

**V. Jahrestagung Illegalität 2009**

**Irreguläre Migration – Zwischen Grenzüberschreitung und Ausgrenzung**

*Impuls Weihbischof Dr. Josef Voß (Münster), 04.03.2009)*

**SPERRFRIST: 4.März 2009, 20.00 Uhr**

**Es gilt das gesprochene Wort!**

**I.**

Auch ich darf Sie noch einmal herzlich zur V. Jahrestagung Illegalität begrüßen und den Gedanken von Herrn Knickenberg aufgreifen. Die V. Jahrestagung ist in der Tat ein kleines „Jubiläum“ und gibt Anlass zu einer kurzen Zwischenbilanz unserer Arbeit.

Der Versuch einer Bilanz wirft auch die Frage nach dem Erfolg der Arbeit des Katholischen Forums *Leben in der Illegalität* und der Jahrestagung auf. Eines der wichtigsten Ziele des Forums bei seiner Gründung 2004 war es, einen öffentlichen Diskurs anzuregen, der der gesellschaftlichen und politischen Lage in Deutschland und den betroffenen Personen mit ihren unterschiedlichen Motiven, Zwängen und Lebenslagen gerecht wird. Ich erinnere an die zaghaften Anfänge der öffentlichen Debatte um Fragen irregulären Aufenthalts und irregulärer Zuwanderung vor einigen Jahren: Die Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz hat 2001 mit ihrer Handreichung „Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung“ auf die immer zahlreicher werdenden Anfragen der Seelsorger und Beratungsstellen reagiert. Eine für uns unerwartete und ermutigende öffentliche Dynamik hat das von P. Jörg Alt SJ initiierte „Manifest Illegale Zuwanderung – für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion“ entfaltet, das in Verbindung mit der ersten Jahrestagung Illegalität 2005 veröffentlicht wurde. P. Alt war auch der erste Geschäftsführer des „Forums“. Seither hat sich eine vergleichsweise offene und weitgehend sachorientierte Debatte entwickelt, Politik und Gesellschaft befassen sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit den relevanten Fragen. Ich freue mich, dass das Forum und die Jahrestagung diesen Dialog mit angestoßen haben und konstruktiv und kritisch mitwirken können.

Ein Dialog ist nur möglich, wenn sich viele daran beteiligen. Ich möchte die Gelegenheit nutzen, dafür meinen Dank zum Ausdruck zu bringen. Er gilt zum einen den Mitveranstaltern der Jahrestagung. Ohne die Unterstützung des *Rates für Migration*, insbesondere seines Vorsitzenden Prof. Michael Bommes, wäre es nur schwer möglich, das Tagungsprogramm in der gewohnten Qualität zu gestalten. Dank gilt natürlich auch den zahlreichen Referenten aus Wissenschaft und Praxis, die ihre Erkenntnisse und ihre Erfahrungen in die Diskussion einbringen. Die Katholische Akademie in Berlin, vor allem deren stellvertretende Direktorin Dr. Maria-Luise Schneider, ist ebenfalls seit der ersten Jahrestagung eine verlässliche Partnerin. Für den Erfolg einer Tagungsreihe, die sich einem gesellschaftlichen Dialog verschrieben hat, sind nicht zuletzt auch die Teilnehmer entscheidend, deren Perspektiven und Positionen eine Debatte prägen. Dass immer wieder Vertreter der Ministerien und Abgeordnete des Deutschen Bundestages unter uns sind und sich auch für sie unbequemen Diskussionen stellen, ist ein Zeichen für eine Diskussionskultur, in der auch umstrittene Themen in einer sachlichen und respektvollen Atmosphäre behandelt werden können. Auch ihnen einen herzlichen Dank für ihre Beiträge.

## II.

Eine gesellschaftliche und politische Debatte ist jedoch kein Selbstzweck – zumal, wenn unzählige Menschen von den Ergebnissen betroffen sind, wie in der Diskussion um den Umgang mit irregulärer Migration. Die Mitglieder des Forums haben auch konkrete politische Ziele formuliert: Die grundlegenden sozialen Rechte sollen auch von Menschen in der „Illegalität“ ohne Angst vor Abschiebung in Anspruch genommen werden können; dazu gehören das Recht auf Schutz vor Ausbeutung und Schuldknechtschaft, die medizinische Grundversorgung und der Schulbesuch für die Kinder. Auch sollte klargestellt werden, dass humanitär motivierte und professionelle Hilfe nicht als Beihilfe zum illegalen Aufenthalt strafbar ist. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, wie kontrovers und schwierig die Diskussion gerade um diese konkreten Forderungen ist. Wir sind in einigen Bereichen noch weit entfernt von pragmatischen und realistischen Lösungen, die Hilfe für die oft verzweifelte Menschen in schwierigsten Situationen bringen.

So konnte bisher kein befriedigender Ansatz für den Bereich der medizinischen Grundversorgung gefunden werden: Die Deutschen Malteser betreiben inzwischen in 11 Städten Einrichtungen der MalteserMigrantenMedizin als Anlaufstellen für Menschen ohne Krankenversicherung, von denen viele in der Irregularität leben. Die Malteser haben auch

erste Schritte getan, um eine bessere Betreuung schwangerer Frauen zu erreichen. Dazu wurden erste Gespräche mit den Schwangerenberatungsstellen der Diözesen geführt, um notwendige Hilfen aus den Diözesan- bzw. Bischofsfonds zu ermöglichen: Hilfen für Problemsituationen im Zusammenhang mit einer Schwangerschaft. In diesem Rahmen ist ebenso wie bei der Versorgung im Krankheitsfall die Anonymität gesichert. Vor einigen Monaten habe ich gemeinsam mit einem Vertreter des Vatikans – dem Sekretär des Päpstlichen Migrationsrates, Erzbischof Dr. Agostino Marchetto – die MalteserMigrantenMedizin in Köln besucht. Ich bin den Maltesern für ihr großes Engagement und den unverzichtbaren Dienst für Menschen in Not sehr dankbar. Der Besuch einer solchen, im Wesentlichen durch ehrenamtliches Engagement getragenen Einrichtung macht aber auch deutlich, dass die Kirche hier allenfalls erste Notfallversorgung leisten kann. Ein flächendeckendes Angebot in ganz Deutschland zur Verfügung zu stellen, übersteigt unsere Kräfte bei weitem. Das ist und bleibt eine gesellschaftliche Aufgabe, für die Lösungen gefunden werden müssen. Wir verfolgen derzeit sehr aufmerksam die jüngste Initiative des Landes Berlin, das die Einführung eines so genannten „anonymen Krankenscheins“ angekündigt hat und durch eine Bundesratsinitiative auch eine bundesweite Regelung erreichen will.

Noch völlig offen ist auch die bisher nur wenig diskutierte Frage des Zugangs zu Arbeitsgerichten. Diese können nur dann einen wirksamen Schutz vor Ausbeutung gewährleisten, wenn auch irreguläre Migranten hier Rechtsschutz in Anspruch nehmen können, ohne im Anschluss daran ihre Abschiebung befürchten zu müssen, weil das Gericht gehalten ist, die Ausländerbehörde über den illegalen Aufenthalt zu informieren.

Etwas weiter ist die Diskussion in der Frage des Schulbesuchs für Kinder gediehen. Für uns alle überraschend und zu unserer Freude hat Reinhard Grindel bei der letzten Jahrestagung den Willen der Unionsfraktion im Bundestag zum Ausdruck gebracht, hier eine Lösung zu finden. Wir haben diesen Faden seitens der Kirche gerne aufgegriffen und in den vergangenen Monaten viele Gespräche geführt. Dabei ist erneut deutlich geworden, dass es im Detail häufig schwierig ist, rechtlich tragfähige Lösungen zu finden. Das gilt umso mehr, wenn die Kulturhoheit der Bundesländer berührt ist, die für alle Fragen im Zusammenhang mit dem Schulbesuch zuständig sind. In unserem Bemühen werden wir nicht nachlassen und auch auf Länderebene Überzeugungsarbeit leisten. Wir sind auch der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Frau Prof. Böhmer, dankbar für

ihre Unterstützung dieses Anliegens, die sie vor wenigen Wochen in einem Interview geäußert hat.

Erfreulich ist es schließlich, dass die große Verunsicherung von Seelsorgern, Ärzten und Mitarbeitern in Beratungsstellen endlich ernst genommen wird: Wir begrüßen es sehr, dass in den Entwurf der Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz eine Formulierung Eingang gefunden hat, die ausdrücklich klarstellt, dass humanitär motivierte Hilfe, die im Rahmen der Berufsausübung geleistet wird, eben nicht den Tatbestand der Beihilfe zum illegalen Aufenthalt erfüllt.

### III.

Die V. Jahrestagung Illegalität kann und will sich selbstverständlich nicht in einer Rückschau und Bestandsaufnahme erschöpfen. Nachdem wir uns in den vergangenen Jahren mit den Zusammenhängen zwischen sozialen Rechten und sozialstaatlicher Ordnung (2006) und den wirtschaftlichen Aspekten irregulärer Migration (2007) befasst und im vergangenen Jahr einen Blick auf die europäische Perspektive geworfen haben, sollen in diesem Jahr die Auswirkungen verschiedener Maßnahmen zur Kontrolle und Eindämmung irregulärer Migration im Fokus stehen. Irreguläre Migration überschreitet naturgemäß Grenzen – die Migrantinnen stoßen jedoch in den Zielstaaten auf neue, soziale Grenzen, auf verschiedenste Formen der Ausgrenzung. Wir werden einen Blick auf die Effektivität von Maßnahmen werfen und versuchen, diese politisch und ethisch zu bewerten. Welche Auswirkungen haben sie in den europäischen Staaten und welche in den Herkunftsstaaten?

Bevor wir nun mit Prof. Bommers und Dr. Schotel ins Programm eintreten, möchte ich kurz drei aktuelle Diskussionen aufgreifen, die uns vermutlich auch im Verlauf der Tagung noch beschäftigen werden.

#### III.1

Die Regierungschefs der Europäischen Union haben im vergangenen Oktober den „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ verabschiedet. Dieser Pakt führt die bisherigen Grundlagenbeschlüsse der EU zur Migrationspolitik zusammen und versteht sich als Impuls zu deren Weiterentwicklung, ohne selbst grundlegend neue Ideen zu entwickeln. Er soll in der Nachfolge der Programme von Tampere und Den Haag die Grundlage für das ab 2010 geltende Fünf-Jahresprogramm der Union in diesem Politikfeld sein. Grundprämisse des Paktes ist die Annahme, Migration sei durch politische und polizeiliche Maßnahmen steuerbar. (Die Plausibilität dieser Annahme werden wir im Verlauf dieser Tagung noch

hinterfragen). Die Kirche hat zu den im Pakt angedeuteten Konzepten aus humanitärer und menschenrechtlicher Perspektive kritische Anfragen – diese waren Gegenstand vieler Diskussionen im vergangenen Jahr, so dass ich sie hier nur noch einmal in aller Kürze ins Gedächtnis rufen will.

- Wege *legaler Einwanderung* müssen so ausgestaltet sein, dass Menschen nicht nur unter ökonomischen Gesichtspunkten gesehen werden: Dass heißt unter anderem, dass auch für Menschen, die gegebenenfalls in Systemen zirkulärer Migration nach Europa kommen, in gewissem Umfang Familiennachzug möglich sein muss.
- Die Verhinderung *irregulärer Migration*, bisher Kernstück gemeinsamer Migrationspolitik, muss so erfolgen, dass humanitäre Standards gewahrt bleiben, auch und gerade in der *Grenzkontrolle* durch FRONTEX und bei Kooperationen und Rücknahmeabkommen mit angrenzenden Staaten. Regime in Libyen, Algerien oder Weißrussland sind beispielsweise nicht über alle Zweifel erhaben, was den Schutz der Menschenrechte angeht.
- Es ist erfreulich, dass im „Europäischen Pakt“ „feierlich“ an die Grundsätze der Genfer Flüchtlingskonvention erinnert wird und die Europäische Union sich selbst verpflichtet, ihre *Asylpolitik* daran auszurichten. Die Kirche wird, gemeinsam mit anderen, die Union an dieser Selbstverpflichtung messen. So hat der UNHCR bereits Ende 2007 nachgewiesen, dass beispielsweise in Griechenland ein den Standards der internationalen Schutzabkommen entsprechendes Asylsystem nicht existiert. Ein Organ der Europäischen Union selbst – der Innenausschuss des Europäischen Parlaments – übt in einem Bericht scharfe Kritik an der Ausgestaltung des Asylverfahrens und an den „katastrophalen“ hygienischen Zuständen in manchen Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber.
- Messen werden wir die Union auch an den Aussagen zum angestrebten partnerschaftlichen Gesamtansatz zur Migration, der auch den *Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung* berücksichtigen soll. Dabei ist für uns als Kirche in Deutschland als Teil der katholischen Weltkirche der Austausch mit den Ortskirchen in den betroffenen Staaten von großer Bedeutung: Wir haben sozusagen einen direkten Draht in diese Länder und können deren Sichtweisen und Anliegen so auch in die Diskussion in Deutschland einbringen.
- Zwar wird viel von Partnerschaft gesprochen, aber übersehen wird, dass die EU-Staaten de facto zum Beispiel mit Staaten Afrikas aus der Position des Stärkeren reden; der Schatten der Kolonialzeit wirkt lange nach. Beispiele aus Staaten Afrikas zeigen, wie

europäische Staaten in Hoheitsrechte afrikanischer Staaten eingreifen; der Bischof von Mauretanien protestierte zum Beispiel dagegen, dass spanische Polizei Flüchtlingslager in Nouadibu kontrolliert.

### III.2

Wie tagesaktuell brisant das Thema der Tagung „Irreguläre Migration – zwischen Grenzüberschreitung und Ausgrenzung“ ist, wird an der Frage der Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt deutlich. Die allgegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise hat natürlich auch dort ihre Wirkung entfaltet und betrifft damit Menschen, die zur Arbeitssuche in ein anderes Land gewandert sind. In ganz Europa steigen die Arbeitslosenzahlen rasant an, der Boom auf den Immobilienmärkten ist vorbei. Es bedarf wenig Phantasie, um sich vorzustellen, was das für die ungezählten irregulären Migranten bedeutet, ohne die beispielsweise in Spanien der Boom kaum möglich gewesen wäre. Selbst für Menschen, die als EU-Bürger innerhalb der EU volle Freizügigkeit und gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt genießen, wird das Klima rau. In Großbritannien gibt es erste *Streiks und Proteste* gegen den Einsatz ausländischer Leiharbeiter: „Put British Workers First! Down With Foreign Labour!“ ist eine Parole, die aus der Angst um die eigene Zukunft zwar erklärbar, aber dennoch zutiefst beunruhigend ist.

Auch die Europäische Union beschäftigt sich im Rahmen ihrer Bemühungen um die Bekämpfung irregulärer Migration mit dem Arbeitsmarkt. Derzeit wird zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament der *Entwurf einer Richtlinie* verhandelt, die die *Sanktionen gegen Personen und Unternehmen vereinheitlicht, die irreguläre Einwanderer beschäftigen*. Der Entwurf ist kennzeichnend für den Spagat, den Politik hier vollbringen muss: Er wird unter anderem damit begründet, dass es um den Schutz der Einwanderer vor „moderner Lohnsklaverei“ geht. Gleichzeitig zielt diese Richtlinie explizit darauf, irreguläre Migration zu bekämpfen, indem der Pull-Faktor „Zugang zum (Schwarz)Arbeitsmarkt“ verringert wird. Dennoch sind darin einige Ansätze enthalten, die im Ergebnis für unser Anliegen hilfreich sein können – dass nämlich auch irreguläre Migranten die ihnen unabhängig vom Aufenthaltsstatus zustehenden elementaren sozialen Rechte tatsächlich wahrnehmen können. Es ist daher zu begrüßen, wenn ausstehende Vergütungen in jedem Fall ausgezahlt werden müssen und die EU-Staaten verpflichtet werden, geeignete Verfahren einzuführen, die das auch nach einer Ausreise oder Abschiebung sicherstellen. Auch die erleichterte Beschwerde irregulärer Arbeitnehmer gegen

ihre Arbeitgeber, die damit sogar Dritte (wie Gewerkschaften oder Beratungsstellen) beauftragen können, wäre – entsprechend ausgestaltet – ein Schritt in die richtige Richtung. Des Weiteren ist das Ziel, Hauptauftraggeber für Zahlung von ausstehenden Löhnen der Subunternehmer in Haftung zu nehmen, aus dieser Perspektive richtig. In Deutschland scheitert der effektive Schutz der Arbeitnehmerrechte bisher bekanntlich meist an der Meldepflicht der Arbeitsgerichte gegenüber den Ausländerbehörden. Womöglich bietet die Richtlinie der EU einen Anlass, diese Vorschrift noch einmal zu überdenken. Schließlich kann die Androhung strafrechtlicher Sanktionen für die Arbeitgeber bei schweren Vergehen (wie zum Beispiel besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen oder dem wissentlichen Profitieren von Menschenhandel) zum Schutz der Arbeitnehmer beitragen. Mit der Bedeutung des Arbeitsmarktzugang für irreguläre Migranten und den aktuellen Maßnahmen auf EU-Ebene werden wir uns morgen noch intensiv beschäftigen.

### **III.3**

Zu Ende meines kurzen Impulses möchte ich noch einmal auf die internationale Dimension unserer deutschen Diskussion hinweisen. Vor wenigen Wochen hat sich der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen turnusgemäß mit der Situation der Menschenrechte in Deutschland befasst. Im offiziellen Bericht der Bundesregierung an den Rat wurde die Situation der Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus nicht aufgegriffen. Das „Forum Menschenrechte“ hat dies in seiner Stellungnahme zum Bericht moniert und auf die uns allen bekannten Probleme hingewiesen, die durch die Meldepflicht öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörden entstehen. Die Lage der Kinder – insbesondere mit Blick auf den Schulbesuch und die Gesundheitsversorgung in besonders schutzbedürftigen Situationen wie Schwangerschaft und Geburt – wird besonders hervorgehoben. Schon der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für das Recht auf Bildung, Victor Muñoz, hatte in seinem (vor allem aus anderen Gründen vieldiskutierten) Bericht die Schwierigkeiten für Kinder ohne Aufenthaltspapiere beim Zugang zu Bildung kritisiert. Der UN-Menschenrechtsrat hat dies aufgegriffen und seinerseits in seinem Bericht zur Lage der Menschenrechte in Deutschland empfohlen, die Kontrollmaßnahmen gegen irreguläre Migration so zu gestalten, dass die Inanspruchnahme elementarer Rechte wie dem Zugang zu Gesundheitsversorgung, zu Bildung und zu Mechanismen des Rechtsschutzes nicht eingeschränkt wird.

Ein Blick in das Programm der Tagung zeigt, dass wir erneut dem internationalen Kontext des Themas angemessen Rechnung tragen. Ich freue mich auf anregende Vorträge und Diskussionen und wünsche uns allen eine ertragreiche Tagung.

(Nicht versäumen möchte ich an dieser Stelle noch, Sie alle sehr herzlich zur Heiligen Messe, morgen früh um 8.00 Uhr in der Kapelle der Akademie, einzuladen.)