

20.03.2013
056a

PRESSEMITTEILUNGEN
DER DEUTSCHEN
BISCHOFSKONFERENZ



*Sperrfrist: Mittwoch, 20. März 2013, 19.30 Uhr!
Es gilt das gesprochene Wort!*

Impulsvortrag
von Bischof Norbert Trelle
bei der IX. Jahrestagung Illegalität
„Irregularität und europäisches Migrationsregime:
zwischen Abwehrmaßnahmen und Unterstützungsangeboten“
20. bis 22. März 2013 in Berlin

Woran sich Maßnahmen der Migrationskontrolle messen lassen müssen.

I.

Auch als Vorsitzender des „Katholischen Forums *Leben in der Illegalität*“ möchte ich Sie alle noch einmal sehr herzlich bei dieser IX. Jahrestagung willkommen heißen. Dass wir in diesem Jahr mehr Anmeldungen verzeichnen als in jedem Jahr zuvor, zeigt uns, dass das Thema „Umgang mit irregulärem Aufenthalt“ weiterhin höchst aktuell ist. Ich freue mich, dass wir als Kirche gemeinsam mit unserem Partner, dem „Rat für Migration“, wieder Gelegenheit haben, zum kritischen und konstruktiven Austausch zwischen Wissenschaft, Praxis der sozialen Arbeit, staatlicher Verwaltung auf allen Ebenen und politischen Entscheidungsträgern beitragen zu können.

Der Titel unserer Tagung „Irregularität und europäisches Migrationsregime: zwischen Abwehrmaßnahmen und Unterstützungsangeboten“ zeigt, wie differenziert die Debatte inzwischen verläuft. Kurz zur Begriffsklärung: Der politikwissenschaftliche Fachbegriff des „Regimes“ hat nichts mit der Bezeichnung „Regime“ für eine autoritäre Regierung zweifelhafter Legitimität zu tun. Er umfasst vielmehr sämtliche Institutionen, rechtliche Regelungen und Politikansätze, die im Kontext eines bestimmten Themenfeldes stehen – hier eben der Migrationspolitik. Als wir vor neun Jahren mit unserer Tagungsreihe begonnen haben, war der zweite Teil des Titels – die Unterstützungsangebote – kaum denkbar. Zum zweiten Mal nach 2008 setzt die Tagung einen Schwerpunkt auf die europäische Dimension der irregulären Migration. Im ersten Teil des Programms treten wir einen Schritt hinter tagesaktuelle Debatten um „good practice-Beispiele“ und spezifische Probleme und deren rechtliche und soziale Ursachen zurück. Wir wenden uns der

Kaiserstraße 161
53113 Bonn

Postanschrift
Postfach 29 62
53019 Bonn

Ruf: 0228-103-0
Direkt: 0228-103 -214
Fax: 0228-103 -254
E-Mail: pressestelle@dbk.de
Home: <http://www.dbk.de>

Herausgeber
P. Dr. Hans Langendörfer SJ
Sekretär der Deutschen
Bischöflichen Konferenz

grundsätzlichen Frage nach dem Spannungsfeld zu, in dem sich Politik, Rechtsetzung und Praxis befinden, wenn sie mit dem Phänomen „irreguläre Migration“, seinen Ursachen und Wirkungen konfrontiert sind. Staaten und Staatengemeinschaften wie die EU haben den Anspruch, Migration in geordnete Bahnen zu lenken und *auch* den eigenen Bedürfnissen entsprechend zu steuern. Gleichzeitig müssen sie erkennen, dass sie diesen Anspruch nicht gänzlich durchsetzen können. Grenzen, die für Waren, Geschäftsleute, Touristen und legale Arbeitsmigranten grundsätzlich offen sind, lassen sich offensichtlich auch gegen irreguläre Migration nicht vollends sichern. Der Preis für eine – selbst annähernd – vollständige Verhinderung irregulärer Migration wäre eine Abschottung, die in offenen Gesellschaften und Volkswirtschaften weitaus mehr materiellen und ideellen Schaden anrichten würde als das Hinnehmen eines gewissen Anteils an illegaler Zuwanderung. Die europäischen Staaten müssen also unweigerlich Wege finden, wie sie mit irregulären Migranten umgehen. Dabei müssen sie eine angemessene Balance zwischen legitimen Maßnahmen der Kontrolle und Restriktion einerseits und der Berücksichtigung von Rechten andererseits finden, die jedem Menschen, also auch jedem Migranten, unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus zustehen.

Mit diesem Impulsvortrag will ich nun zu Beginn unserer Tagung zunächst den ethischen Rahmen in Erinnerung rufen, der nach Auffassung des Katholischen Forums jeder Diskussion zugrunde liegen muss. In einem zweiten Schritt möchte ich dann nach den grundsätzlichen Anmerkungen sehr konkret werden und einen Blick auf die Entwicklungen des letzten Jahres in Deutschland werfen – so wie es traditionell auch die Tagung mit den Arbeitsgruppen und mit den Diskussionen im zweiten Teil ihres Programms tut. Unser Anspruch ist schließlich nicht nur die wissenschaftliche Erforschung irregulärer Migration. Wir wollen vielmehr auf Grundlage der Erkenntnisse die politische Debatte vorantreiben, um für die betroffenen Menschen die dringend notwendigen Verbesserungen zu erreichen. Ich bin überzeugt, dass wir damit nicht nur ihnen, sondern auch der Gesellschaft einen guten Dienst erweisen – in einem den Menschenrechten verpflichteten Rechtsstaat liegt es auch im Interesse der Allgemeinheit, dass *alle* Menschen die ihnen zustehenden Rechte auch tatsächlich wahrnehmen können.

II.

Ausgangspunkt aller Überlegungen sind die Menschenwürde und die Menschenrechte. Dass diese von aller staatlichen Gewalt zu achten sind, ist unstrittig. Wie wir alle wissen, ist in unserem Themenfeld allerdings sehr wohl umstritten, wie sich das in konkrete Politik und in entsprechende gesetzliche Regelungen umsetzen lässt. Erinnern möchte ich auch an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die als anerkanntes Völkerrecht ein Recht auf Auswanderung formuliert (Art. 13, Abs. 2 AEMR). Dieses Recht ist indes merkwürdig „amputiert“, fehlt doch im Völkerrecht ein korrespondierendes Recht auf Einwanderung, ohne dass das Recht auf Auswanderung letztlich wirkungslos bleiben muss. Anders als das Völkerrecht kennt die katholische Soziallehre ein solches Recht. Papst Johannes XXIII. spricht schon 1963 in seiner Enzyklika *Pacem in Terris* von einem solchen Recht, „wenn gerechte Gründe dazu raten“ (PiT 25). Begründet wird dieses Recht mit der Zugehörigkeit zur

einen „Menschheitsfamilie“ und zur „universalen Gesellschaft“, die über die Zugehörigkeit zu bestimmten Nationen hinausweist. Mit der ihr eigenen Ausgewogenheit lenkt die Soziallehre den Blick auch auf die Grenzen des Rechts, „sich in diejenige Staatsgemeinschaft zu begeben, in der man hofft, besser für sich und die eigenen Angehörigen sorgen zu können“ (PiT 106). Die „Pflicht der Staatslenker, ankommende Fremde aufzunehmen“, ist gebunden an das „wahre Wohl ihrer [eigenen] Gemeinschaft“, deren legitime Interessen ebenso schutzwürdig sind. Ohne diese Diskussion heute ausführlich und differenziert führen zu können, möchte ich an dieser Stelle noch einmal auf die Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ der Deutschen Bischofskonferenz verweisen, die unter dem Titel „Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit“ den ethischen Rahmen einer gerechten Migrationspolitik skizziert. Bedingung für restriktive Einwanderungsbestimmungen sind in jedem Fall glaubwürdige Anstrengungen, das Wohlstandsgefälle zu verringern. Dass das riesige Wohlstandsgefälle wesentlicher Motor für Migration (in Abgrenzung zur Flucht vor Kriegen und Katastrophen) ist, wird uns gegenwärtig am Beispiel der EU deutlich, wo die legale Migration vor allem von Rumänen und Bulgaren nach Deutschland große Irritationen auslöst. Kommen wir aber zurück zu den Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Übereinstimmung herrscht zwischen allen Diskussionspartnern auch dahingehend, dass ihnen grundlegende soziale Rechte nicht nur nach dem Völkerrecht, sondern auch nach deutschem Recht unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zustehen: das Recht auf Gesundheitsversorgung, auf Bildung für die Kinder und auf Lohn für geleistete Arbeit beziehungsweise auf Schutz vor Ausbeutung der Arbeitskraft. Die Kirchen (und mit uns andere) setzen sich dafür ein, dass diese Rechte auch tatsächlich in Anspruch genommen werden können. Der bloße Hinweis an die Betroffenen, sie sollten sich im Notfall den Behörden offenbaren und müssten dann eben die Konsequenzen (eine Ausweisung oder Abschiebung) tragen, mutet angesichts der Probleme, die die derzeitige Rechtslage und Praxis für die Menschen verursachen, fast zynisch an. Um Missverständnisse zu vermeiden: Selbstverständlich darf und soll der Staat illegalen Aufenthalt und Schwarzarbeit bekämpfen. Rechtstreue ist auch aus Sicht der Kirche ein hohes Gut, wir sprechen uns nicht dafür aus, dass der Staat und seine Organe sich absichtlich „blind und taub“ stellen. Es ist aber nicht hinnehmbar, wenn aus Gründen der Generalprävention die Mittel, die gegen Schwarzarbeit und illegalen Aufenthalt eingesetzt werden, aus humanitärer Sicht untragbare „Nebenwirkungen“ haben. Das wird dem Geist des Grundgesetzes nicht gerecht, hier bedarf es einer Güterabwägung.

III.

Diese grundsätzlichen Erwägungen vorausgeschickt, möchte ich einige aktuelle Probleme detaillierter beleuchten. Beginnen möchte ich mit der Frage nach dem Schulbesuch statusloser Kinder. Am 26. November 2011 ist mit Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Regelung die aufenthaltsrechtliche Übermittlungspflicht für Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen entfallen. Das hatte das „Katholische Forum *Leben in der Illegalität*“ lange Jahre gefordert. Daher haben wir die Abschaffung der aufenthaltsrechtlichen

Meldepflicht als einer entscheidenden Hürde für den Schulbesuch statusloser Kinder seinerzeit begrüßt und gewürdigt.

Nun geht es aber bei unserer anwaltschaftlichen Arbeit darum, am Ball zu bleiben und genau hinzuschauen. Die Bundesländer, in deren Zuständigkeitsbereich alle Fragen der Schulgesetzgebung fallen, hatten im Bundesrat der oben genannten Gesetzesänderung zugestimmt und sich so den erklärten politischen Willen, den Schulbesuch für *alle Kinder* auch tatsächlich zu ermöglichen, zu eigen gemacht. Es wäre zu erwarten gewesen, dass sie dann in ihrem Verantwortungsbereich für eine entsprechende Umsetzung sorgen. Eine Recherche des Forums (im Herbst letzten Jahres) bei allen Landesregierungen hat jedoch ergeben, dass weiterer Handlungsbedarf besteht: Obwohl alle Bundesländer mitteilen, dass statuslose Kinder ohne Angst vor Aufdeckung ihres Status die Schule besuchen können, war die neue bundesgesetzliche Regelung den Bildungs- bzw. Kultusministerien in Bayern, im Saarland und in Schleswig-Holstein unbekannt. Sie haben also auch ihre Schulämter und Schulen nicht entsprechend informiert. In anderen Bundesländern ist die Rechtslage unklar. So konnten Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen keine Auskunft darüber geben, ob statuslose Kinder der Schulpflicht unterliegen oder nur ein Schulzugangsrecht haben. Unklar ist auch, wo der Schulzugang für diese Gruppe geregelt ist: im Schulgesetz, in einer Verordnung oder wenigstens in allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Diese Recherche zeigt, dass das Anliegen tatsächlich von den Ländern geteilt wird. Allerdings macht sie auch auf zwei Defizite aufmerksam, die es dringend zu beheben gilt: Zum einen ist in einem Rechtsstaat mit einer so großen Regelungsdichte wie dem unseren ohne zumindest minimale rechtliche Kodifizierung das Recht auf Bildung für die Kinder im Konflikt- oder Zweifelsfall kaum durchsetzbar. Wenn nicht – und das ist der zweite Punkt – der politische Wille: „Alle Kinder sollen in die Schule gehen“ auch auf Landesebene klar artikuliert wird, besteht die Gefahr, dass von heute auf morgen die Dinge wieder anders gehandhabt werden. Auch wenn voraussichtlich nicht jedes Detail bis in die letzte Verästelung jeder Verwaltungsvorschrift angepasst werden kann, bleibt doch richtig, dass nur eine möglichst weitgehende Klarheit in der Rechtslage dazu führen kann, dass statuslose Eltern ihre Angst überwinden und ihre Kinder tatsächlich in die Schule schicken.

IV.

Als nächstes ist der Bereich der Gesundheitsversorgung zu nennen. Auch hier hat es aus Sicht des Forums große Fortschritte gegeben: Die „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz“ haben die Abrechnungsstellen öffentlicher Krankenhäuser in die ärztliche Schweigepflicht ausdrücklich einbezogen. In Fällen, in denen irreguläre Migranten als Notfall in ein Krankenhaus gehen bzw. gebracht werden, kann so auch eine Abrechnung erfolgen, ohne dass das Krankenhaus einer Meldepflicht unterliegt. Soweit die rechtliche Seite. Die Praxis hat allerdings gezeigt, dass es weiterhin Probleme gibt, die häufig eine Umsetzung verhindern. Beispielsweise ist die genannte Regelung bis heute nicht allen Sozialämtern bekannt. Des Weiteren gibt es Krankenhäuser, die irreguläre Migranten durch ihre eigene Verwaltungspraxis selbst im Notfall von einem Krankenhausbesuch abschrecken. Es wird von

Krankenhäusern berichtet, in denen Schilder darauf verweisen, dass zur Anmeldung Pass oder Personalausweis vorgelegt werden muss. Auf welcher Rechtsgrundlage dies geschieht, ist unklar.

Auch Unklarheiten bezüglich Umfang, Zielrichtung und Anwendung verschiedener Datenübermittlungspflichten im Sozialrecht verunsichern alle Beteiligten. Das führt zu weiteren Unwägbarkeiten für die Betroffenen. Nicht zuletzt hat sich auch herausgestellt, dass umfangreiche und der Behandlung in medizinischen Notfällen nicht angemessene Bedürftigkeitsprüfungen durch die Sozialbehörden dazu führen, dass Krankenhäusern ihre Kosten nicht erstattet werden. Krankenhäuser, die unter großem ökonomischen Druck stehen, kann das in schwierige Situationen bringen: Sie sind zur Hilfeleistung verpflichtet – und ein Unterlassen ist sogar strafbewehrt. Diese Problematik wurde bereits auf der Jahrestagung 2011 beleuchtet. Heute allerdings möchte ich einen Schritt weitergehen und drei Aspekte eines möglichen Lösungsweges benennen, die das Forum für entscheidend hält. Angeregt dazu hat uns nicht zuletzt ein Fachtag zu diesem Thema, zu dem die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung Frau Prof. Böhmer im November letzten Jahres eingeladen hat.

Erstens: Bei der Bedürftigkeitsprüfung dürfen keine überzogenen Maßstäbe an das Vorliegen von Nachweisen gestellt werden, die Menschen ohne Aufenthaltsstatus ja kaum erbringen können. Vielleicht könnte eine eidesstattliche Versicherung oder ein ähnliches Instrument ein gangbarer Weg für diesen Fall sein.

Zweitens ist es erforderlich, neben der aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflicht des § 87 des Aufenthaltsgesetzes auch andere, nämlich sozialrechtliche, Übermittlungspflichten in den Blick zu nehmen. Diese müssen so geändert werden, dass sie einer Behandlung nicht mehr im Wege stehen – zum Beispiel, indem die Datenverwertung einer sozialrechtlichen Zweckbindung unterzogen wird. Auch eine Abschaffung wäre natürlich eine Lösung.

Ein dritter Aspekt ist bis zu diesem Zeitpunkt kaum diskutiert worden: Nach geltender Rechtslage sind *alle* Arbeitnehmer unabhängig von der Legalität ihres Aufenthalts oder Arbeitsverhältnisses – automatisch Mitglieder der gesetzlichen Krankenkasse. Wir sollten dieses Gesetz endlich ernst nehmen. Das bedeutet, dass die gesetzlichen Krankenversicherungen die Aufgabe haben, eine sachgerechte Lösung für dieses in ihrem Zuständigkeitsbereich auftretenden Problem innerhalb des bestehenden Systems zu finden. Dabei wird es sicherlich nötig sein, kreative Antworten auf bisher nicht gestellte Fragen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften zu finden. Aber wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Entscheidend ist, dass die gesetzlichen Krankenkassen ihren Auftrag so erfüllen, dass sie den Betroffenen (und eben nach Gesetzeslage auch bei ihnen Versicherten) in der Praxis auch tatsächlich helfen, unter zumutbarer finanzieller Eigenbeteiligung gesundheitlich versorgt zu werden. Das hätte auch den Vorteil, dass die finanziellen Lasten der gesundheitlichen Versorgung irregulärer Migranten, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, auf mehrere Schultern verteilt werden: auf die Migranten selbst, die Krankenkassen und die Sozialämter. Das Katholische Forum steht für all diese Fragen als Ansprechpartner für Politik, Verwaltung, Krankenkassen und für alle, die an einer Lösung zum Wohle der Betroffenen interessiert sind, zur Verfügung. Es ist offensichtlich an der Zeit, die Frage der gesundheitlichen Versorgung irregulärer Migranten grundsätzlich anzugehen und nicht nur Einzelheiten in

Verwaltungsvorschriften (so wichtig diese im Detail auch sind) zu ändern. Einige richtige Fragen sind – nicht zuletzt bei dem genannten Fachtag – gestellt worden. Erste Lösungsvorschläge liegen – in den Gesetzentwürfen der Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen sowie der SPD auf dem Tisch. Am Freitagvormittag dieser Tagung werden wir zum Punkt Gesundheitsversorgung von den Vertretern der Parteien des Bundestages sicher noch Konkretes hören. Wir sind gespannt!

V.

Ein letzter Punkt ist mir wichtig. Auch er ist in den vergangenen Jahren und insbesondere während der letzten Jahrestagung schon zur Sprache gekommen: Es geht um Fragen des Schutzes vor Ausbeutung der Arbeitskraft. Aus Sicht des Forums ist und bleibt es zentral, dass statuslose Arbeitnehmer den ihnen vorenthaltenen Lohn effektiv vor einem Arbeitsgericht einklagen können, ohne Angst vor Aufdeckung ihres Status haben zu müssen. Dazu gehört auf jeden Fall, dass die Übermittlungspflicht des § 87 Aufenthaltsgesetz für Gerichte aufgehoben wird. Uns ist dabei sehr wohl bewusst, dass diese Forderung auf den ersten Blick ungewöhnlich, ja widersprüchlich klingen mag: Da soll ein staatliches Organ der Rechtspflege dafür Sorge tragen, dass Menschen, die nach Gesetzeslage kein Recht haben, sich in Deutschland aufzuhalten, Ansprüche durchsetzen können? Schon der zweite Blick auf die Problematik zeigt allerdings, dass die Wirklichkeit komplexer ist. Denn in der Tat: Es handelt sich um die Durchsetzung bestehender, von der staatlichen Rechtsordnung und ihren Gerichten ausdrücklich anerkannter Ansprüche – trotz Schwarzarbeit! Mithin würden Arbeitsgerichte genau das tun, was ihre Aufgabe ist, nämlich bestehende Ansprüche mit staatlicher Autorität durchsetzen, nachdem sie in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht geprüft worden sind. An dieser Stelle schließlich kommt ein entscheidender weiterer Gesichtspunkt hinzu: Statuslose Arbeitnehmer können aufgrund der Regelungen im Aufenthaltsgesetz gar nicht anders als „schwarz“ arbeiten. Der vereinbarte und verdiente Lohn ist aber ihre einzige Lebensgrundlage. Hinzu kommt, dass die verschiedenartigen Arbeitsschutzbestimmungen nicht immer zur Anwendung kommen, die Menschen oft unter mehreren Gesichtspunkten ausgenutzt, ja ausgebeutet werden. Dadurch, dass der Gesetzgeber auch für Schwarzarbeit einen Lohnanspruch einräumt, zwingt er Arbeitgeber, die statuslose Migranten beschäftigen, zumindest den vereinbarten – wenn auch oft zu geringen – Lohn auch auszuzahlen. Nicht, dass ich falsch verstanden werde: Die katholische Kirche und das „Katholische Forum *Leben in der Illegalität*“ befürworten keinesfalls die Schwarzarbeit! Aber das Forum befürwortet sehr wohl, dass Menschen sich in existenziell schwierigen Lebenssituationen wenigstens gegen Lohnprellerei wehren können. Selbst wenn sie das könnten, bleiben ohnehin noch genügend Probleme, was das Unterlaufen von Standards der Arbeitssicherheit oder anderer Arbeitnehmerschutzregelungen angeht. Es ist mir bewusst, dass dieser Lösungsvorschlag nicht „blütenrein“ ist, in dem Sinne, dass er sich nahtlos in die Gesetzessystematik einfügt und alle Probleme beseitigt. Aber er ist unserer Überzeugung nach eines: erheblich besser als die jetzige Regelung. Es bleibt die Aufforderung an die Politik, sich die Folgen der von ihr beschlossenen und eingeführten Maßnahmen vor Augen zu führen und deren Mängel sowie durch sie herbeigeführte oder zumindest mit verursachte humanitäre

Notlagen zu beseitigen. In diesem thematischen Zusammenhang wird das Forum auch prüfen, inwieweit seine Mitglieder ihre praktische Beratungstätigkeit den Bedürfnissen statusloser Migranten noch besser anpassen können. Diese Prüfung wird sich vor allem mit der Frage auseinandersetzen, wie statuslose Migranten, denen ihr Lohn vorenthalten wurde, besser mit Informationen versorgt und von Beratungsdiensten erreicht werden können. Noch bevor die Betroffenen Beratungsstellen oder Rechtsanwälte aufsuchen, um sich gezielt und professionell rechtlich und sozial beraten zu lassen, suchen sie oft Rat und Hilfe bei Landleuten, die in ihren Communities eine hohe moralische Integrität aufweisen. Für uns ist es daher von entscheidender Bedeutung, Kontakt zu diesen Multiplikatoren zu gewinnen.

VI.

Meine Damen und Herren, irreguläre Migranten brauchen nach wie vor unser aller anwaltschaftliche Arbeit! Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und bitte Sie weiterhin um eine tatkräftige und gute Zusammenarbeit zum Wohle derer, die in unserer Gesellschaft zu den Verletzlichsten gehören. Ich freue mich jetzt auf die weiteren Vorträge und anregende Diskussionen.