

Leben in der Illegalität

Eine Herausforderung für Gesellschaft und Kirche

VON NORBERT TRELLE

Das Katholische Forum »Leben in der Illegalität«, 2004 von der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz gegründet, setzt sich für Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus ein. Leichtthin werden sie als billige Arbeitskräfte zu Opfern von Ausbeutung, für ihre Kinder gibt es immer wieder Schwierigkeiten, der Schulpflicht nachzukommen und häufig genug sind die Betroffenen mit Problemen konfrontiert, sobald sie eine medizinische Behandlung benötigen. Für das Katholische Forum »Leben in der Illegalität« ist die Frage der Menschenwürde und Brüderlichkeit Leitlinie des Handelns. Im folgenden Beitrag blickt Bischof Norbert Trelle, Vorsitzender der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz, auf das bisherige Engagement dieses Forums zurück und beschreibt die Herausforderungen, denen sich das Forum gegenüber sieht.

Die drängendsten Probleme Seit den 1990er Jahren haben sich immer mehr Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, so genannte »Illegale« in oft existenziellen Notlagen an die »muttersprachlichen Gemeinden«, Beratungsstellen der Caritas und Einrichtungen wie die »Malteser Migrantinnen Medizin« gewendet.

Zu den besonders drängenden Problemen dieser Menschen zählen die Gesundheitsversorgung, der Schulbesuch für die Kinder, der Schutz vor Ausbeutung sowie die Ausstellung einer Geburtsurkunde. In all diesen Bereichen stellen spezifische Regelungen des deutschen Ausländerrechts, insbesondere die »Meldepflicht«, die Betroffenen vor große Probleme. Diese Meldepflicht verpflichtete bis 2011 grundsätzlich *alle* Behörden und öffentlichen Stellen – einschließlich Schulen, Krankenhäusern, Arbeitsgerichten, Kindergärten, Sozialämtern usw. dazu, den Ausländerbehörden das Bekanntwerden eines illegalen Aufenthaltes zu melden. Diese Pflicht ist normiert im § 87 des Aufenthaltsgesetzes. Sie stand (und steht meist bis heute) der Wahrnehmung von unzweifelhaft *allen* Menschen zustehenden elementaren sozialen Rechten entgegen – mit teilweise dramatischen Auswirkungen für die Betroffenen, die aus Angst vor Entdeckung und anschließender Abschiebung auf die Inanspruchnahme dieser Rechte verzichten.

Menschenwürde und Brüderlichkeit sind unabhängig vom Aufenthaltsstatus Die Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz hat sich

eingehend mit der Situation dieser Menschen und möglichen Lösungsvorschlägen befasst¹ und 2004 das Katholische Forum »Leben in der Illegalität« ins Leben gerufen. Das Forum setzt sich für die Rechte von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Irregularität in Deutschland ein, indem es an die Menschenwürde und gesetzliche Regelungen erinnert, die den Betroffenen zugute kommen sollten. Vor diesem Hintergrund sollte nach Auffassung des Forums der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum nutzen, um die Spannung

zwischen Aufenthaltsgesetz als Ordnungsrecht einerseits und den grundlegenden sozialen Rechten andererseits im Sinne einer pragmatischen Position zu verringern. Dabei gilt, dass die Menschenwürde auch bei der Durchsetzung der Migrationsgesetzgebung unbedingt zu beachten ist. Papst Johannes Paul II. hat darauf in seiner Botschaft zum Welttag der Migrantinnen 1995 eindringlich hingewiesen: »Der Status der Ungesetzlichkeit rechtfertigt keine Abstriche bei der Würde des Migrantinnen, der mit unveräußerlichen Rechten versehen ist, die weder verletzt noch unbeachtet gelassen werden dürfen.«

Papst Franziskus gibt uns in seinem Apostolischen Schreiben »Evangelii Gaudium« einen Gedanken mit auf den Weg, der in diesem Kontext wegweisend sein kann. Er schreibt folgende, tief beeindruckende Worte: »Die Migrantinnen stellen für mich eine besondere Herausforderung dar, weil ich Hirte einer Kirche ohne Grenzen bin, die sich als Mutter aller fühlt. Darum rufe ich die Länder zu einer großherzigen Öffnung auf, die, anstatt die Zerstörung der eigenen Identität zu befürchten, fähig ist, neue kulturelle Synthesen zu schaffen. Wie schön sind die Städte, die das krankhafte Misstrauen überwinden, die anderen mit ihrer Verschiedenheit eingliedern und aus dieser Integration einen Entwicklungsfaktor machen! Wie schön sind die Städte, die auch in ihrer architektonischen Planung reich sind an Räumen, die verbinden, in Beziehung setzen und die Anerkennung des anderen begünstigen!«



Papst Franziskus rückt in seinen Botschaften die Brüderlichkeit in den Mittelpunkt: Menschen sollen sich begegnen können. Wir alle tragen Verantwortung für die geschwisterlichen Beziehungen zu anderen Menschen. Die Gaben der Schöpfung und des Fortschritts müssen wir miteinander teilen, denn wir sind, so der Heilige Vater, voneinander abhängig.

Die Verpflichtung zur Geschwisterlichkeit der Menschen untereinander ist selbstverständlich nicht an rechtliche Voraussetzungen gebunden – auch nicht an aufenthaltsrechtliche. Sie beinhaltet neben der Verpflichtung zur Barmherzigkeit (das heißt der Hilfe in konkreten, individuellen Notsituationen) auch die Verpflichtung, sich für Gerechtigkeit einzusetzen: das heißt in unserem Fall für Strukturen, die Notsituationen so weit wie möglich verhindern helfen und die es den Menschen ermöglichen, ihre Rechte wahrnehmen zu können.

Fortschritte und weiterer Handlungsbedarf In den vergangenen zehn Jahren wurde manches erreicht. Ein eminent wichtiger Schritt war und ist die offene Sprache und Diskussion über das Thema »illegaler Aufenthalt« – auch über Parteigrenzen hinweg. Das Leben ohne regulären Aufenthaltsstatus ist kein Tabuthema mehr, die Probleme der »Unsichtbaren« wurden und werden immer wieder sichtbar gemacht.

Die meisten Betroffenen, die in Deutschland einen irregulären Aufenthaltsstatus haben, sind entgegen der landläufigen Meinung nicht illegal ins Land eingereist, sondern besaßen zuvor einen geregelten Aufenthaltsstatus, den sie dann verloren haben. Z. B. weil das Studium abgebrochen wurde, weil das Touristenvisum nicht verlängert werden konnte oder aber im Rahmen des Asylverfahrens die Anerkennung als Asylsuchende abgelehnt worden ist.

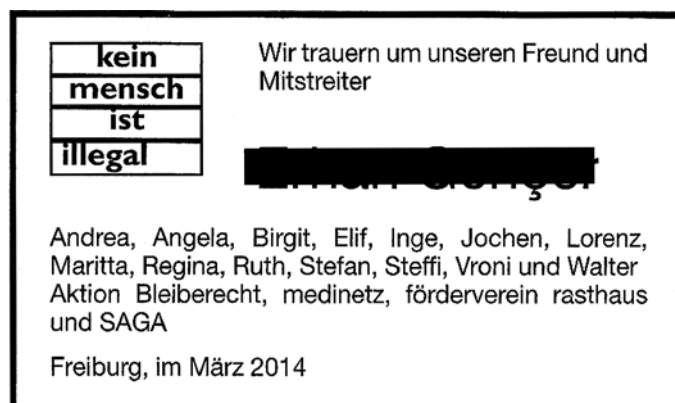
FOTO: KNA-BILD

Auch bei der Rechtslage sind einige Änderungen zu verzeichnen: Beispielsweise stellte die erwähnte Übermittlungspflicht lange Zeit für die Kinder von illegal Aufhältigen ein gravierendes Problem für die Realisierung des Rechts auf Bildung dar. Schulen und andere Bildungseinrichtungen sind inzwischen von der Übermittlungspflicht des Aufenthaltsgesetzes ausgenommen. Das ist ein erster wichtiger Schritt des Gesetzgebers auf der Bundesebene. Jetzt stehen zur Verwirklichung dieses politischen Willens Länder und Kommunen in der Pflicht. Einen Fortschritt gab es auch bei der Gesundheitsversorgung im Notfall. Hier wurde über den Weg der allgemeinen Verwaltungsvorschrift der so genannte »verlängerte Geheimnisschutz« eingeführt. Ärzte und andere Angehörige von Heilberufen sowie ihre berufsmäßigen Gehilfen unterlagen immer schon der Schweigepflicht, die im Regelfall Vorrang vor der Übermittlungspflicht hat. Nunmehr soll sich diese Schweigepflicht in Notfallsituationen auch auf die Kostenträger, zumeist das Sozialamt, erstrecken. So soll die medizinische Versorgung im Notfall auch für Menschen in der Illegalität möglich sein.

Das Katholische Forum »Leben in der Illegalität« hat diese Änderungen in der Sache immer gefordert und begrüßt. Leider zeigt jedoch die Erfahrung, dass sich diese angestrebten Verbesserungen häufig nicht in der Lebenswirklichkeit der betroffenen Menschen widerspiegeln.

Es gibt immer wieder Beispiele dafür, dass die geschilderten Änderungen in Details des Aufenthaltsgesetzes und der Verwaltungsvorschriften offenbar nicht ausreichen. So wurde dem Forum Ende 2013 aus München der Fall einer Frau geschildert, die als Notfall im Krankenhaus behandelt und dennoch der Ausländerbehörde gemeldet wurde. Auch kommt es immer noch vor, dass Kindern der Zugang zu unserem Schulsystem unnötig erschwert oder ganz und gar unmöglich gemacht wird – auch wenn es in einigen Bundesländern nicht nur ein Schulzugangsrecht, sondern eine explizite Schulpflicht für Kinder ohne regulären Aufenthaltsstatus gibt. Die Hürden für einen Schulbesuch sind leider immer noch nicht überall aus dem Weg geräumt worden. Solche Fälle gibt es immer noch viel zu häufig. Unwissenheit, Uninformiertheit, Rechts-

Viele Einrichtungen und Initiativen, die sich für Menschen mit irregulärem Aufenthaltsstatus einsetzen, verurteilen die Abqualifizierung und Kriminalisierung der Betroffenen als »Illegale«, die der Menschenwürde eines jeden Einzelnen widerspricht. Das Foto zeigt eine Todesanzeige Anfang März aus Freiburg, geschaltet von entsprechenden Initiativen und Einrichtungen.



unsicherheit usw. führen auch ganz ohne »böse Absicht« immer wieder zu solchen Problemen, vor denen wir nicht die Augen verschließen dürfen.

Diese Beispiele machen exemplarisch deutlich, wo weiterhin Handlungsbedarf durch den Gesetzgeber auf allen Ebenen besteht. Regelungen, die nur einzelne Details betreffen, können die Probleme nicht lösen, hier bedarf es ebenso kreativer wie grundsätzlicher Lösungen. Dazu will das Forum zwei Anstöße für die weitere politische Debatte geben:

1. Das deutsche Sozialrecht sieht im SGB V vor, dass *jeder* Mensch, der in Deutschland abhängig beschäftigt ist, gesetzlich krankenversichert ist und ihm somit der Zugang zur medizinischen Regelversorgung offen steht. Das gilt bereits heute ausdrücklich auch für irreguläre Beschäftigungsverhältnisse und auch, wenn keine Beiträge entrichtet wurden. Diese Regelungen dienen dem Schutz der Arbeitnehmer. Wenn wir diesen Gedanken wirklich ernst nehmen, ist es dringend geboten, die gesetzlichen Regelungen so auszugestalten, dass dieser Schutz auch in jedem Fall wirksam wird, und zwar auch für die besonders schutzbedürftigen Arbeitnehmer ohne Aufenthaltsstatus. Konkret bedeutet das, dass den Krankenkassen ermöglicht wird, die bei ihnen versicherten Menschen auch tatsächlich zu unterstützen. Auch hier erweisen sich neben einer Vielzahl praktischer Fragen vor allem die ausländerrechtlichen Meldepflichten als Hindernis, an dem es anzusetzen gilt.
2. Auch die Kinder ohne Aufenthaltsstatus müssen einen realisierbaren Zugang zur Bildung haben. Die Bundesrepublik hat sich verpflichtet, dies zu ermöglichen – unter anderem auch durch die vorbehaltlose Anerkennung der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen. Trotz der Abschaffung der ausländerrechtlichen Meldepflicht in der Bundesgesetzgebung gibt es jedoch in den Schulgesetzen und Verwaltungsvorschriften und der Verwaltungspraxis der Länder und Kommunen zahlreiche Hürden. Die Länder und Kommunen sind dringend aufgerufen, diese Hürden zu beseitigen – wir können es nicht verantworten, eine weitere Generation ohne realistische Chance

auf Bildung und ein Leben in der Legalität aufwachsen zu lassen.

Es ist ebenso auffällig wie bedauerlich, dass die beispielhaft geschilderten Probleme von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in der Koalitionsvereinbarung der die Regierung tragenden Parteien nicht vorkommen. Dieses Thema darf nicht aus dem Blick geraten. Die Regierung muss weiter daran erinnert werden. Bedauerlich ist diese Auslassung übrigens auch deshalb, weil die SPD in der vergangenen Legislaturperiode einen Gesetzesentwurf eingebracht hat, der viele Probleme einer Lösung näher gebracht hätte. Sie sollte sich ermutigt fühlen, auch in ihrer neuen Rolle als Regierungspartei diese guten Ansätze in die Beratungen einzubringen.

Gegen eine Kultur der Gleichgültigkeit »Die Wohlstandskultur, die uns dazu bringt, an uns selbst zu denken, macht uns unempfindlich gegen die Schreie der anderen; sie lässt uns in Seifenblasen leben, die schön, aber nichts sind, die eine Illusion des Nichtigen, des Flüchtigen sind, die zur Gleichgültigkeit gegenüber den anderen führen, ja zur Globalisierung der Gleichgültigkeit. In dieser Welt der Globalisierung sind wir in die Globalisierung der Gleichgültigkeit geraten. Wir haben uns an das Leiden des anderen gewöhnt, es betrifft uns nicht, es interessiert uns nicht, es geht uns nichts an!«² Nehmen wir diese radikale und zugespitzte Situationsbeschreibung von Papst Franziskus, entstanden unter dem Eindruck der Katastrophe von Lampedusa, die fast 400 Menschen in Sichtweite der Küste das Leben kostete, als Mahnung. Auch das Schicksal der Menschen, die ohne Aufenthaltstitel und für uns meist nicht erkennbar unter uns leben, darf uns nicht gleichgültig sein. Auch ihnen stehen die elementaren sozialen Rechte zu, auch sie müssen diese Rechte realisieren können. Sie dürfen nicht vermeintlich übergeordneten ordnungsrechtlichen Erwägungen zum Opfer fallen.

Alternativen zur Illegalität Selbstverständlich will und darf die Kirche nicht zur Stabilisierung aufenthaltsrechtlicher Illegalität in der Gesellschaft beitragen

»In dieser Welt der Globalisierung sind wir in die Globalisierung der Gleichgültigkeit geraten.

Wir haben uns an das Leiden des anderen gewöhnt, es betrifft uns nicht, es interessiert uns nicht, es geht uns nichts an!«

oder diese dauerhaft unterstützen und festigen. Deshalb drängen das Katholische Forum und seine Mitgliedsorganisationen auf die Entwicklung nachhaltiger Konzepte zur Vermeidung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität – und bieten bei der Erarbeitung tragfähiger Konzepte ihre Mitarbeit an. Wir brauchen verbesserte Möglichkeiten der legalen Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten sowie bessere Möglichkeiten zur Diskussion über die Chance – nach einer Prüfung des Einzelfalls – einen Aufenthalt zu regularisieren und den Betroffenen eine Perspektive zu eröffnen.

Dies widerspräche keinesfalls unserer Rechtsordnung, sondern würde dazu beitragen, deren Kern besser zu verwirklichen. Das Grundgesetz selbst stellt die Würde des Menschen ins Zentrum. »Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.«³

Vielmehr ist zu fragen, ob nicht die gegenwärtige Rechtslage und Praxis, alle staatlichen Organe, unabhängig von ihren eigentlichen Aufgaben, in den Dienst der Migrationskontrolle zu stellen, unhaltbare Zustände (mit-)verursacht, die ihrerseits die Widerspruchsfreiheit unserer Rechtsordnung gefährden. Die »Nebenwirkungen« dieses Vorgehens führt im Ergebnis dazu, dass viele öffentlichen Stellen ihre eigentlichen

Die Katholische Hochschulgemeinde Würzburg hat dem Äthiopier Ebrahim Akmal Temam, der als Flüchtling nach Deutschland gekommen ist, im Jahr 2012 Kirchenasyl gewährt. Rechts: Hochschulpfarrer Burkhard Hose gibt im Mai 2012 der Presse Auskunft über die Entscheidung der Hochschulgemeinde.

FOTO: KNA-BILD



Für Bischof Norbert Trelle, Vorsitzender der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz, hat das Forum »Leben in der Illegalität« in den zehn Jahren seines Bestehens zwar vieles erreichen können. Doch zeigt die Realität und der Alltag der Betroffenen, dass selbst gesetzlich verbriefte Rechte der Betroffenen bis heute nicht unbedingt Anwendung finden.

FOTO: BISTUM HILDESHEIM / ZIMMERMANN

Funktionen gegenüber Menschen in der Illegalität nur noch eingeschränkt wahrnehmen können: Schulen die Pädagogik, Krankenhäuser die Gesundheitspflege, Sozialämter die Unterstützung von Menschen in Not, Arbeitsgerichte den Schutz der Arbeitnehmer.

Eine restlose Auflösung der genannten Spannung zwischen der Migrationskontrolle als Teil des Ordnungsrechts einerseits und den Rechten der Menschen ohne Aufenthaltsstatus andererseits wird es nicht geben. Die derzeitige einseitige Betonung des Ordnungsrechts verschärft diese Spannung allerdings, ohne dabei das Ziel der besseren Kontrolle überhaupt zu erreichen. Als Kirche nehmen wir in der Debatte um das politisch Mögliche und rechtlich Nötige vor allem aber auch die ethische und moralische Dimension in den Blick. Es geht um einen konkreten Kranken, der einen Zugang zu medizinischer Regelversorgung benötigt und auch tatsächlich haben soll. Es geht um einen konkreten Arbeitnehmer, der beispielsweise Schutz vor Ausbeutung braucht und sich daher auch selbstverständlich an unsere rechtsstaatlichen Institutionen wenden können muss. Und schließlich geht es um Kinder, die auch ganz praktisch die Möglichkeit zu einem Zugang zu Bildung erhalten müssen, um eine Zukunft zu haben.

Gesellschaft und Gesetzgeber sind gefordert, für die geschilderten Probleme pragmatische Lösungen zu finden, die sowohl dem Interesse des Staates Rechnung tragen als auch den Ängsten und Nöten der betroffenen Menschen gerecht werden. Ein wichtiger Schritt bestünde zum Beispiel darin, bei der ausländerrechtlichen Übermittlungspflicht der Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen das Verhältnis von Regeln



und Ausnahmen umzukehren: Es sollten nicht mehr einzelne Ausnahmen (wie beispielsweise die Bildungseinrichtungen) von der Pflicht ausgenommen werden, sondern nur diejenigen Behörden genannt, für die eine solche Pflicht besteht – wie Polizei, Zoll und andere Ordnungsbehörden.

Die bereits zitierten Worte von Papst Franziskus können uns auf dem Weg begleiten, in Deutschland die Kultur der Gleichgültigkeit ganz praktisch zu überwinden und eine Kultur der Brüderlichkeit aufzubauen.

NORBERT TRELLE
Bischof der Diözese Hildesheim
Vorsitzender der Migrationskommission
der Deutschen Bischofskonferenz

ANMERKUNGEN

- 1 »Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung«, Handreichung der Kommission für Migrationsfragen der deutschen Bischofskonferenz, Mai 2001
- 2 Aus der Predigt von Papst Franziskus auf Lampedusa am 08. Juli 2013. http://www.vatican.va/holy_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130708_omelia-lampedusa_ge.html
- 3 Artikel 1, Absatz 1 des deutschen Grundgesetzes