

## **VII. Jahrestagung Illegalität**

*„Anpassung an die Realität? Wege zu politischen Antworten auf irreguläre Migration“*

2. bis 4. März 2011  
in der Katholischen Akademie in Berlin

**Impuls Bischof Norbert Trelle**

### **Es gilt das gesprochene Wort!**

#### **Vom Sinn und Unsinn des politischen Umgangs mit irregulärer Migration: Perspektiven für das zukünftige Handeln**

##### **I.**

Ich freue mich sehr, am heutigen Tag, der für mich gleich mehrere Premieren bedeutet, zu Ihnen sprechen zu dürfen. Obwohl mir die Arbeit des Katholischen Forums Leben in der Illegalität als langjähriges Mitglied der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz wohlbekannt war, nehme ich das erste Mal an dieser etablierten und von vielen Akteuren geschätzten Jahrestagung Illegalität hier in Berlin teil. Als Nachfolger meines hochverehrten Mitbruders Weihbischof Dr. Josef Voß sowohl im Vorsitz der Migrationskommission als auch im Vorsitz des Katholischen Forums Leben in der Illegalität spreche ich nun zu Ihnen.

Nachdem gerade der Name meines verstorbenen Vorgängers im Amte gefallen ist, möchte ich meinen Kurzvortrag beginnen, indem ich Professor Michael Bommes, dem ersten Vorsitzenden des Rats für Migration, gedenke. Sein Tod am 26. Dezember 2010 hat uns trotz seiner schweren Krankheit überrascht, getroffen und berührt. Wir betrauern Michael Bommes, weil wir ihn als Menschen gemocht, als Wissenschaftler geachtet und als Vertreter des Rats für Migration, unserem Kooperationspartner bei der Durchführung dieser Tagung geschätzt haben. Mögen sein Leben und Werk reiche Frucht tragen und seine Seele in der Liebe Gottes Frieden und Geborgenheit finden!

##### **II.**

Meine verehrten Damen und Herren, in der kirchlichen Arbeit gilt grundsätzlich, dass Barmherzigkeit und Gerechtigkeit zusammen gehören. Das wird gerade im Bereich des

Problemkomplexes Illegalität deutlich. So wurde die Kirche in ihrer Vielfalt zuerst durch die irregulären Migranten, die in Beratungsstellen kamen und um Hilfe baten, auf deren Probleme aufmerksam. Die erste Reaktion: Die Hilfsangebote für diese Menschen wurden ausgebaut, teilweise spezifiziert und konkretisiert. An dieser Stelle seien nur die verschiedenen Beratungsdienste des Deutschen Caritasverbandes, des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes und der Malteser Migranten Medizin genannt. Das ist Barmherzigkeit: Tätiger Dienst am Nächsten ohne Ansehen der Person, um Not zu lindern.

Schon bald jedoch wurde deutlich, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland vor allem *deshalb* in oft schwierige und verzweifelte Notlagen geraten, weil es gesetzliche Vorschriften gibt, die sie faktisch daran hindern, ihre Rechte wahrzunehmen – ich spreche von der Übermittlungspflicht des Aufenthaltsgesetzes und anderer Gesetze. Vor diesem Hintergrund ist im Jahr 2004 das Katholische Forum Leben in der Illegalität gegründet worden: Es sollte unter anderem einen Beitrag dazu leisten, auf strukturelle Verbesserungen für diese Personengruppe hinzuarbeiten. Das ist in diesem Zusammenhang mit Gerechtigkeit gemeint: Der ethischen Pflicht nachzukommen, menschliche Notlagen durch strukturelle Änderungen zu beheben bzw. deren Entstehung durch solche Maßnahmen zu verhindern. Heutzutage nennt man das anwaltschaftliche Arbeit und der Begriff ist passend: Denjenigen eine Stimme zu geben, die sie – aus welchen Gründen auch immer – nicht selbst erheben können. Das ist der konkrete Beitrag der Kirche zum Problemkomplex Illegalität. Die Kriterien ihres Handelns entwickelt und begründet die Kirche aus den ihr eigenen Quellen heraus und bietet sie allen Menschen an, nicht zuletzt auch denen, die in Gesellschaft und Politik Verantwortung tragen.

### III.

Sinnvoller Umgang mit irregulärer Migration setzt nach Ansicht des Katholischen Forums zunächst voraus, genau hinzuschauen und den Sachverhalt möglichst gut zu verstehen. Wichtig ist dabei, nicht nur die eigene Perspektive gelten zu lassen, weil dann die Gefahr besteht, dass man etwas übersieht oder nur das sieht, was man auch sehen will. Ein bewährtes Mittel ist in diesem Fall, die Perspektive der Betroffenen einzunehmen, zu versuchen, diese Menschen und ihr Handeln zumindest nachzuvollziehen, wenn man es vielleicht auch nicht in allen Fällen zu verstehen vermag. Des Weiteren sollte die Wirksamkeit getroffener Regelungen sowie deren Folgen einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden. In diesem Zusammenhang möchte ich zwei Dinge ansprechen: Erstens die Tatsache, dass sich trotz einer seit Jahrzehnten restriktiven Migrationspolitik schätzungsweise zwischen

ein hundreddreißigtausend und dreihundertdreißigtausend Ausländer irregulär in Deutschland aufhalten. Diese Menschen leben ohne Aufenthaltsstatus in unserem Land, ob wir es wollen oder nicht. Irreguläre Migration wird auch in Zukunft nicht verhindert werden können. Diese Realität gilt es vorbehaltlos anzuerkennen. Natürlich stellt sich im Anschluss daran sofort die Frage, wie man mit dieser Situation sinnvoll umgeht. Aber zuvor ein Zweites: Die Übermittlungspflicht des Aufenthaltsgesetzes wurde seinerzeit eingeführt, um irreguläre Migration zu kontrollieren. Man nahm an, dass sich Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zur Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte an die Behörden wenden würden und diesen dadurch die Identität und der Aufenthaltsstatus der Betroffenen bekannt würden. Außerdem ist wiederholt angemerkt worden, dass die abschreckende Wirkung der Übermittlungspflicht durchaus beabsichtigt sei, ohne dass deutlich wurde, worauf sich diese abschreckende Wirkung konkret bezieht. Die Praxis hat gezeigt, dass die Übermittlungspflicht ihr erklärtes Ziel klar verfehlt. Menschen ohne Aufenthaltsstatus schrecken vor der Inanspruchnahme ihrer elementaren sozialen Rechte zurück. Sie meiden den Kontakt zu öffentlichen Stellen, weil sie Gefahr laufen, dass ihr illegaler Aufenthalt bekannt wird und sie anschließend abgeschoben werden. Außerdem machen sie ihre Migrationsentscheidung und ihren illegalen Aufenthalt eben *nicht* davon abhängig, ob sie z.B. im Notfall medizinisch versorgt werden. Ausgangspunkt für ihre Entscheidung sind vielmehr Motive wie Arbeitssuche, Flucht und Familienzusammenführung in Verbindung mit dem Bestehen von transnationalen Migrationsnetzwerken. Warum, so frage ich, hält die Politik an einer Regelung fest, die ihr Ziel erwiesenermaßen verfehlt? Die Frage ist umso dringlicher, als genau diese Übermittlungspflicht andere, gravierende Auswirkungen hat, die schwerlich beabsichtigt sein können: Sie führt nämlich dazu, dass Menschen ihre grundlegenden sozialen Rechte gar nicht erst in Anspruch nehmen. Hinzu kommt, dass nicht etwa nur diejenigen Behörden zur Übermittlung verpflichtet sind, die für die Durchsetzung des Aufenthaltsgesetzes zuständig sind, sondern auch soziale, medizinische und pädagogische Institutionen in die innerstaatliche Migrationskontrolle eingebunden werden.

#### IV.

Um welche grundlegenden sozialen Rechte geht es? An erster Stelle möchte ich das Recht auf medizinische Grundversorgung nennen. Unstreitig steht es auch illegal aufhältigen Migranten zu und der entsprechende Anspruch ist im Asylbewerberleistungsgesetz geregelt. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz können allerdings nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen, Schwangerschaft und Geburt verlangt werden und liegen damit deutlich

unter dem Leistungsniveau der gesetzlichen Krankenversicherung. Unabhängig von der Frage, ob das Asylbewerberleistungsgesetz abgeschafft werden sollte oder nicht, ist von entscheidender Bedeutung, dass dieser einfachgesetzliche Anspruch verfassungsrechtlich abgesichert ist. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber nicht etwa frei ist in der Frage, ob er Menschen ohne Aufenthaltsstatus diesen Anspruch gewähren will oder nicht – er muss, weil es die Verfassung in Form des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip verlangt, so das Bundesverfassungsgericht. An zweiter Stelle sei das Recht auf Bildung angeführt. Seine Bedeutung ist allgemein anerkannt - unabhängig von seiner Herleitung und seines konkreten rechtlichen Umfangs aus dem Völkerrecht, dem Grundgesetz oder auch aus Länderverfassungen oder einfachgesetzlichen Regelungen. Denn Bildung und Ausbildung sind wesentliche Voraussetzungen und Grundlage für privates Glück und letztlich auch für gesellschaftliches Wohlergehen. In diesem Zusammenhang geht es um den Schul- und Kindergartenbesuch der Kinder ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland. Schließlich hat nach deutschem Recht auch derjenige Arbeitnehmer Anspruch auf Lohn für geleistete Arbeit, der schwarz arbeitet, selbst dann, wenn er keinen Aufenthaltstitel besitzt.

## V.

Wie kann man sinnvoll mit der Spannung zwischen den genannten grundlegenden sozialen Rechten einerseits und ordnungsrechtlichen Erfordernissen und Regelungen andererseits umgehen? Ganz einfach gesagt, gibt es zwei Lösungen. Entweder man löst die Spannung auf oder man hält sie aus und versucht ihre Folgen zu mildern. Die Möglichkeit oder besser: der Versuch, die Spannung faktisch aufzulösen, birgt die Gefahr der Einseitigkeit, die Gefahr, dass eine Seite zu kurz kommt und unter die Räder gerät. Die zweite Möglichkeit hingegen ist eher pragmatischer Natur und spiegelt die gesellschaftliche Realität auch auf rechtlicher Ebene insoweit wider, als sie die Existenz eines Phänomens anerkennt, das vom Gesetz nicht gewollt ist. Zunächst einmal findet dann also eine Anpassung an die Realität statt. Darüber hinaus ermöglicht aber das Aushalten der Spannung verbunden mit dem Versuch, unerwünschte Folgen abzumildern, beiden Seiten, einen – wie ich meine großen - Teil dessen zu verwirklichen, was ihren Interessen bzw. ihren Rechten entspricht. Vor diesem Hintergrund hat das Katholische Forum Leben in der Illegalität stets darauf hingewiesen, dass der Staat das Recht und die Pflicht hat, die geltenden aufenthaltsrechtlichen Vorschriften durchzusetzen. Allerdings haben wir genauso eindringlich angemahnt, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus ohne Angst vor Aufdeckung ihres Status und anschließender potenzieller

Abschiebung ihre unbestrittenen Rechte effektiv geltend machen können. Eine Übermittlungspflicht, die ihr Ziel der Migrationskontrolle erwiesenermaßen verfehlt, die Inanspruchnahme grundlegender sozialer Rechte aber faktisch verhindert und noch dazu Institutionen für deren Einhaltung und Anwendung einbezieht, die mit der Durchsetzung des Aufenthaltsrechts inhaltlich nichts zu tun haben, ist in diesem Zusammenhang fehl am Platze, um nicht zu sagen: sinnlos. Sie muss eingeschränkt oder aber ganz abgeschafft werden.

## VI.

Nicht nur in der Gesellschaft, sondern auch in der Politik hat sich den vergangenen Jahren viel verändert. Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass wir alle auf dem Weg, die Realität wahr- und ernst zu nehmen, ein gutes Stück vorangekommen sind. So ist der Einsatz der katholischen Kirche für die Barmherzigkeit inzwischen mehrfach durch Preisverleihungen privater und öffentlicher Institutionen und Organisationen allgemein anerkannt worden. Als aktuelles Beispiel mag die Verleihung des Freiherr-von-Stein Preises 2010 an das ehrenamtliche Team der Malteser Migranten Medizin an dieser Stelle genügen. Auch das Engagement für die Gerechtigkeit hat Ende 2009 in Form der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz zum ersten Mal zu spürbaren Verbesserungen für irreguläre Migranten geführt. Darüber hinaus wurde für Menschen, die dieser Personengruppe in Ausübung ihres anerkannten Berufes Hilfe leisten, Rechtssicherheit hergestellt. So wurde nunmehr endgültig klargestellt, dass die Abrechnungsstellen öffentlicher Krankenhäuser der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen. Aufgrund des so genannten „verlängerten Geheimnisschutzes“ ist hierdurch zumindest die Notfallbehandlung irregulärer Migranten im Krankenhaus sichergestellt: Leitet das – schweigepflichtige – Krankenhaus die Daten des Ausländers im Zuge der nachträglichen Kostenerstattung an das Sozialamt weiter, darf auch dieses die Daten nicht mehr an die Ausländerbehörde übermitteln. Außerdem steht nunmehr fest, dass die Hilfe für illegal aufhältige Personen im Rahmen anerkannter Berufe und Ehrenämter in der Regel *nicht* den Tatbestand der Beihilfe zum illegalen Aufenthalt erfüllt. Für diese Entwicklungen und Änderungen sind wir dankbar - sie erfüllen uns mit Freude. Dennoch zeigt die neue Regelung im Bereich der Gesundheitsversorgung leider auch, dass das allein keine befriedigende und abschließende Lösung darstellt: Kann es wirklich gewollt sein, dass irreguläre Migranten erst dann angstfrei medizinische Hilfe in Anspruch nehmen können, wenn sie zum medizinischen Notfall geworden sind?

## VII.

Diese Frage führte mich dazu, nach vorne zu schauen und die derzeitigen Vorschläge eines sinnvollen Umgangs mit irregulärer Migration kurz zu skizzieren. Der Einfachheit und Klarheit halber möchte ich drei Lösungsansätze skizzieren, die sich mit der Problematik auseinandersetzen. Da ist zunächst der „Schritt für Schritt-Ansatz“ der Bundesregierung und der sie tragenden Fraktionen. Zur Ermöglichung des Schulbesuchs von Kindern ohne Aufenthaltsstatus sieht der Koalitionsvertrag eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Übermittlungspflichten vor. Da Bildung nicht erst in der Schule beginnt, ist es nur konsequent, dass Staatsministerin Maria Böhmer auf dieser Veranstaltung im vergangenen Jahr erklärt hat, dass Gleiches auch für den Kindergartenbesuch gelten müsse. Weitergehende Änderungen der gesetzlichen Übermittlungspflicht sind aber nicht vorgesehen. Der „Schritt-für-Schritt-Ansatz“ macht damit Ernst, die Spannung zwischen Ordnungsrecht einerseits und grundlegenden sozialen Rechten andererseits anzuerkennen, auszuhalten und die unerwünschten Folgen ordnungsrechtlicher Regelungen abzumildern. Das ist uneingeschränkt zu begrüßen. Dennoch sei es mir gestattet, zwei Dinge anmerken. Erstens: Nicht nur das Katholische Forum Leben in der Illegalität wartet gespannt und ungeduldig darauf, dass ein entsprechendes Gesetz nun auch endlich auf den Weg gebracht wird, damit die Kinder ihr Recht auf Bildung auch tatsächlich in Anspruch nehmen können! Es ist wirklich an der Zeit dafür! Zweitens: Gelten die Argumente, welche dieses Vorhaben tragen wirklich nur für den Schul- und Kindergartenbesuch? Wir meinen, dass neben dem in der Argumentation für eine entsprechende Änderung angeführten Aspekt der inneren Sicherheit die bereits genannten grundlegenden Rechte der betroffenen Menschen die Hauptrolle spielen sollten. Dann aber ist nicht einzusehen, warum die Übermittlungspflicht weiterhin beispielsweise für Sozialämter und Arbeitsgerichte gelten soll.

Ein zweiter Lösungsansatz ist in dem aktuellen Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion enthalten. Ich nenne ihn den „Komplett-Ansatz“. Der Entwurf möchte die besonders praxisrelevanten Probleme des Zugang zu gesundheitlicher Versorgung, zu Bildung und zu arbeitsgerichtlichem Rechtsschutz der betroffenen Personengruppe dadurch lösen, dass die Übermittlungspflicht nicht mehr für alle öffentlichen Stellen gilt, sondern nur für solche, deren Aufgabe die Gewährleistung der Gefahrenabwehr und die Strafrechtspflege sind. Dazu werden Polizei- und Ordnungsbehörden sowie öffentliche Stellen mit der Aufgabe der Strafverfolgung und Strafvollstreckung gezählt. Auch dieser Ansatz erkennt die bestehende Spannung an und hält sie aus, nur dass er die unerwünschten Folgen in allen Bereichen abmildert und so den Rechten der Betroffenen umfassend Rechnung trägt. Für diesen Ansatz

spricht nicht nur seine Konsequenz in der Sache sondern auch in der Formulierung der gesetzlichen Vorschrift. Der Grundsatz nämlich, dass *sämtliche* öffentliche Stellen zur Übermittlung an die Ausländerbehörde verpflichtet sind, wenn sie vom irregulären Aufenthalt einer Person Kenntnis erlangen, hat eben nicht nur mehrere Ausnahmen sondern gilt grundsätzlich nicht für beispielsweise soziale, medizinische und pädagogische Institutionen. Durch eine solche Regelung wäre es möglich, den Menschen endlich zu ihrem Recht zu verhelfen und verzweifelte humanitäre Notlagen oder hoffnungslose Situationen gar nicht erst entstehen zu lassen.

Eine weitere Perspektive haben Sie, sehr geehrter Herr Innensenator Körting, in die Diskussion eingebracht. Sie bevorzugen eine „Kollektive Amnesie auf Zeit“ gegenüber immer weiteren Ausnahmeregelungen im Bereich Bildung und Gesundheitsversorgung. Das letzte Ziel jeder Debatte um illegalen Aufenthalt müsse Legalisierung sein, so Ihre Worte. Konkret haben Sie vorgeschlagen, den Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland ohne größere Voraussetzungen einen auf ein bis zwei Jahre befristeten Aufenthaltstitel zu gewähren und im Anschluss daran eine Bewährung über Nachweise der Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Auf Nachfrage nannten Sie als Voraussetzung lediglich, dass keine erhebliche Strafbarkeit vorliegen dürfe. Dieser Vorschlag bewegt sich auf einer anderen Ebene als die zwei vorangegangenen, weil er das Faktum des illegalen Aufenthalts selbst aufhebt, indem er eine befristete Legalisierung vorsieht. Bisher schien es fast unmöglich, Legalisierungen größeren Ausmaßes als Vorschlag in die deutsche Politik einzubringen und so sehe ich es als ein Zeichen gewachsener Offenheit in der Debatte, dass ein solcher Vorschlag verhandelt werden kann. So sehr die katholische Kirche das Ziel eines Lebens im Einklang mit der Rechtsordnung auch für Menschen ohne Aufenthaltsstatus mit Ihnen teilt, Herr Körting, so eindringlich möchte ich doch darauf hinweisen, dass es sich bei der irregulären Migration um ein strukturelles Problem handelt. Was geschieht mit denjenigen, welche die Voraussetzungen einer kollektiven Amnesie – und seien sie noch so gering – nicht erfüllen? Oder mit jenen, die sie nach ein bis zwei Jahren nicht mehr erfüllen können? Ihr Vorschlag ist geeignet, die grundsätzliche Frage der Ausrichtung der deutschen Migrationspolitik erneut in Gang zu bringen. Sollte es nicht doch auch im mittleren und unteren Lohnsegment des deutschen Arbeitsmarktes legale Zuwanderungsmöglichkeiten geben? Auch Ihre weitere Anmerkung, dass man darüber nachdenken sollte, die Strafbarkeit des illegalen Aufenthalts abzuschaffen, weil es sich beim illegalen Aufenthalt eher um ein ordnungsrechtliches Problem handele, zeigt, dass Sie an ernsthaften und in diesem Sinne auch grundlegenden Lösungen der

Problematik interessiert sind. Ihnen und allen anderen Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft gebührt dafür unser Dank und unsere Unterstützung.

Es ist nicht Aufgabe der Kirche, Politik zu machen. Es ist aber sehr wohl ihre Aufgabe, begründete und fundierte Positionen in den gesellschaftlichen Diskurs einzubringen. Die verschiedenen Lösungsansätze der Politik zeigen, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in diesem Bereich groß ist. Er endet allerdings dort, wo es um die Wahrung grundlegender sozialer Rechte von Menschen geht, an deren Würde der Status der Ungesetzlichkeit keinerlei Abstriche rechtfertigt; ich denke, das ist deutlich geworden.

### VIII.

Meine Damen und Herren, die Zeit ist reif – und sie drängt! Ich bin davon überzeugt, dass Gesellschaft und Politik bereit sind, die Spannung zwischen Ordnungsrecht einerseits und grundlegenden sozialen Rechten andererseits im Sinne pragmatischer Lösungen, die beiden Seiten gerecht werden, auszuhalten. Deshalb erinnere ich die Bundesregierung eindringlich daran, ihre Pläne in diesem Bereich endlich umzusetzen und den Schul- und Kindergartenbesuch von Kindern ohne Papiere durch Einschränkung der gesetzlichen Übermittlungspflichten endlich zu ermöglichen. Gleichzeitig möchte ich aber noch einmal auf die wichtigen Bereiche der Gesundheitsversorgung und des Schutzes vor Ausbeutung am Arbeitsmarkt als die wichtigsten hinweisen. Auch sie harren dringend einer zügigen Lösung. So wünsche ich allen, denen die schwierige Situation der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland am Herzen liegt, Mut, Vertrauen, Kraft und Liebe für ihre Arbeit und ihr Engagement. Solange wir in Deutschland unsere Herzen durch die Not anderer berühren lassen und bereit sind, auch die Dinge, die uns unangenehm sind, die wir lieber nicht sehen wollen, anzuschauen, ist in Deutschland alles möglich! Denn Barmherzigkeit und Gerechtigkeit gehören zusammen! Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.