

# Statement zur Jahrestagung Illegalität

Plenum 20.03.2014 14-15 Uhr Bereich Gesundheit

Thema: „Nicht-staatliche Initiativen und die Verantwortung des Staates: Lückenbüßer oder Scharniere?“

(Animation mit Schlagwörtern)

Sie haben gerade die vielen Schlagworte gesehen, die jedoch nur eine unvollständige Auswahl sind zum Thema „Leben in der Illegalität“. Vor allen Dingen können sie kaum ausdrücken, was sie für den einzelnen Betroffenen bedeuten. Als Letztes lasen Sie „Lückenbüßer, Scharniere“. Und damit komme ich zu der Frage, die es vorerst an dieser Stelle zu beantworten gilt.

Was bedeutet der Begriff „Lückenbüßer“? Im allgemeinen Sprachgebrauch ist dieser Begriff mehr oder weniger negativ besetzt. Bedeutet er doch zumeist „Notbehelf, Verlegenheitslösung, Provisorium, Übergangslösung, Ersatz, Notnagel“. Wenn man aber weiß, dass „büßen“ keineswegs mit Strafe und Bestrafung in Zusammenhang zu bringen ist, sondern den Begriff zurückverfolgt, so findet man im Mittelhochdeutschen die Erklärung für „büßen“, nämlich „buezen“, was soviel wie „flicken, ausbessern“ bedeutet. Das heißt konkret, es wird eine Lücke, ein Loch, ein Leck, eine offene Stelle ausgebessert, was ausschließlich als positives Ergebnis interpretiert werden kann.

Kommen wir nun zum Begriff „Scharnier“. Auch wenn ein Scharnier ab und zu quietscht und Öl benötigt, hat bei diesem Begriff jeder sofort eine positive Vorstellung im Kopf. Scharniere sind das verbindende Gelenk, wo zwei Teile beweglich miteinander verbunden sind. Nehmen Sie eine Türe, eine Kiste, einen Behälter - ohne ein Scharnier nicht funktionstüchtig, nicht vorstellbar. Wir haben den Begriff erst im 18. Jahrhundert aus dem französischen „charnière“ entlehnt. Ursprünglich ist er auf das lateinische „cardo“, nämlich Türangel, Wendepunkt zurückzuführen. Das Wort „kardinal = grundlegend“ stammt von cardo ab. Auch die seit der Antike bekannten „Kardinaltugenden“ erinnern uns an cardo, Scharnier.

Auf diese Begrifflichkeiten werde ich später noch einmal zurückkommen.

„Nicht staatliche Initiativen bzw. Organisationen“. Wer oder was ist damit gemeint? Eine eindeutige Definition habe ich nicht gefunden. Dennoch gibt es Kriterien, die mehr oder weniger allen gemein sind. Es muss bis zu einem gewissen Grad eine Institutionalisierung vorliegen. Sie müssen privat, das heißt vom Staat getrennt sein. Sie arbeiten nicht gewinnorientiert und verwalten sich selbst. Es sollte einen nennenswerten Anteil an freiwilliger Mitarbeit geben.

Auch ein kurzes Nachdenken über den Begriff „Staat“ sei erlaubt. Er kommt ursprünglich aus dem Italienischen, nämlich lo stato und findet im 15. Jahrhundert in Europa Verbreitung. Dabei nimmt er vielfältige Bedeutungen an, sodass es auch heute keine eindeutige Definition gibt. Alle aufzuführen, dafür reicht die Zeit nicht. Einigen wir uns darauf, dass der Staat als politische Einrichtung (Institutionen und Personen), die mit der Ausübung allgemein verbindlicher Steuerungs-, Regulierungs- und Koordinierungsfunktionen betraut ist, zu verstehen ist. Als moderner Verfassungs-Staat bedient er sich dabei demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und zur Durchsetzung dieser Entscheidungen ist er mit Sanktionsmitteln ausgestattet.

Die Bundesrepublik ist ein sozialer Rechtsstaat, so zu lesen im Grundgesetz, Artikel 20. Daraus kann man schließen, dass es zu den Aufgaben dieses Staates gehört, das Gemeinwohl zu garantieren. Das heißt, er versetzt den Einzelnen in die Lage für sich selbst und für die, für die er zuständig ist, z. B. seine Familie, Verantwortung zu übernehmen. Er schafft Strukturen, um Menschen in Not ein Mindestmaß an Beistand und ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. Diese Grundrechte finden wir nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in völkerrechtlichen Verträgen garantiert.

Demnach sind alle Menschen versorgt. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus, wie alle „Nicht-staatliche Initiativen“ bestätigen. Sie sind an vielen Orten aktiv, so auch die Malteser als Fachverband der Deutschen Caritas. Neben der Deutschen Caritas gibt es fünf weitere Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die sich in einer Bundesarbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen haben. Wenn auch ihre Überzeugungen unterschiedliche Gründe haben, entweder religiöse, humanitäre oder politische, so ist doch allen gemeinsam, dass sie selbstlos tätig sind und nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke verfolgen.

An dieser Stelle muss ich mich bei meinen Ausführungen auf die Arbeit der Malteser beschränken.

Die Motivation der Malteser für die sozialen Aufgaben, denen sie sich stellen, ist der Ordensleitsatz „Bezeugung des Glaubens und Hilfe den Bedürftigen“.

Im Laufe der Ordensgeschichte hat sich der Leitsatz nicht verändert. Er wurde unterschiedlich „in die jeweilige Zeit“ übersetzt. Heute leben wir nicht mehr in der Kreuzfahrerzeit, wohl aber in einer Zeit, in der Kriege, Katastrophen und Schicksalsschläge vielfältiges Leid, Krankheit, Obdachlosigkeit, Flüchtlingseleid und andere Bedürftigkeiten hervorrufen, die keinen Menschen und erst Recht keinen Malteser unberührt lassen dürfen.

Die Sorge um die Flüchtlinge, die in der Illegalität leben, trieb auch den inzwischen verstorbenen Kardinal von Berlin, Georg Sterzinsky, Ende der 1990er Jahre an, als er auf das Problem hinwies, dass sich immer mehr Menschen irregulär in Deutschland aufhalten und die medizinische Versorgung aufgrund fehlender Krankenversicherung bzw. fehlender finanzieller Mittel vielfach nicht gesichert ist. So bat er über die Migrationsbeauftragte des Bistums, Schwester Bührlé, die Sie alle kennen, die Malteser im Jahre 2000 um Mithilfe.

Das war der Tag, an dem die Malteser mit dem Thema „Irreguläre Zuwanderung“ konkret in Berührung kamen und die Einrichtung Malteser Migranten Medizin in Berlin im Jahre 2001 ins Leben gerufen wurde.

Diese Arbeit gestaltete sich zu Beginn recht schwierig; neben den vielen praktischen Problemen, die es zu lösen galt, war es zum damaligen Zeitpunkt eine - rechtlich gesehen – sehr graue Zone, in der sich die Malteser bewegten. Zumindest meinte man das damals so. Zwar hatten die in der Illegalität lebenden Menschen einen

Anspruch auf medizinische Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, doch musste sich ein behandelndes Krankenhaus zur Sicherstellung der Kostenübernahme an das jeweils zuständige Sozialamt wenden, das wiederum zur Meldung an die Ausländerbehörde verpflichtet war. Den betroffenen Menschen drohte die Abschiebung.

Papst Johannes Paul II sagte im Jahre 1995 anlässlich des Welttages der Migranten, dass der Status der Ungesetzlichkeit keine Abstriche bei der Würde des Migranten rechtfertigt. Er ist mit unveräußerlichen Rechten versehen, die weder verletzt noch unbeachtet gelassen werden dürfen.

Auch die Kommission für Migrationsfragen der Deutschen Bischofskonferenz war zum damaligen Zeitpunkt mit dem Thema „Leben in der Illegalität“ befasst und veröffentlichte 2001 eine beachtenswerte Schrift, in dem das Thema als humanitäre und pastorale Herausforderung beschrieben wird.

Schon damals wurde festgestellt, dass Illegalität kein gesellschaftliches Randthema, sondern ein zentrales Problem im weltweiten Wanderungsgeschehen war und - man kann sagen - auch heute noch ist. „In praktisch allen Ländern der Erde ist der illegale Aufenthalt von Zuwanderern und deren Beschäftigung eine fest etablierte Erscheinungsform der Migration.“ Diese Aussage konnte man vor 13 Jahren lesen und sie hat heute mehr denn je Gültigkeit.

Wer als Flüchtling nach Deutschland kommt und die geforderten Bedingungen nicht erfüllt oder nicht erfüllen kann, hat es schwer, die aufenthaltsrechtliche Illegalität zu beenden. Zu den administrativen bzw. auch juristischen Schwierigkeiten kommen unter Umständen andere Probleme, die die Lebenssituation betreffen. Die Auswirkungen der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind für den Einzelnen sehr unterschiedlich. Während die einen ihr Leben selbstständig organisieren, sind andere auf Hilfe angewiesen.

Dies gilt besonders auch für den Bereich der Gesundheit.

Die Gruppe der irregulär zugewanderten Migranten trägt aufgrund ihres unsicheren Status ein erhöhtes Gesundheitsrisiko wie Studien beweisen.

Die brisante Kombination von unsicherem Aufenthaltsstatus und Ausschluss von der Regelversorgung gefährdet nicht nur die Gesundheit dieser Gruppe, sondern auch die der regulären Bevölkerung. Als Beispiel seien hier Kinder genannt, die nicht geimpft werden oder die mögliche Ausbreitung von übertragbaren Krankheiten wie Tuberkulose.

Wie bereits ausgeführt, haben in Deutschland irregulär Zugewanderte Anspruch auf medizinische Notfallversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, wenn sie akut und schmerzhaft erkranken. Sie können also ein Krankenhaus aufsuchen und die Kosten werden dem Krankenhaus vom Sozialamt erstattet. Auch das Problem der Meldepflicht der öffentlichen Stellen an die Ausländerbehörde ist seit September 2009 geregelt. Zum damaligen Zeitpunkt hat der Bundesrat Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz beschlossen und verbindliche Auslegungsanweisungen für die Verwaltungsbehörden veröffentlicht. Diese schränken die Pflicht zur Meldung von Ausländern ohne legalen Aufenthaltsstatus an mehreren sensiblen Punkten ein. Heute kann ich feststellen, das sei hier am Rande bemerkt, dass es leider nach den Erfahrungen der Malteser im Jahre 2014 noch immer vereinzelt Beschwerden gibt, weil nicht alle Verantwortlichen die Anweisungen entsprechend umsetzen.

Die Einschränkung der Meldepflicht bei medizinischen Notfallbehandlungen ist auf jeden Fall eine positive Entwicklung, die dem jeweiligen Betroffenen hilft. Trotzdem gehen auch weiterhin Menschen aus Angst vor Aufdeckung und Abschiebung nur im äußersten Notfall zum Arzt. Gesundheitliche Probleme bleiben unbehandelt, werden verschleppt und womöglich chronisch. Die Betroffenen sind daher weiter auf

Einrichtungen wie die Malteser Migranten Medizin sowie weiterer Einrichtungen nicht staatlicher Organisationen angewiesen; zusätzlich bleibt ihnen sowieso der Zugang zur für uns selbstverständlichen medizinischen Regelversorgung bis heute verwehrt. Nicht jede Erkrankung erfordert eine Notfallbehandlung im Krankenhaus, aber der Mensch, der erkrankt ist, braucht dennoch einen Arzt.

Das heißt konkret, dass nicht-staatliche Initiativen an dieser Stelle Aufgaben übernehmen, damit der Mensch, der bei uns in der Illegalität lebt, ohne Furcht vor Statusaufdeckung eine medizinische Versorgung erhält. Es muss allerdings erwähnt werden, nicht unbedingt flächendeckend in ganz Deutschland.

Und nun die Ausgangsfrage: „Nicht-staatliche Initiativen und die Verantwortung des Staates: Lückenbüßer oder Scharniere?“

Entlassen also die Initiativen mit ihrer Arbeit den Staat aus seiner Verantwortung für den Einzelnen, bessern sie ein Loch aus, schließen sie eine Lücke? – Oder betrachten sich diese Initiativen als „Scharnier“, als Verbindung zwischen Staat und dem Einzelnen mit seinen Rechten.

Ich habe bereits erwähnt, dass ich als Malteser mich auf die Arbeit dieser Katholischen Hilfsorganisation konzentrieren muss und nicht für alle nicht staatlichen Initiativen sprechen kann. Dafür bitte ich um Verständnis.

Die Malteser Migranten Medizin: „Sehen wir uns als Lückenbüßer oder sind wir ein Scharnier?“ Diese Fragestellung haben wir 2000 nicht diskutiert und wir wollen sie auch 2014 nicht diskutieren. Wir haben mit der Einrichtung MMM begonnen, weil wir unserem Ordensleitsatz verpflichtet sind, nämlich „Bezeugung des Glaubens und Hilfe den Bedürftigen“. Wir haben darüber nachgedacht und auch einiges ausprobiert, wie wir den betroffenen Menschen helfen können. Aber wir haben nie die Diskussion geführt, ob es opportun sei, diese Aufgabe zu übernehmen.

Wenn wir Lückenbüßer sind, dann im positiven Sinne des Begriffs. Wir stopfen ein Loch, unabhängig davon, wer es verursacht und demnach verantwortlich für's Stopfen sein müsste, unter anderem auch deswegen, weil er den Stopfpilz und das Garn hat. Die Malteser sorgen selber für Pilz und Garn.

Die Malteser sind aber auch Scharnier zwischen den Menschen mit ihren Bedürfnissen und ihren Rechten und den Anforderungen des Staates.

Neben den Aufgaben in der Malteser Migranten Medizin engagieren sich die Malteser im Katholischen Forum „Leben in der Illegalität“, um Verbesserungen für die betroffene Gruppe zu erreichen. Die Arbeit im Forum wird getragen von den Worten des verstorbenen Papstes Johannes Paul II., der, wie bereits zitiert, sagte, dass der Status der Ungesetzlichkeit keine Abstriche bei der Würde der Migranten rechtfertigt. Um den Migranten, die sich ohne Papiere in Deutschland aufhalten und erkranken, ihre Würde zurückzugeben, wenden die Malteser den Ordensleitsatz an und helfen den Bedürftigen auf verschiedene Art und Weise – aber immer aus demselben Grund.

## Literatur

Die deutschen Bischöfe – Kommission für Migrationsfragen (2001). Leben in der Illegalität in Deutschland - eine humanitäre und pastorale Herausforderung. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.)

Dokumentation der Fachtagung der Caritas-Landesarbeitsgemeinschaft (CLAG) Soziale Sicherung: Ergänzende Armutsdienste – Lückenbüsser eines entsolidarisierten Sozialstaates?! (2009). <http://www.dicv-limburg.de/68868.html>

Haentjes-Börger, Angelika (2009) Die Malteser Migranten Medizin (MMM) – Hilfe für Menschen ohne Krankenversicherung, in: Gesundheit hat Bleiberecht. Rásky, Éva (Hrsg.), Wien

Selbstverständnis und Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland (1997). [http://www.bagfw.de/fileadmin/media/NEU\\_Projekte2009/Pr%C3%A4ambel\\_BAGWF\\_Selbstverstaendnispapier\\_2\\_.pdf](http://www.bagfw.de/fileadmin/media/NEU_Projekte2009/Pr%C3%A4ambel_BAGWF_Selbstverstaendnispapier_2_.pdf)

Smillie, Ian (2001) Vom Protest zurück zur Hilfe? – NGOs im Wandel, in: Der Überblick – Zeitschrift für ökumenische Begegnung und Internationale Zusammenarbeit. Hamburg

Weblinks (überprüft 26.03.2014)

<http://etymologie.tantalo.de/l.php>

<http://www.forum-illegalitaet.de>

<http://www.malteser.de>

[http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/apost\\_exhortations/documents/papa-francesco\\_esortazione-ap\\_20131124\\_evangelii-gaudium\\_ge.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium_ge.html)

<http://www.wikipedia.org/wiki/Scharnier>

Angelika Haentjes-Börger  
Beauftragte Migration  
Malteser Hilfsdienst e.V.  
Generalsekretariat  
Kalker Hauptstr. 22 - 24  
51103 Köln  
Tel.: 0221 9822-571, mobil 0151 14746219

eMail: [Angelika.Haentjes-Boergers@malteser.de](mailto:Angelika.Haentjes-Boergers@malteser.de)  
web: <http://www.malteser.de>  
web: [www.malteser-migranten-medizin.de](http://www.malteser-migranten-medizin.de)