rechnung getragen worden. Sie stellt klar, dass Personen, die im

Rahmen ihrer berufs-/ehrenamtsspezifischen Aufgaben Hilfestellung leisten von vorneherein nicht dem Begriff der Beihilfe unterfallen. Diese Klarstellung hat ihren Grund darin, dass das Strafrecht als so genanntes „ethisches Minimum“ nur solche Verhaltensweisen mit Sanktionen belegt, die schlechterdings nicht mehr hinnehmbar sind. Moralisch hoch stehende, sozial nützliche Handlungen können von vornherein nicht von Straftatbeständen erfasst werden (sog. Schutzzweck der Norm oder auch Lehre von der Sozialadäquanz). Vor diesem Hintergrund war und ist es auch zu verstehen, dass z.B. der Bundespräsident und die Bundesregierung das Engagement derjenigen ausgezeichnet haben, die sich für die Belange von Menschen in der Illegalität einsetzen.

Da die AVV zwar nicht die Gerichte (als unabhängige Organe der rechtsprechenden Gewalt) wohl aber die Staatsanwaltschaften (als Organe der exekutiven Gewalt) binden, werden auf diese Art und Weise unnötige und für alle belastende Ermittlungsverfahren verhindert und die Rechtssicherheit erhöht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die AVV mit bindender Wirkung für die Staatsanwaltschaften klarstellt,

- dass Personen, die im Rahmen ihrer berufs-/ehrenamtsspezifischen Aufgaben illegal aufhältigen Ausländern Hilfestellung leisten, schon den Tatbestand der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt nicht erfüllen.

D. Zusammenfassung

Für illegal aufhältige Migranten, für Personen, die diesen in Ausübung ihres Berufes oder eines Ehrenamtes helfen, sowie für Mitarbeiter in öffentlichen Krankenhäusern und den Sozialämtern haben die in der AVV zum Aufenthaltsgesetz vorgenommenen Klarstellungen folgende praktische Konsequenzen:

- 1. Illegal aufhältige Ausländer, die als Notfälle in das Krankenhaus eingewiesen werden bzw. sich dorthin begeben, müssen keine Angst vor Aufdeckung ihres Status bzw. drohender Abschiebung aufgrund Übermittlung ihrer Daten durch die Abrechnungsstellen der Krankenhausverwaltung oder auch des Sozialamts an die Ausländerbehörden haben.**
- 2. Die Chancen, dass öffentliche Krankenhäuser die ihnen entstandenen Kosten von den Sozialämtern nach AsylbLG (zumindest teilweise) erstattet bekommen und somit ihr Kostendefizit bei Notfallbehandlungen vermindern können, haben sich deutlich erhöht.**
- 3. Personen, die im Rahmen ihrer berufs-/ehrenamtsspezifischen Aufgaben illegal aufhältigen Ausländern Hilfestellung leisten, erfüllen schon den Tatbestand der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt nicht.**

Weitere Informationen:

Katholisches Forum ‚Leben in der Illegalität‘
Johannes G. Knickenberg (LL.M.) – Geschäftsführung –
Reinhardtstr. 13, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 28 444 732
E-Mail: forum-illegalitaet@web.de
Internet: www.forum-illegalitaet.de