

13.03.2015
042a

PRESSEMITTEILUNGEN
DER DEUTSCHEN
BISCHOFSKONFERENZ



Impulsvortrag
von Bischof Norbert Trelle (Hildesheim),
Vorsitzender der Migrationskommission
der Deutschen Bischofskonferenz,

bei der XI. Jahrestagung Illegalität „Irreguläre Migration im Recht“
am 11. – 13. März 2015 in der Katholische Akademie in Berlin

1. Auch als Vorsitzender des Katholischen Forums „Leben in der Illegalität“ möchte ich Sie alle noch einmal sehr herzlich zu dieser XI. Jahrestagung willkommen heißen. Dass Sie einmal mehr so zahlreich hier erschienen sind, zeigt, wie aktuell die Fragen rund um die aufenthaltsrechtliche Illegalität auch nach über zehn Jahren noch sind.

Ich freue mich, dass wir als Kirche gemeinsam mit unseren langjährigen Partnern aus der Wissenschaft, nicht zuletzt dem „Rat für Migration“, auch in diesem Jahr Gelegenheit haben, zu einem kritisch-konstruktiven Austausch zwischen Wissenschaft, Praxis der sozialen Arbeit, staatlicher Verwaltung auf allen Ebenen und politischen Entscheidungsträgern beizutragen.

2. Irreguläre Migration ist eine politische Herausforderung für Deutschland und Europa und ein gesellschaftliches Problem. Wie umstritten gerade ungesteuerte Zuwanderung ist, haben die Demonstrationen der vergangenen Monate wieder eindrücklich gezeigt. Eine Herausforderung ist irreguläre Migration insbesondere auch für den Rechtsstaat. Denn – wir weisen darauf seit vielen Jahren hin – es gibt ein Spannungsfeld zwischen dem unbestrittenen Recht eines Staates bzw. einer Staatengemeinschaft, Zuwanderung zu regeln und den individuellen Rechten auch derer, die ohne Erlaubnis kommen oder bleiben. Bevor ich auf dieses Spannungsverhältnis näher eingehe, will ich zunächst noch auf einen weiteren Punkt hinweisen: die Vielfalt der Lebenssituationen von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität und – damit verbunden – die Vielzahl von Gründen, die zu einem irregulären Aufenthalt führen.

Vor dem Beitritt vieler mittel- und osteuropäischer Staaten zur EU und den damit verbundenen aufenthaltsrechtlichen Erleichterungen für deren Bürger wurde die Zahl der illegal Aufhältigen in Deutschland auf über eine Million

Kaiserstraße 161
53113 Bonn

Postanschrift
Postfach 29 62
53019 Bonn

Tel.: 0228-103 -214
Fax: 0228-103 -254
E-Mail: pressestelle@dbk.de
Home: www.dbk.de

Herausgeber
P. Dr. Hans Langendörfer SJ
Sekretär der Deutschen
Bischofskonferenz

Menschen geschätzt. Der EU-Beitritt dieser Staaten hatte die Wirkung eines riesigen „Legalisierungsprogramms“, sodass die Schätzungen nun seit einigen Jahren konstant zwischen 100.000 und 400.000 liegen. Es ist offensichtlich: Illegaler Aufenthalt ist weiterhin eine gesellschaftliche Realität in erheblichem Umfang.

Ich will drei Beispiele aus der Beratungspraxis andeuten, an denen deutlich wird, wie unterschiedlich die Verhältnisse der Menschen sind, die sich illegal in Deutschland aufhalten und wie verschieden die „Wege in die Illegalität“ sind. Zunächst ist da die Haushaltshilfe aus Brasilien, die drei deutsche Familien „betreut“, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen – natürlich ohne Arbeitsvertrag und bar bezahlt. Dann gibt es die Pflegefachkraft, die bei einer betagten Dame wohnt, die ihre eigenen Kinder aber in der Ukraine zurückgelassen hat und nun jeden Monat Geld nach Hause schickt. Oder den Schneider aus Bangladesch, der in Heimarbeit Einzelstücke näht und für Änderungsschneidereien Aufträge übernimmt. Diese Menschen leben einerseits unter Umständen, die oft als „Schattenwelt“ bezeichnet werden. Andererseits gibt es viele Berührungspunkte mit unserem eigenen Leben, sie sind uns oft buchstäblich „nah“.

Die wenigsten Menschen, die sich ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland aufhalten, entscheiden sich von vornherein für eine illegale Einreise und den illegalen Aufenthalt. Die meisten gleiten nach unseren Erfahrungen aus einem legalen Status in einen illegalen ab: Zuweilen geht es hier um abgelehnte Asylbewerber, häufiger um Personen, die nach Ablauf eines Visums – etwa als Au-Pair, Student oder Tourist – Deutschland nicht mehr verlassen wollen oder können. Gemeinsam ist allen, dass ihnen durch unsere Gesetze der Zugang zu elementaren Rechten erschwert und teilweise faktisch unmöglich gemacht wird und dass ihnen unser Rechtssystem bisher nur sehr wenige – zu wenige, wie wir finden – Möglichkeiten bietet, einen Ausweg zu finden. Eine Ursache dafür liegt vermutlich in der vorrangig ordnungsrechtlichen Perspektive, mit der unser Rechtssystem die aufenthaltsrechtliche Illegalität betrachtet. Der Kontrolle wird eine klare Priorität eingeräumt.

3. Ich möchte meinen weiteren Überlegungen eine Prämisse voranstellen: Für die Kirche ist die Treue zum Recht ein hohes Gut. Wir haben dies oft betont und ich wiederhole es gerne einmal mehr: Die Treue zum Recht ist für das Funktionieren eines Gemeinwesens elementar. Die moralische Verpflichtung zur Rechtstreue gilt in einem Staat, in dem das Recht demokratisch legitimiert ist, umso mehr.

Ein Rechtssystem wie das unsere, in dessen Zentrum die Würde des Menschen steht, kommt indes kaum ohne Bezug zu zwei Begriffen aus, die selbst keine rechtlichen Begriffe sind: Gerechtigkeit und Barmherzigkeit. Beide Begriffe sind vielschichtig und geradezu schillernd. Heute Abend sind sie für uns aus folgender Perspektive relevant: Aus Gerechtigkeitserwägungen ist die grundsätzlich gleiche Geltung der Gesetze für alle, die Gleichheit aller vor dem Gesetz und die nicht zuletzt dadurch entstehende Rechtssicherheit von großer Bedeutung. Barmherzigkeit hingegen will ich verstehen als ein der Ausgestaltung

und Umsetzung der Rechtsordnung im Idealfall zugrunde liegendes Prinzip: Die Handlungs- und Ermessensspielräume sollten nach Möglichkeit so genutzt werden, dass Lösungen möglich werden, die den Bedürfnissen der Menschen ebenso Rechnung tragen wie dem Grundsatz rechtlich staatlichen Handelns. Thomas von Aquin hat in seinem Kommentar zum Matthäus-Evangelium den Zusammenhang dieser beiden Begriffe sehr treffend beschrieben, wenn er feststellt: „Iustitia sine misericordia crudelitas est, misericordia sine iustitia mater est dissolutionis.“ (Gerechtigkeit ohne Barmherzigkeit ist Grausamkeit; Barmherzigkeit ohne Gerechtigkeit ist die Mutter des Zerfalls.)

Vor diesem Hintergrund würde ich Ihnen gern folgenden Gedankengang nahebringen: Unbestritten ist der illegale Aufenthalt in Deutschland strafbar. Genauso unbestritten gelten die unveräußerlichen Menschenrechte auch für diejenigen, die sich illegal hier aufhalten. Aus diesem Grund stehen auch Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität entscheidende Rechte zu, die andere Rechtsgebiete berühren: das Recht auf Gesundheitsversorgung, das Recht auf Bildung und das Recht, vor Ausbeutung geschützt zu werden. Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität können diese elementaren sozialen Rechte allzu oft nur um den Preis der Aufdeckung und Ausweisung oder gar Abschiebung geltend machen. Es besteht, wie gesagt, ein letztlich nicht vollständig auflösbares Spannungsverhältnis zwischen den zweifellos notwendigen und legitimen ordnungsrechtlichen Notwendigkeiten, die Einreise und den Aufenthalt in Deutschland zu regulieren, und den ebenso zweifellos legitimen individuellen Rechten auch der illegal aufhaltigen Menschen. Die Erfahrung zeigt, dass dieses Spannungsverhältnis allzu oft zulasten der Schwachen – der Menschen ohne Aufenthaltsstatus – aufgelöst wird. Da auch die Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung einen Wert darstellt, müssen wir als Staat und als Gesellschaft Wege finden, mit diesem Spannungsverhältnis so umzugehen, dass unserem Rechtsstaat *und* den Betroffenen so weit wie möglich Genüge getan wird. Trotz einiger Fortschritte in den vergangenen Jahren – ich denke hier etwa an die Aufhebung der Meldepflichten für Bildungseinrichtungen oder die Verbesserungen in der Gesundheitsversorgung wenigstens im Notfall – ist hier noch ein gutes Stück Weg zu gehen.

4. Was bedeuten nun diese theoretischen Erwägungen für die Praxis? In den vergangenen Monaten haben wir im Katholischen Forum „Leben in der Illegalität“ einige Überlegungen ventiliert, die vielleicht helfen können, die Potentiale in der Gestaltung und Auslegung des Rechts weiterzuentwickeln. Dabei kann es nicht um umfassende Lösungen und fertige Konzepte gehen, sondern um pragmatische Ansätze und „Teilantworten“, mit denen bestimmte Missstände oder auf längere Dauer unhaltbare Lebenssituationen angegangen werden können. Denn eines ist gewiss: Illegaler Aufenthalt lässt sich nie vollständig unterbinden, Staat und Gesellschaft werden immer vor der Herausforderung stehen, einen angemessenen Umgang damit zu finden.

Die jahrelange intensive Auseinandersetzung mit den rechtlichen Problemen, die ein illegaler Aufenthalt in Deutschland unweigerlich mit sich bringt, und die Kenntnis der Lebensumstände der Betroffenen aus der Beratungspraxis machen deutlich, dass oft sehr

praktische Hindernisse auftauchen, wenn Menschen ohne Aufenthaltsstatus ihre Rechte in Anspruch nehmen wollen. Häufig liegt die Ursache weniger in grundsätzlichen rechtlichen Erwägungen oder an einer unverträglich restriktiven Auslegung des Rechts durch die Behörden, sondern vielmehr in der nahezu unübersehbaren Komplexität unseres durchorganisierten und föderalen Staates. Am Beispiel des Schulbesuchs und der zahlreichen bürokratischen Erfordernisse bei der Anmeldung haben wir dies auch auf dieser Tagung schon mehrfach diskutiert.

Diese Erkenntnis hat uns im Forum bewogen, noch einmal neu über das Thema „Regularisierung“ nachzudenken. Wohlgedacht: Wenn wir als Katholisches Forum „Leben in der Illegalität“ von „Regularisierung“ sprechen, meinen wir keine groß angelegten Kampagnen, wie sie vor allem in südeuropäischen Staaten durchgeführt wurden. Die Motivation für diese Kampagnen und die damit gemachten Erfahrungen waren sehr kontextabhängig und können nicht einfach auf deutsche Verhältnisse übertragen werden. Meist wurde allen illegal Aufhältigen, die bestimmte Kriterien erfüllten (wie beispielsweise nachweisbare Aufenthaltsdauer, soziale Integration oder einen Arbeitsplatz), die Möglichkeit eröffnet, einen Aufenthaltsstatus zu erhalten. Die Vorteile liegen ebenso wie die Nachteile auf der Hand: Zwar gibt es relativ klare Kriterien für eine Regularisierung illegal aufhältiger Personen, das prinzipielle Problem des illegalen Aufenthalts ist mit einmaligen Aktionen jedoch nicht zu lösen. Alle, die die Kriterien nicht erfüllen, bleiben in der Illegalität. Ebenso werden weiterhin Menschen illegal zuwandern oder in einen illegalen Status abgleiten.

Wie bereits angesprochen, zeigt die Erfahrung, wie unterschiedlich die Gründe für einen illegalen Aufenthalt sein können. Wir halten daher Lösungsansätze, die flexible rechtliche Reaktionen auf verschiedenste Konstellationen ermöglichen, für zielführend. Es geht dabei um eine größere Durchlässigkeit des Rechts in Richtung „Legalität“ bzw. um Perspektiven zur Vermeidung von „Illegalität“. Aus manchen ursprünglich legalen Migrationsprojekten wird später ungewollt – und oft unnötigerweise – eine illegale Situation. Etwa wenn es ausländischen Studenten nach ihrem Abschluss nicht gelingt, innerhalb der dafür zugestandenen Frist einen qualifizierten Arbeitsplatz zu finden. Eine große Rolle spielen auch die nur sehr eingeschränkten Möglichkeiten, die Einreise mit einem „falschen“ Visum oder ohne Visum nachträglich zu „heilen“ und von Deutschland aus ein neues Visumverfahren zu betreiben, selbst wenn die Erfolgsaussichten dafür gut sind. Die Betroffenen müssen, um ein Visumverfahren durchzuführen, zunächst ausreisen und vom Ausland aus einen (neuen) Antrag stellen. Die damit verbundenen Unsicherheiten und möglicherweise sogar Gefahren oder auch die Sorge, in der Wartezeit eine bereits gefundene Arbeit wieder zu verlieren, schrecken häufig so sehr ab, dass die Betroffenen sogar mit einem illegalen Aufenthalt vorlieb nehmen. Kleinere rechtliche Änderungen an dieser Stelle wären für viele eine große Erleichterung, ohne dass der Staat hier seinen Anspruch auf Durchsetzung der Migrationskontrolle aufgeben müsste. Ein weiterer neuralgischer Punkt sind die Regelungen bezüglich des Familiennachzugs – hier sind die Bedingungen so ausgestaltet, dass sie von Menschen mit geringem Einkommen nur schwer erfüllt werden können. Wir sollten darüber

nachdenken, hier eine größere Flexibilität zu erreichen. Das gilt auch für die Frage nach dem engen Familienbegriff, den unser Recht zugrunde legt. Wenigstens in begründeten Einzelfällen wäre auch hier eine Ausweitung notwendig. Als ein weiterer Punkt ist der Zugang zum Arbeitsmarkt zu nennen. Es ist zu hoffen, dass die in den vergangenen Jahren eingeführten zusätzlichen Möglichkeiten des Zuzugs auch für Arbeitnehmer, die nicht über formal höchste Qualifikationen verfügen, so viele legale Zugangsmöglichkeiten eröffnen, dass illegale Aufenthalte häufiger vermieden werden können. Wir sollten die aktuelle Debatte um ein Einwanderungsgesetz nutzen, auch hier noch einmal genauer hinzuschauen, ob nicht weitere Lockerungen sinnvoll sein können. Als einen letzten Punkt will ich – noch in Form einer Frage oder Anregung – an die Bleiberechtsregelungen für langjährig Geduldete erinnern. Bieten nicht auch sie Anknüpfungspunkte, um Fallkonstellationen auszuloten, bei denen aus humanitären Erwägungen – wie etwa das Zusammenleben mit minderjährigen Kindern – auch ohne vorherige Duldung Wege in einen legalen Aufenthalt eröffnet werden können?

Als vorläufiges Fazit möchte ich festhalten: Wenn es gelingt, möglichst vielen Menschen das „Abrutschen“ in die aufenthaltsrechtliche Illegalität zu ersparen oder sie aus der Illegalität herauszuholen, könnten wir wenigstens für sie das genannte Spannungsverhältnis zwischen Ordnungsrecht und sozialen Rechten auflösen. Es wird aber immer Fälle geben, die auch bei größter Flexibilität und entgegenkommender Ausübung von Ermessen nicht so zu lösen sind, dass am Ende ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann. Diese Konstellationen müssen ebenfalls mit Augenmaß behandelt werden. Auch in solchen Fällen dürfen den Betroffenen die elementaren sozialen Rechte nicht faktisch vorenthalten werden.

5. Einige Bemerkungen möchte ich noch sozusagen in „eigener Sache“ machen. Das Katholische Forum „Leben in der Illegalität“ wurde ins Leben gerufen, um die verschiedenen kirchlichen Akteure, die sich für Menschen ohne Aufenthaltsstatus einsetzen, zu vernetzen, die Ressourcen zu bündeln, und die anwaltschaftliche Arbeit effizienter und effektiver gestalten zu können. Bei seiner Gründung war das Forum als ein auf drei Jahre befristetes Projekt angelegt. Wir mussten schnell erkennen, dass dieser Zeitplan angesichts der Komplexität des Themas und der politischen Widerstände allzu ambitioniert war. Wir haben uns daher immer wieder entschlossen, das Projekt um weitere drei Jahre zu verlängern – inzwischen arbeitet das Forum seit elf Jahren. Mit Auslaufen des aktuellen Projektzeitraums im kommenden Jahr stehen wir vor der Herausforderung, die Arbeit der Kirche in diesem Handlungsfeld neu zu strukturieren. Dass sie weitergehen wird, steht außer Frage – die Details des „wie“ werden derzeit zwischen allen beteiligten Personen und Institutionen intensiv diskutiert.

6. Ich freue mich nun mit Ihnen auf die Vorträge und Diskussionen des heutigen Abends und der kommenden Tage und hoffe, dass sie die Debatte um den Umgang mit irregulärem Aufenthalt einen kleinen Schritt weiterbringen werden. Wir sind es den betroffenen Menschen schuldig, in diesen Bemühungen nicht nachzulassen.