

**Innenausschuss**

**Protokoll**

15. Sitzung

**(Bandabschrift)**

**Öffentliche Anhörung**

am Montag, 26. Juni 2006, 12.00 Uhr  
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1

**Sitzungssaal: Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101 (Anhörungssaal)**

**Vorsitz: Sebastian Edathy, MdB**

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Wolfgang Wieland, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben  
**BT-Drucksache 16/445**

- b) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Kersten Naumann, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE.

Für die unbeschränkte Geltung der Menschenrechte in Deutschland  
**BT-Drs. 16/1202**

## **Thematische Gliederung**

1. Meldepflichten/Datenübermittlung (Krankenhäuser/Schulen)
2. Problematik der Strafbarkeit von Beihilfehandlungen humanitärer Helfer und Erkenntnisse zur Straffälligkeit
3. Arbeitsrechtliche Situation (Einklagbarkeit von Lohn)
4. Soziale Rechte im Hinblick auf Schul- und Kita-Besuch
5. Europäische Erfahrungen mit Legalisierungsverfahren

	<u>Seite</u>
<b>I. Anwesenheitsliste</b>	4
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitglieder des Deutschen Bundestages</li> <li>• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen</li> </ul>	
<b>II. Sachverständigenliste</b>	6
<b>III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten</b>	7
<b>IV. Protokollierung der Anhörung</b> Bandabschrift	8
<b>V. Anlage 1</b>	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen - Ausschussdrucksachen-Nr.: 16(4)77ff -	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MinR Wilfried Schmäing</b> Hessisches Ministerium des Innern und für Sport - 16(4)77 -</li> <li>• <b>Norbert Cyrus</b> Universität Oldenburg - 16(4)77A -</li> <li>• <b>Dr. Ute Koch</b> Kath. Forum Leben in der Illegalität - 16(4)77B -</li> <li>• <b>Bertold Sommer</b> Bundesverfassungsrichter a. D. - 16(4)77C -</li> <li>• <b>Dr. med. Cornelia Goesmann</b> Bundesärztekammer, Berlin - 16(4)77D -</li> <li>• <b>Prof. Dr. Winfried Kluth</b> Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg - 16(4)77E -</li> </ul>	<p>87</p> <p>90</p> <p>96</p> <p>102</p> <p>104</p> <p>106</p>
<b>Anlage 2</b>	
Nicht angeforderte Stellungnahme - Ausschussdrucksache-Nr.: 16(4)81 -	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dr. Philip Anderson</b></li> </ul>	111

**I. Anwesenheitsliste**

**Bundesregierung**

**Bundesrat**

**Fraktionen und Gruppen**

**II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung  
am 26. Juni 2006**

<b>Prof. Dr. Michael Bommers</b>	Universität Osnabrück Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
<b>Norbert Cyrus</b>	Universität Oldenburg EU-Projekt POLITIS
<b>Dr. med. Cornelia Goesmann</b>	Vizepräsidentin der Bundesärztekammer Landesärztekammer von Niedersachsen
<b>Prof. Dr. Winfried Kluth</b>	Universität Halle-Wittenberg Lehrstuhl für Öffentliches Recht
<b>Dr. Ute Koch</b>	Kath. Forum Leben in der Illegalität Berlin
<b>MinR Wilfried Schmäing</b>	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
<b>Bertold Sommer</b>	Richter am Bundesverfassungsgericht a. D. Berlin

### **III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten**

#### **Sprechregister der Sachverständigen**

	<b>Seite</b>
<b>Prof. Dr. Michael Bommers</b>	10, 47, 63, 70, 76
<b>Norbert Cyrus</b>	13, 46, 70, 77
<b>Dr. Cornelia Goesmann</b>	15, 43, 56, 69
<b>Prof. Dr. Winfried Kluth</b>	18, 41, 57, 69, 79, 80
<b>Dr. Ute Koch</b>	22, 40, 58, 68, 81
<b>Wilfried Schmäing</b>	25, 38, 59, 67, 81, 83, 85
<b>Bertold Sommer</b>	27, 37, 38, 61, 66, 83

#### **Sprechregister der Abgeordneten**

<b>Vors. Sebastian Edathy</b>	8, 22, 25, 31, 32, 48, 49, 55, 64, 65, 66, 71, 75, 80, 83, 85, 86
<b>Abg. Josef Philip Winkler</b>	22, 80
<b>Abg. Reinhard Grindel</b>	32, 38, 49, 54, 69, 71
<b>Abg. Dr. Max Stadler</b>	33, 37, 38, 51, 65, 72
<b>Abg. Rüdiger Veit</b>	34, 52, 62, 65, 66, 72, 81
<b>Abg. Ulla Jelpke</b>	36, 73, 80, 85
<b>Abg. Wolfgang Wieland</b>	36, 53, 54, 74
<b>Abg. Volker Beck (Köln)</b>	49
<b>Abg. Sevim Dagdelen</b>	52, 53, 75, 85
<b>Abg. Alois Karl</b>	55
<b>Abg. Dr. Hans-Peter Uhl</b>	64

#### **IV. Protokollierung der Anhörung (Bandabschrift)**

Vors. **Sebastian Edathy**: Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich darf hiermit die 15. Sitzung des Innenausschusses in der laufenden Wahlperiode, die als öffentliche Sachverständigenanhörung stattfinden wird, eröffnen. Sie wird als Sachverständigenanhörung stattfinden zu einem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Titel „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben“ und zu einem Antrag der Fraktion DIE LINKE. mit dem Titel „Für die unbeschränkte Geltung der Menschenrechte in Deutschland“. Das sind jeweils die Bundestagsdrucksachen 16/445 bzw. 16/1202. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein Name ist Sebastian Edathy, ich bin der Vorsitzende des Bundestagsinnenausschusses und werde heute die Anhörung leiten. Ich danke den Damen und Herren Sachverständigen, dass sie der Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und den mitberatenden Ausschüssen zu den Vorlagen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bzw. der Fraktion DIE LINKE. zu beantworten.

In diesem Zusammenhang darf ich Sie darüber informieren, dass, abweichend von der gedruckten Einladung, anstelle von Herrn Dr. Hoppe, dem Präsidenten der Bundesärztekammer, der heute verhindert ist, Frau Dr. Goesmann die Bundesärztekammer vertritt, sie ist die Vizepräsidentin. Weiter begrüße ich auch alle anwesenden Gäste und Zuhörer sowie die Vertreter der Medien. Ich gehe davon aus, im Laufe der Anhörung auch noch die Bundesregierung begrüßen zu dürfen, die heute wahrscheinlich durch den Parlamentarischen Staatssekretär Altmaier vertreten sein wird. Die Anhörung wird live im Hauskanal des Deutschen Bundestages übertragen. Die Sachverständigen sind im Vorfeld der Anhörung gebeten worden, eine schriftliche Stellungnahme zu dem uns heute beschäftigenden Themenkomplex abzugeben. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich im Namen des Ausschusses. Die Stellungnahmen sind den Mitgliedern des Ausschusses und auch den Mitgliedern der mitberatenden Ausschüsse zugeleitet worden. Zudem werden sie dem Protokoll über die Anhörung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass das Einverständnis der Sachverständigen zur öffentlichen Durchführung der



Anhörung auch die Aufnahme der schriftlichen Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst, die dann später zu erstellen sein wird.

Von der heutigen Anhörung wird eine Bandabschrift gefertigt, deshalb bitte ich Sie, vor Ihrem jeweiligen Redebeitrag Ihren Namen zu nennen, damit die Äußerungen später richtig zugeordnet werden können. Das Protokoll wird den Sachverständigen übersandt. Im Anschreiben zu dem Protokollentwurf werden Ihnen, meine Damen und Herren Sachverständigen, Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache, bestehend aus dem Protokoll und den schriftlichen Stellungnahmen, wird im Übrigen nach der Freigabe auch in das Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt vorgesehen ist, die Anhörung bis 16.00 Uhr durchzuführen. Zur Frage, ob wir zwischenzeitlich eine Pause einlegen wollen oder durchgehend tagen, schlage ich vor, dass wir gegen 14.00 Uhr eine Pause von 30 Min. einlegen. Wenn es in der Runde der Kolleginnen und Kollegen und bei den Sachverständigen keine anderweitigen Vorschläge gibt, würde ich gegen 14.00 Uhr noch einmal das Thema Pause aufrufen.

Einleitend möchte ich jedem der Sachverständigen, in Absprache mit den Obleuten des Ausschusses, die Gelegenheit geben, in einer Erklärung von bitte längstens 8 Minuten die Kernaussagen zum Anliegen der Vorlagen akzentuiert darzustellen. Danach werden wir mit der Befragung durch die Berichterstatter und die weiteren Bundestagskolleginnen und -kollegen beginnen. Die thematische Gliederung der Sachverständigenanhörung war schon der Einladung zu entnehmen. Die fünf Komplexe, die uns heute in der Frage- und Antwortrunde beschäftigen sollen, können Sie der Tagesordnung des Innenausschusses entnehmen.

In dieser Reihenfolge der fünf Punkte würden wir dann jeweils auch die Fragenkomplexe strukturieren. Wenn Sie damit einverstanden sind, können wir so verfahren.

Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge würde ich zunächst Herrn Prof. Dr. Bommes vom Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück um sein Einführungsstatement bitten. Bitte, Herr Prof. Bommes.

**SV Prof. Dr. Michael Bommes** (Universität Osnabrück, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien): Ich möchte in meinem Statement, in dem ich nicht so sehr auf einzelne Punkte eingehen möchte, im Wesentlichen ein rechtliches und ein politisches Argument, im Hinblick auf einen relativen Rücktritt des Staates von einer Meldepflicht oder auch der Strafandrohung im Hinblick auf Beihilfe, im Hinblick auf Berufsgruppen, die in Bereichen tätig sind, die unter den Feldern von Gesundheit, Erziehung und Rechtsschutz definiert sind, vortragen. Um diese Argumente zu verdeutlichen, möchte ich zunächst zwei Anmerkungen zu dem machen, womit wir es zu tun haben, wenn wir uns mit der Migration von Illegalen und ihrem Aufenthalt auf dem Territorium befassen. Zugespitzt kann man sagen, illegale Migration, nicht nur in Deutschland, auch in Europa und den anderen Ländern, ist immer auch Ausdruck einer Leistungsschwäche von Staaten bezüglich der Kontrolle ihres Territoriums. Das hat seine Grundlage auf der einen Seite sicher darin, dass Migration Teil einer Mobilität in der modernen Gesellschaft ist, die allen Individuen, die sich durch die Welt bewegen, abverlangt ist, um soziale Teilnahmekancen wahrzunehmen. Dabei treffen sie, wie man deutlich sehen kann, mit ihren Interessen auch immer da, wo sie hinwandern, auf eine entsprechende Nachfrage und auf der anderen Seite ist diese Illegalität natürlich auch ein Resultat dessen, was Staaten heute wollen und auch können. Zum einen ist die Kontrolle illegaler Migration immer auch begrenzt durch eine auf der anderen Seite gewollte Liberalität - Liberalität von Gütern, Waren, Geldverkehr und auch Personen - und alle Kontrollversuche sind gewissermaßen daran auszubalancieren. Illegale Migration ist aber auch Ausdruck und gewissermaßen die Rückseite der Migrationspolitik, nicht nur in Deutschland sondern auch in Europa, insofern, als eben einem weltweiten Wanderungsdruck nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten der Zuwanderung gegenüberstehen. Dies kann man als so etwas wie den allgemeinen Kontext nehmen, in dem wir es heute mit illegaler Migration zu tun haben. Die Frage, die uns hier beschäftigt, ist, inwieweit es illegal aufhältigen Personen möglich ist, so etwas wie grundlegende Menschenrechte wahrzunehmen und wie man insbesondere die Probleme vermeiden kann, die damit verbunden sind, dass es diverse Hindernisse für eine solche Wahrnehmung gibt.

Ganz ohne Zweifel hat der, der sich auf dem Territorium des Staates aufhält, immer auch ein Recht auf die Erfüllung elementarer Lebensbedürfnisse und auch der Staat muss die tatsächliche Wahrnehmung solcher Lebensbedürfnisse ermöglichen. Man muss hinzufügen, das tut der Staat zwar auch zu weiten Teilen, er darf aber auf der

anderen Seite auch nicht im Wege stehen. Wie ich bereits gesagt habe, ist der Sachverhalt der, dass illegal im Lande leben, immer auch Ausdruck eines Kontrollversagens oder einer Kontrollschwäche von Staaten und damit auch des Staates in der Bundesrepublik ist. Man kann vor diesem Hintergrund, die hier zur Diskussion stehenden Bestimmungen und die Frage, inwieweit sie das Personal, insbesondere im Gesundheitsbereich, im Bereich der Erziehung oder auch des Rechtsschutzes verpflichten, illegal Aufhältige in den vorgesehen Formen unter den dort formulierten Bedingungen zu melden, mit Blick auf den von mir angerissenen Punkt diskutieren. Die Frage, inwieweit der Staat eigentlich der Wahrnehmung von Menschenrechten, verstanden als die Möglichkeit der Erfüllung elementarer Lebensbedürfnisse, durch das, was er berechtigterweise im Sinne des Kontrollinteresses einerseits tut, dem auf der anderen Seite im Wege stehen darf. Mir scheint es so zu sein, dass wir es mit Bezug auf Meldepflicht und die entsprechenden Problematiken im Umfeld von Beihilfe mit einem Fall zu tun haben, bei dem das staatliche Kontrollinteresse in Bereiche hineinexpandiert wird, nämlich Gesundheitsversorgung, Erziehung und Rechtsschutz, indem durch diese Expansion des Kontrollinteresses gewissermaßen eine Aufgabenerfüllung in diesen Bereichen in dem Sinne eingeschränkt wird, dass es durch die betroffenen Migranten zur Wahrnehmung ihrer Menschenrechte, sprich der Erfüllung elementarer Lebensinteressen, nur in eingeschränktem Maße kommen kann. Wie ist das gemeint? Wenn man sich durch Vergleich klarmacht, womit man es in den Bereichen von Gesundheit, Erziehung und auch Rechtsschutz zu tun hat, dann ist es klar, dass die dort zu erfüllenden Aufgaben im Wesentlichen damit zu tun haben, dass Migranten, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, ein Recht haben auf medizinische Notversorgung, dass Kinder erzogen werden sollen und dass sie Möglichkeiten des Rechtsschutzes haben. Wir wissen, dass diese Möglichkeiten durch Migranten in problematischer Weise, angesichts der von ihnen gesehenen Bedrohung oder Gefahr erfasst zu werden und anschließend das Land verlassen zu müssen, nur eingeschränkt oder gar nicht wahrgenommen werden und zwar mit problematischen Folgen. An dieser Stelle stellt sich meines Erachtens in rechtlicher Perspektive das Problem, ich bin allerdings kein Jurist, diese Frage wäre dann zu diskutieren, dass der Staat, wenn man formal hinsieht, gewissermaßen sein empirisches Kontrollversagen, nämlich die Tatsache, dass wir illegale Migranten haben, dadurch zu lösen versucht, dass er Meldepflichten und auch durch die Unklarheiten im Hinblick auf die Beihilferegulungen, Einrichtungen, in deren

Kernaufgabenstellungen es gerade nicht liegt zu kontrollieren, sondern gesundheitlich zu handeln oder zu erziehen, mit Aufgaben belegt, die im Kern ihre eigentlichen Aufgaben nicht ausmachen. Das kann man durch Vergleich daran erkennen, dass dies nur Einrichtungen betrifft, die eine öffentlich-rechtliche Verfassung haben. Im Vergleich: private Krankenhäuser und private Schulen unterliegen nicht den gleichen Bestimmungen und sind davon nicht betroffen, so wie es öffentlich-rechtlich verfasste Krankenhäuser und Schulen sind. Daraus ergibt sich meines Erachtens, dass nur die öffentlich-rechtliche Verfassung dieser Einrichtungen das Personal mit den entsprechenden Kontrollaufgaben belegt und damit aber entsprechende Auswirkungen auf ihre Aufgabenstellungen hat. In dem Sinne, dass sie sie nicht wahrnehmen können, da entsprechende Migranten diese Bereiche nicht mehr aufsuchen. Mir scheint es unter dem Gesichtspunkt so zu sein, dass der Staat die Aufgabe hat, dass tatsächliche Rechte auf Versorgung und Erfüllung elementarer Lebensbedürfnisse, also die Aufgabe der tatsächlichen Gewährleistung hier möglicherweise durch die Expansion seiner Kontrolle in fremde Aufgabenbereiche - nämlich Gesundheit und Erziehung - einschränkt und in der Tat hier so etwas wie ein Rechtsproblem vorliegt.

Es gibt neben diesem rechtlichen Argument ein zweites politisches Argument, das in den letzten ein bis zwei Jahren wiederkehrend diskutiert worden ist, ich möchte es aber noch einmal in Erinnerung rufen. Wir wissen, dass die Folgen einer nicht durchsetzbaren Kontrolle über das Territorium und die Nichtwahrnehmung entsprechender Möglichkeiten der Gesundheitsversorgung, der Nichterziehung von Kindern und des mangelnden Rechtsschutzes perspektivisch Konsequenzen haben, die nicht im Interesse des Staates liegen können. Erstens unter dem Gesichtspunkt, dass nicht oder schlecht erzogene Kinder immer auch ein Problem unter dem Gesichtspunkt der Integration in die Gesellschaft sind, auch im Hinblick auf die kompetente Teilnahme an der Gesellschaft, wenn man davon ausgeht, dass man es, jedenfalls zum Teil, mit dauerhaft hier lebenden Personen zu tun hat. Zweitens, dass Probleme mangelnder Gesundheitsversorgung nicht nur ein Problem für die Individuen sind, sondern immer auch ein Problem der öffentlichen Gesundheit. Drittens und das ist mein letzter Punkt, sind Probleme eines nicht gewährleisteten Rechtsschutzes immer auch Probleme, die dazu führen, dass so etwas wie Lücken der Gültigkeit und der Durchsetzung des Rechts und damit natürlich Kriminalität und Gewalttätigkeit vorangetrieben werden. Ich bedanke mich.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Bommes. Als nächster Sachverständiger hat Herr Norbert Cyrus von der Universität Oldenburg, vom Interdisziplinären Zentrum für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen das Wort. Bitte, Herr Cyrus.

SV **Norbert Cyrus** (Universität Oldenburg, Interdisziplinäres Zentrum für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen): Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung. Ich bin sehr froh, dass der Innenausschuss des Deutschen Bundestages sich mit dem Thema illegale Einwanderung endlich befasst, denn man muss sagen, dass die illegale Einwanderung ein Problem ist, das schon seit langem existiert. Weltweit wird geschätzt, dass ungefähr 40 Mio. Menschen ohne Aufenthaltsstatus illegal in verschiedenen Ländern leben. Für die EU werden Schätzungen von 4,5 bis 6 Mio. Menschen genannt, in Deutschland reichen die Schätzungen von 100.000 bis 1 Mio., je nachdem welche Kriterien und Definitionen man anwenden will. Zumindest ist so viel sicher: es besteht ein erheblicher Umfang an illegaler Migration auch in Deutschland, was mit einer Reihe von Problemen verbunden ist. Damit stellt sich auch und besonders in Deutschland die Frage, wie ein angemessener staatlicher Umgang mit illegaler Einwanderung aussehen kann und könnte. Ich denke, es ist ausdrücklich noch einmal darauf hinzuweisen, dass mit dem zurzeit verfügbaren Instrumentarium das erklärte Ziel der Verhinderung illegaler Einreisen und Aufenthalte jetzt und auch in Zukunft nicht erreicht werden kann. Aus dieser Konstellation ergeben sich zwei migrationspolitische Ziele als Zielvorgaben. Das eine ist, ein kohärentes Gesamtkonzept zu entwickeln, um die Anreize für illegale Migration zu verringern. In diesem Zusammenhang werden z. B. auch Legalisierungsprogramme erwähnt und es ist auch in den Themenkatalog der Anhörung aufgenommen. Das Zweite ist, den menschenrechtlichen Schutz auch illegalen Einwanderern zu gewährleisten. In der öffentlichen Debatte werden zwei Auffassungen vertreten, die ich als menschen- und ordnungsrechtliche Perspektive bezeichnen möchte, ohne jetzt näher darauf einzugehen; es wird in der Anhörung sicher deutlich werden, was damit gemeint ist und worum es geht. Ich möchte in diesem Zusammenhang nur darauf hinweisen, dass die menschen- und ordnungsrechtliche Zielsetzung oft in einem Gegensatz gesehen wird, weil man sagt, menschenrechtliche Ziele widersprechen ordnungsrechtlichen Vorgaben. Ich

dagegen vertrete die Auffassung, dass eine konsequent angewandte Menschenrechtspolitik auch ordnungspolitische Funktionen erfüllt. Ich habe diese Positionen ausführlicher in zwei Veröffentlichungen erläutert, einmal eine Expertise für den Sachverständigenrat Zuwanderung und Migration und in einer Studie für das Internationale Arbeitsamt über Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Nach meinen Erkenntnissen, die auch den Stand der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung berücksichtigen, führen erweiterte Schutzmaßnahmen zu Gunsten illegaler Migranten nicht automatisch zu mehr illegaler Migration. Ich denke, das ist ein ganz wichtiges Ergebnis, das man festhalten muss: mehr Schutzmaßnahmen für illegale Migranten führen nicht automatisch zu mehr illegaler Migration. Entscheidend für die Entwicklung des Umfangs der Zahlen illegaler Migration ist vielmehr der Zugang zum Arbeitsmarkt, vor allem zum informellen Arbeitsmarkt. Maßnahmen, die auf Reduzierung illegaler Migration abzielen, sollten schwerpunktmäßig auch diesen Bereich vornehmen. Man könnte in diesem Zusammenhang die Erfahrungen mit der Visaerteilung für Ukrainer erwähnen. Sie haben ein Visum von Deutschen Botschaften bekommen, sind aber mit dem deutschen Visum nicht nach Deutschland gegangen, sondern nach Spanien und Portugal. Dort haben Sie Arbeitsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft gefunden. Ich denke, dass vergleichbare Wechselwirkungen auch zwischen ordnungs- und menschenrechtlicher Perspektive auch in den Bereichen der Bildung und des Gesundheitsschutzes bestehen - Herr Prof. Bommers hat darauf aufmerksam gemacht. Wenn der Zugang zu Schulbildung und dem Gesundheitssystem behindert wird, hat das beträchtliche Folgen. Für den Bereich des Arbeitsmarktes kann ich sagen, dass die Verhinderung des Zugangs zum Rechtsschutz dazu führt, dass die betroffenen Migranten rechtloser werden, dass ihnen der Zugang zum Rechtsschutz verwehrt wird und dass diese Rechtlosigkeit von Arbeitgebern ausgenutzt wird, die illegale Migranten leichter ausbeuten können - das ist ein Ergebnis der Studie für die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Damit werden Anreize geschaffen, illegale Beschäftigung und Einwanderung zu organisieren. Wenn man diese Anreize verringern will, dann - und auch das ist ein Ergebnis der Studie - wäre es sinnvoll, den Rechtsschutz und die Rechtssicherheit auch für illegale Einwanderer und Migranten zu verbessern.

Ich denke, man muss sehr sorgfältig prüfen, inwieweit Schutzmaßnahmen für illegale Einwanderer wirklich ordnungsrechtlichen Zielen entgegenstehen, wie das

selbstverständlich angenommen wird, oder ob sie nicht auch in einem etwas weiter gefassten Begriff ordnungsrechtliche Ziele durchaus stärken und schützen können.

Bei der Diskussion, die vor allem im ordnungsrechtlichen Bereich vertreten wird, stört mich die verkürzte und einseitige Darstellung. Es wird zwar sehr stark auf mögliche Folgen menschenrechtlicher Maßnahmen und Schutzmaßnahmen hingewiesen, es wird aber nicht in gleicher Weise konsequent auf die Konsequenzen und Folgen eingegangen, die die aktuellen ordnungsrechtlichen Maßnahmen haben. Es wird auch nicht geprüft, welche möglichen Alternativen bestehen. Eine der Alternativen haben Sie in Ihrem Fragenkomplex angesprochen, nämlich die Frage der Legalisierungsprogramme. Hierzu muss ich sagen, dass ich mich bisher zu dieser Frage nicht öffentlich geäußert habe aus dem Grunde, weil es in Deutschland eigentlich politischer Konsens ist, dass das kein Thema sein kann. Da dies jetzt aber gefragt ist, sollte ich auch dazu Stellung beziehen. Es ist tatsächlich so, dass gesagt wird, in Deutschland seien Legalisierungsprogramme nicht möglich. Es hat aber in Deutschland bereits entsprechende Programme gegeben hat, die als Alt- oder Härtefallregelung bezeichnet wurden. Auch die Einführung der befristeten temporären Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, die Saisonarbeit, war mit dem erklärten Ziel durchgeführt worden, illegale Beschäftigung in legale Beschäftigung umzuwidmen. An diesen Beispielen sieht man auch noch einmal, dass Maßnahmen, die den Schutz der Migranten verbessern, durchaus auch illegale Migration zurückdrängen können. Vielen Dank!

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Cyrus. Als Nächste hat die Vizepräsidentin der Bundesärztekammer, Frau Dr. Goesmann, das Wort.

SV **Dr. med. Cornelia Goesmann** (Vizepräsidentin der Bundesärztekammer): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte mich bedanken, dass Sie die Bundesärztekammer als sachverständige Institution geladen haben und bitte auch um Verständnis dafür, dass unser Präsident, Herr Prof. Hoppe, heute nicht persönlich teilnehmen kann. Ich möchte mich im Folgenden auf die Passagen des Gesetzentwurfes fokussieren, die ärztliches Handeln betreffen. Dies wäre erstens die Frage der Strafbarkeit ärztlicher Hilfe im Sinne des § 96 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und zweitens die Frage der Übermittlungspflicht von Krankenhäusern und

Sozialämtern - § 87 Abs. 2 AufenthG - sowie die Frage der Übermittlungspflicht der zuständigen Stellen im Sinne eines weiteren Gesetzes.

Meine ärztlichen Kolleginnen und Kollegen in Klinik und Praxis sind unmittelbar von diesen Regelungen betroffen. Ich möchte zunächst anhand von einigen Beispielen verdeutlichen, dass dringender Handlungsbedarf besteht und bitte dabei zu entschuldigen, dass ich auf medizinische Beispiele zurückgreife. In meiner eigenen Praxis in Hannover erschien eine junge Frau ohne Aufenthaltsstatus mit einer so genannten Thalassaemia major - das ist eine Mittelmeeranämie - eine erblich vorkommende Blutkrankheit, die sofort tödlich verläuft, wenn man nicht in regelmäßigen Abständen Bluttransfusionen vornimmt. In ihrem Heimatland erhält sie sie routinemäßig, aber aufgrund Ihrer Flucht hatte sie seit vier Monaten keine Behandlung mehr erhalten. Sie kam in die Praxis mit einer Anämie - einer Blutarmut - von 3,8 Gramm Blutfarbstoff, das ist ein Viertel des benötigten Blutes und normalerweise tödlich. Notwendige Bluttransfusionen wurden von allen von mir angefragten Krankenhäusern aus finanziellen Gründen, weil dafür kein Kostenträger vorhanden war, verweigert. So haben wir für diese Frau Blut gekauft und sie notfallmäßig zwei Tage lang in unserer eigenen Praxis auftransfundiert, bis es ihr wieder besser ging. Ich weiß nicht, was aus dieser Frau geworden ist.

Zweiter Fall: Ein vier- bis fünfjähriges Mädchen mit hohem Fieber und Halsschmerzen sucht einen ärztlichen Kollegen auf, die Familie stammt aus Russland und wird von einem Dolmetscher begleitet. Erstaunlicherweise sind sie zum Arzt gekommen und haben das Kind nicht mit „Hausmittelchen“ behandelt. Ein Rachenabstrich zeigt eine Halsentzündung mit den so genannten Streptokokken, die hoch ansteckend sind, und die unbedingt über 10 Tage mit Antibiotika behandelt werden muss, sonst drohen Spätfolgen und die Verbreitung der Entzündung auf andere, die im Kontakt zu diesem Kind stehen.

Dritter Fall: Eine Frau, 45 Jahre alt, kommt mit einer großen übel riechenden Wunde an der rechten Brust, in die eine ganze Faust hineinpasste. Es handelt sich um einen lange versteckten Brustkrebs im Endstadium mit Metastasen im ganzen Körper. Es bestehen wegen zu später Diagnose und Behandlung jetzt keinerlei Heilungschancen mehr, weil die Frau sich nicht eher in Behandlung getraut hat.



Für den Arzt in der Praxis ergibt sich als typische Situation, dass vormittags während der vollen Sprechstunde ein Patient mit Beschwerden kommt, wie viele andere auch, aber mit dem Unterschied, dass er oder sie keinen legalen Aufenthaltsstatus hat. Der Arzt oder die Ärztin wird selbstverständlich den Patienten untersuchen und behandeln, andernfalls würden wir in massiven Konflikt mit dem ärztlichen Berufsrecht geraten oder wegen unterlassener Hilfeleistung sogar mit dem Strafrecht in Kontakt kommen. Die Frage nach dem Aufenthaltstitel gehört allerdings nicht zu unserer ärztlichen Anamneseerhebung. In diesem Zusammenhang möchte ich auf den Beschluss des Weltärztebundes auf seiner 50. Generalversammlung im Oktober 1998 in Toronto hinweisen. Dieser lautete: „Ärzte haben die Pflicht, einem Patienten, unabhängig von seinem Status, die notwendige Versorgung zukommen zu lassen und Regierungen dürfen weder das Recht des Patienten auf medizinische Behandlung noch die Pflicht des Arztes zu helfen, einschränken.“ Ärzte laufen bei uns jedoch Gefahr, bei der Behandlung von Patienten ohne Aufenthaltstitel, sich der Beihilfe zum illegalen Aufenthalt nach § 96 AufenthG strafbar zu machen. Die Argumentation, es sei in Deutschland noch nie ein Arzt oder eine Ärztin deswegen verurteilt worden, schafft keine Rechtssicherheit, da es immer wieder Ermittlungsverfahren gegen Ärztinnen und Ärzte wegen des Verdachts der Beihilfe zum illegalen Aufenthalt gibt. Vielen Ärzten drängt sich hier der Verdacht auf, damit würde eine gewisse Abschreckung bezweckt oder in Kauf genommen. Daher befürworten wir, dass die entsprechenden Gesetze ergänzt werden, wonach eine Tat nicht strafbar ist, wenn das Ziel der Handlung die humanitäre Unterstützung der betroffenen Personen war.

Aus den gestellten Beispielen geht hervor, dass ärztliche Hilfe von diesem Personenkreis oft zu spät oder gar nicht in Anspruch genommen wird. Grund ist die Angst dieser Menschen vor der Aufdeckung ihres illegalen Aufenthaltsstatus und der dann wahrscheinlichen Abschiebung. Davon können auch ihre Lebenspartner und Kinder betroffen sein. Die Barriere, notwendige ärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen, ist somit immer wieder außerordentlich hoch. Die Unterscheidung, dass öffentliche Stellen übermittlungspflichtig sind, Einrichtungen in privater Trägerschaft - Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände und der Kirchen - aber nicht, ist schon für die meisten Ärzte nicht verständlich, geschweige denn für die betroffenen Migranten selbst. Abgesehen von den persönlichen gesundheitlichen Folgen müssen auch die ökonomischen Folgen einer verschleppten und dann oft komplizierten Erkrankung

berücksichtigt werden. Was bei einer frühzeitigen Diagnose ambulant noch mit wenigen Medikamenten relativ leicht zu heilen gewesen wäre, kann bei verschleppter Erkrankung nur noch mit großem Aufwand und erheblichen Kosten im Krankenhaus behandelt werden.

Zudem ist es für Ärztinnen und Ärzte nicht hinnehmbar, dass die entstehenden Kosten nicht durch die zuständigen Behörden übernommen werden, sondern meist durch die behandelnden Ärztinnen und Ärzte selbst geleistet werden. Betroffene stellen aus Angst vor der Übermittlung ihrer Daten und der drohenden Abschiebung keine Anträge bei den zuständigen Stellen.

Weiterhin erwächst eine Gefahr für die Allgemeinheit, wenn ansteckende Krankheiten aus Angst vor Abschiebung nicht entdeckt und adäquat behandelt werden. Zu nennen sind hier besonders die offene Tuberkulose - ich hatte kürzlich in meiner Praxis wieder einen solchen Fall -, Aids, Hepatitis oder Geschlechtskrankheiten, die nicht selten schon in den Herkunftsländern von Krankheitskeimen verursacht werden, gegen die bereits viele Mittel unwirksam geworden sind.

Aus humanitären Erwägungen und Gründen der Verhältnismäßigkeit empfehlen wir Ärztinnen und Ärzte deshalb eindringlich die Übermittlungspflicht für öffentliche Stellen - Krankenhäuser, Gesundheits- und Sozialämter - nach § 87 AufenthG aufzuheben und entsprechend in § 11 Abs. 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zu beschränken. Dieses richtet mehr Schaden als Nutzen an. Die deutsche Ärzteschaft unterstützt in diesem Sinne den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Vielen Dank!

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Frau Dr. Goesmann. Als Nächster hat Herr Prof. Dr. Kluth von der Universität Halle-Wittenberg das Wort.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, gestatten Sie mir zunächst einige kurze Vorbemerkungen zu unserer heutigen Thematik im Bereich Staats- und Verfassungsrecht. Es ist so, dass die Zuwanderung ohne Beachtung der dafür durch einen Staat legitim gesetzten rechtlichen Grenzen, wie wir es schon mehrfach gehört haben, zu einer in der Tat schwierigen Lage für die

betroffenen Personen führt. Sie führt zu einer Grauzone sozialer Existenz, weil die Betroffenen jeglichen Behördenkontakt aus den bereits genannten Gründen vermeiden. Natürlich ist es auch anerkannt, dass es das Recht eines jeden Staates ist, auf diese illegale Zuwanderung entsprechend zu reagieren, indem ein entsprechender Befund erhoben und dann, das ist auch wichtig, immer zu sehen, dass zunächst die Voraussetzungen für eine Legalisierung des Aufenthaltsstatus nach geltendem Recht überprüft werden. Wenn solche Voraussetzungen auch unter Einbeziehung von deutschem Recht nicht unbekanntes Härtefallklauseln nicht vorliegen, erst dann ist die Abschiebung die normale Rechtsfolge. Wir müssen sehen, dass ein gewisser Teil illegal aufhältiger Personen sicherlich auch die Voraussetzungen für einen solchen Aufenthaltsstatus erfüllt.

Der zweite Punkt ist der, dass das deutsche Recht sowohl bei der medizinischen Versorgung, dem Zugang zum Rechtsweg als auch weitgehend - nicht ohne Unterschied in den Bundesländern - den Zugang zu Bildungseinrichtungen für Personen, die illegal aufhältig sind, ermöglicht. Das Asylbewerberleistungsgesetz und auch die Prozessrechte ermöglichen das. Das Problem ist nur, dass dieser Zugang durch die bereits angeführten Meldepflichten mit einer psychischen und faktischen Schwelle versehen ist, weil man Angst hat, dass man im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Leistungen entdeckt und dann durch die Behörden entsprechend behandelt wird.

Der nächste Punkt, der im Mittelpunkt meiner Überlegungen steht, ist die Frage: Wie sind diese Meldepflichten einzuordnen, welchen Charakter haben sie und wie ist die Abschreckungswirkung einzustufen? Zunächst ist es so, dass in der Tat die Zugehörigkeit der in Anspruch genommenen Stellen zum öffentlichen Bereich eine Rolle spielt, es handelt sich um Informationsamtshilfe. Das heißt, dass innerhalb einer dezentral organisierten Staats- und Verwaltungsorganisation auch dezentral anfallende Informationen erst einmal angefordert werden müssen. Das Datenschutzrecht im Zusammenhang mit dem Amtshilferecht verlangt deswegen zwingend eine solche Vorschrift, denn diese Vorschriften sind aus datenschutzrechtlichen Gründen hineingekommen. Es ist auch durchaus legitim und wir kommen damit zu einem nächsten Punkt, dass der Staat, wenn entsprechende Informationen vorliegen, sie auch grundsätzlich verwerten kann. Wir müssen ein breites Spektrum der Fallkonstellationen sehen, denn wir haben bei den illegal

Aufhältigen nicht nur die schicksalhaft hier Gestrandeten, sondern wir haben auch größere Personengruppen, die durchaus auch aus krimineller Intention und mit Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung hier sind. Wir müssen uns vorstellen, wenn auf den Aufenthalt und die Aktivitäten solcher Personen in keiner Weise reagiert werden kann, wir also keine Grundlage für die Übermittlung von Informationen haben, dass das auch die entsprechende Problematik auslösen würde. Ich will zunächst einmal deutlich machen, dass wir die gesetzliche Regelung brauchen, um überhaupt Informationen weiterzugeben, denn sie sind auf ein sehr breites Spektrum von Fällen anwendbar. Wie reagiert nun die deutsche Rechtsordnung darauf, dass wir es mit einem solchen breiten Spektrum zu tun haben, das auch aus humanitären Gründen sehr unterschiedlich zu behandeln ist? Es reagiert dadurch, dass wir immer Spielräume im Ermessens- und Rechtsfolgenbereich haben. Die prozessualen Vorschriften sagen, dass die jeweilige individuelle Situation und Härte zu berücksichtigen ist und es besteht auch keine strikte Pflicht der Weitergabe der Informationen; auch für die §§ 87, 88 AufenthG ist dies unter Aspekten der Verhältnismäßigkeit anerkannt. Auch kann man ergänzend heranziehen, wenn man § 5 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz sieht, der die Grenzen der Amtshilfe regelt, wo wir auch den Aspekt haben, dass die betreffende Institution vorrangig ihre eigenen Aufgaben zu erfüllen hat, da haben wir einen Gedanken, der etwa den Abschluss einer Krankenbehandlung und vieles andere mehr in den Vordergrund stellt. So dass wir im deutschen Recht, wie auch in anderen Teilbereichen des Ausländerrechts, praktisch eine Abwägung ermöglichende und individual bezogene, Besonderheiten berücksichtigende Rechtsfolgenanordnung haben. Das Problem, das mit diesem Bemühen um Einzelfall-Gerechtigkeit verbunden ist, besteht darin, dass für den Betroffenen die Entscheidung der Behörde nicht voraussehbar ist. Darauf stützt sich die Forderung, diese größere Sicherheit zu schaffen und diese Vorschriften insgesamt abzuschaffen. Hier haben wir eine Überreaktion auf der anderen Seite, denn wenn wir diese Vorschriften insgesamt abschaffen, wird auch eine angemessene Reaktion auf Sachverhalte, wo jeder sagt, nur hier ist ein Agieren notwendig oder möglich, auch ausgeschlossen.

Was die Ärzte angeht, so ist zu beachten, dass sie nach § 88 AufenthG, bis auf gefährliche Krankheiten, ohnehin persönlich von der Übermittlungspflicht ausgeschlossen sind und dass im übrigen Bereich diese gewissermaßen flexiblen Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Ich persönlich halte deswegen die Abschaffung dieser flexiblen Regelungen für rechtlich nicht geboten, dafür menschenrechtlich ableitbar. Ich denke, das Wichtige sind die uneinheitliche Handhabung und das Rechtsverständnis, die wir in Deutschland antreffen, die auch in einem großen Maß zu einer Verunsicherung führt. Wenn man die entsprechenden Kriterien und die entsprechende Praxis, dass von diesen Ermittlungspflichten nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird, zu Grunde legt, kann man hier auch ein Mehr an Rechtssicherheit schaffen.

Den Punkt, wie das in den Schulen aussieht, das meines Erachtens keine Bundeskompetenz ist, will ich hier nicht ansprechen, das ist eine andere Frage.

Ich möchte aber noch etwas zum Thema Legalisierungs- oder Regularisierungsverfahren sagen. Es gibt eine Arbeitsgruppe beim Europarat. Und die Lektüre von Erfahrungsberichten z. B. aus den Ländern Spanien, Italien und Griechenland zeigt, dass man solche Gesetze in gewissen Zeitabständen erlässt, wodurch ein legaler Aufenthaltsstatus vermittelt wird. Wir müssen aber auch sehen, dass wir es im Vergleich zu Deutschland mit durchaus homogeneren Fallkonstellationen zu tun haben. Unsere Zuwanderungssituation und die Situation illegal Aufhältiger sind sehr viel komplexer und divergenter. Wir haben auch das Phänomen, dass legalisierte Personen zu einem nicht geringen Prozentsatz in die Illegalität abtauchen, weil sie nur auf dem Schattenarbeitsmarkt, d. h. im Status der Illegalität überhaupt eine Überlebenschance haben. Das heißt, die Vorstellung, wenn man eine Legalisierung betrieben hat, dass alle auf Dauer in einem legalen Status bleiben, ist so nicht richtig. Deswegen muss man auch hier genau sehen, wie die Erfahrungen mit diesem System sind, bevor man diese und auch solche Fondslösungen, die ich für interessant halte, mit berücksichtigt. Als letzter Punkt ist zu beachten, die Länder, die alle fünf Jahre oder ähnlich Legalisierungen machen, haben manchmal viel weniger angemessene Reaktionsinstrumente für die Zeiten dazwischen. Das deutsche Recht ermöglicht nach meiner Einschätzung eine doch flexible Reaktion zu jeder Zeit, während sie, wenn sie auf Legalisierungsmaßnahmen hinaus sind, sich immer fragen müssen, wann machen wir die nächste und welche Folgen hat das. Das ist ein sehr viel gröberes rechtliches Instrumentarium. Die Frage ist also: Wollen wir mit Verhältnismäßigkeit und Einzelfallgerechtigkeit oder mit pauschalen Lösungen leben, die dann andere Probleme aufwerfen? Ich denke, wir brauchen eine größere Klarheit

der Einheitlichkeit in der Anwendung der durchaus angemessenen und verhältnismäßigen und gar nicht zu abschreckenden Regelungen, die wir haben. Vielen Dank!

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Sachverständiger. Als Nächste bitte Frau Dr. Ute Koch vom Katholischen Forum Leben in der Illegalität.

Herr Kollege Winkler?

BE **Josef Philip Winkler**: Ich wollte eine Nachfrage stellen, Herr Vorsitzender: Ob die Bundesregierung noch geruht, an der öffentlichen Sitzung des Innenausschusses teilzunehmen, oder ob sie das heute nicht machen möchte. Ist Ihnen etwas bekannt?

Vors. **Sebastian Edathy**: Meine Information war, dass Herr Staatssekretär Dr. Altmaier teilnehmen würde, ich kann gerne nachfragen lassen, ob wir ihn noch zu erwarten haben. Frau Dr. Koch, bitte.

SV **Dr. Ute Koch** (Katholisches Forum Leben in der Illegalität): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte mich für die Einladung bedanken, die mir die Gelegenheit gibt, in einem kurzen Statement auf die Problematik der Strafbarkeit humanitärer Hilfe und Rechtsunsicherheiten bezüglich der Meldepflichten öffentlicher Stellen einzugehen. Die Katholische Kirche sieht sich durch die oftmals bedrückende Lage von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität schon seit langem herausgefordert und setzt sich für eine Verbesserung der sozialen Situation der Betroffenen ein. Gesetzesänderungen und rechtliche Klarstellungen, die dies gewährleisten, sind längst überfällig. Die faktische Gewährleistung sozialer Rechte für Menschen in der Illegalität stellt nicht das grundsätzliche Recht des Staates in Frage, den Zugang und den Aufenthalt zu kontrollieren. Gefordert ist hier vielmehr, sich der Realität zu stellen, dass eine große Zahl von Menschen illegal im Land lebt. Eine Realität, die weit reichende Konsequenzen für die Lebensverhältnisse der Betroffenen hat. Neben Maßnahmen, die aufenthalts- und arbeitsrechtliche Illegalität soweit wie möglich verhindern, muss daher auch sichergestellt sein, dass Menschen in der Illegalität ihre Rechte ohne Angst vor Statusaufdeckung in Anspruch nehmen können. Ebenso muss klargestellt werden, dass humanitäre Hilfe nicht von Straftatbeständen erfasst wird. Personen, die unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status Menschen in Notsituationen helfen, seien es Sozialarbeiter, Ärzte, Seelsorger oder Lehrer, geraten in

Deutschland in eine rechtliche Grauzone. Die jahrelang gewachsene Angst und Unsicherheit auf Grund der vermeintlichen Strafandrohung darf nicht unterschätzt werden. Mitarbeiter stehen unter dem enormen Druck, ihre Arbeit zwischen der Not der Menschen und den Ansprüchen des Ordnungsrechtes auszubalancieren. Eine schwierige Aufgabe, die auch dazu führt, dass von einer Hilfe für Menschen in der Illegalität Abstand genommen wird. Dies kann aber nicht nur die Lage der betroffenen Ausländer, allen voran die der mitbetroffenen Kinder verschlechtern, sondern auch mit Blick auf ansteckende Krankheiten für die Gesellschaft sehr nachteilige Folgen haben. Auch wenn es noch nicht zu einschlägigen Verurteilungen gekommen ist, führen Fälle von Anzeigen und Strafermittlungsverfahren gegen humanitäre Helfer diesen vor Augen, wie prekär ihre Lage ist. Diese Rechtsunsicherheit ist bereits als solche nicht hinnehmbar. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass die humanitäre Hilfe für Menschen in der Illegalität übereinstimmend als notwendig gewürdigt und sogar von der Bundesregierung ausgezeichnet wird. Um hier Rechtsunsicherheit zu beseitigen, führt aus unserer Sicht der richtige Weg über eine Klarstellung in den Anwendungshinweisen zu den §§ 95 und 96 AufenthG. Dabei muss deutlich gemacht werden, dass die humanitäre Hilfe durch Apotheker, Ärzte, Hebammen, Angehörige von Pflegeberufen, Psychologen, Seelsorgern, Lehrern, Sozialarbeitern, Richtern und Rechtsanwälten im Rahmen ihrer berufsspezifischen Aufgaben keine Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt darstellt. Wird diese Tatsache zweifelsfrei festgestellt, ist auch die Strafandrohung, wenn wiederholt und zu Gunsten mehrerer Ausländer geholfen wird, für humanitäre Helfer ohne Bedeutung, denn ihre Strafbarkeit scheidet bereits mangels Beihilfehandlung aus. Dies steht auch damit im Einklang, dass unser Strafrecht nur solche Verhaltensweisen mit Sanktionen belegt, die nicht mehr hinnehmbar sind. Moralisch hoch stehende, sozial nützliche Handlungen können von vornherein nicht von Straftatbeständen erfasst werden. Diese Klarstellung wäre ein wichtiger Schritt um Rechtsunsicherheiten zu beseitigen. Sie ist aber nicht hinreichend. Um die dringendsten humanitären Probleme zu lindern, ist der Gesetzgeber gefordert, auch im Bereich der Meldepflichten öffentlicher Stellen für Rechtssicherheit zu sorgen und sie in ihrer Reichweite zu hinterfragen. Rechtsunsicherheit besteht hier auf Grund der uneinheitlichen Beurteilung der Frage, ob und inwieweit öffentliche Stellen übermittlungspflichtig sind. Dies wird im Bereich der öffentlichen Schulen besonders augenfällig. Öffentliche Schulen zählen nach den vorläufigen Anwendungshinweisen zu den öffentlichen Stellen im Sinne des § 87

AufenthG. Eine Übermittlungspflicht trifft einen Schulleiter jedoch nur, wenn er die Kenntnisnahme des illegalen Aufenthalts in Erfüllung seiner Aufgaben verfolgt. Ob es zu den Aufgaben des Schulleiters gehört, den Aufenthaltsstatus zu ermitteln, ist in den jeweiligen Schulgesetzen der Länder festgelegt. Gehört die Klärung des Aufenthaltsstatus nach den schulrechtlichen Bestimmungen zu seinen Aufgaben, dann ist er auch meldepflichtig.

Ein erster pragmatischer Ansatz der Problemlösung kann aus unserer Sicht darin bestehen, dass öffentliche Schulen aus der zu den vorläufigen Anwendungshinweisen zu § 87 AufenthG enthaltenen Auflistung herausgenommen werden. Dies würde zumindest die Situation der Kinder in jenen Bundesländern deutlich verbessern, die statuslose Kinder in ihren Schulverordnungen nicht explizit ausnehmen, z. B. Hessen. Auch wegen der Strafbarkeit einer Nichtmeldung wäre eine Reform des § 87 AufenthG notwendig. Um sicherzustellen, dass das Recht auf Schulbesuch für alle Kinder von illegalen Migranten gewährt wird, müssen aber auch die Bundesländer entsprechende Regelungen schaffen. Hier gilt es, in den Schulgesetzen der Länder klarzustellen, dass der Aufenthaltsstatus irrelevant für eine Anmeldung an der Schule ist. Ansonsten werden die Kinder aller Chancen beraubt.

Rechtsunsicherheit besteht auch hinsichtlich der Meldepflichten von Krankenhäusern, Ärzten, Schwestern und Mitarbeitern der Verwaltung. Eine rechtliche Betrachtung des Sachstands zeigt, dass im Gesundheitsbereich eine Einschränkung der Übermittlungspflicht durch § 88 Abs. 1 und 2 AufenthG begründet werden kann. Dieser schließt eine Übermittlung personenbezogener Daten u. a. durch Ärzte und Abrechnungsstellen des Krankenhauses aus Gründen der Schweigepflicht aus. Wenn die Krankenhausverwaltung ihre Kosten im Rahmen des AsylbLG vom zuständigen Sozialamt erstattet bekommen will, muss sie die Daten der Patienten weiterleiten. Ob das Sozialamt diese von einer schweigepflichtigen Stelle übermittelten Daten an die Ausländerbehörde übermitteln darf, ist auch umstritten. Hier ist aber deutlich zwischen einer Notfallversorgung bei nachträglicher Kostenerstattung und einem vorherigen Antrag des Patienten auf Krankenbehandlung, wenn der Patient vorab einen Krankenschein beantragen würde, zu unterscheiden. Im zweiten Fall ist das zuständige Sozialamt unstrittig zur Meldung an die Ausländerbehörde verpflichtet. Daher zögern Menschen in der



Illegalität die Behandlung einer Krankheit viel zu lange hinaus. Dann ist der Krankheitsverlauf schwerer, die Krankheit droht chronisch zu werden, ein längerer Krankenhausaufenthalt mit Intensivtherapie kann erforderlich werden und die Behandlungskosten steigen. Hier muss eine politische Lösung gefunden werden, die sicherstellt, dass eine anonyme Gesundheitsversorgung möglich ist. Eine solche Lösung drängt sich nicht nur auf um menschliches Elend zu verhindern, sie ist auch eine Aufgabenstellung der öffentlichen Gesundheitsvorsorge.

Außerdem muss sichergestellt werden, dass Arbeitsgerichte nicht zur Ermittlung und zur Meldung des Aufenthaltsstatus der klagenden Partei verpflichtet sind. Illegale Migration und ihre sozialen Auswirkungen sind Teil der Realität in Deutschland, in der Gegenwart und wohl auch in absehbarer Zukunft. Die Politik wird sich damit einrichten müssen. Es gilt daher Wege zu finden, die einen problemnahen und humanitären Umgang mit den Folgen illegaler Migration erlauben. Herzlichen Dank!

Vors. **Sebastian Edathy**: Herzlichen Dank, Frau Dr. Koch. Herr Kollege Winkler, wir hoffen, dass der Staatssekretär Altmaier noch zu uns kommt. Uns wurde der Hinweis vom BMI gegeben, dass Ministerialrat Hans-Joachim Stange, der das Referat für Grundsatzangelegenheiten der Migrations-, Ausländer- und Asylpolitik leitet, hier anwesend ist. Auf jeden Fall ist auch das Hessische Innenministerium hier, vertreten durch MinR Wilfried Schmäing als Sachverständiger. Herr Schmäing, Sie haben jetzt das Wort für Ihr Eingangsstatement. Bitte sehr!

SV MinR **Wilfried Schmäing**: Bevor ich zur Sache Stellung nehme, einige Hinweise zu meiner Person. Ich bin seit vier Jahren Leiter des Ausländerreferats im Hessischen Ministerium und habe diese Funktion zuvor im Rheinland-Pfälzischen Innenministerium wahrgenommen. Wir beschäftigen uns heute mit einem Phänomen, das vielschichtiger nicht sein kann, vor allen Dingen schon von der Personengruppe her. Es gibt ja nicht „den illegalen Aufenthalt“, sondern wir haben unterschiedliche Fallgestaltungen. Auf der einen Seite haben wir Personen, die von vornherein illegal einreisen, um hier unterschiedlichen Tätigkeiten nachzugehen, die nicht im legalen Bereich liegen. Entweder sie beschäftigen sich mit der illegalen Arbeitsaufnahme oder sie sind Straftäter. Dann haben wir den Personenkreis, der nach einem legalen Aufenthalt weiter in Deutschland bleibt und wir haben den Personenkreis, der nach einer Visumserteilung gekommen ist und anschließend hier bleibt. Das ist ein sehr

vielschichtiger Bereich, den man nicht einfach lösen kann. Entscheidend ist aber, dass es die Aufgabe des Staates ist, diesen illegalen Aufenthalt zu beenden. Das heißt, die Person, deren illegaler Aufenthalt einer staatlichen Stelle, insbesondere der Ausländerbehörde, bekannt wird, hat diesen Aufenthalt zu beenden, es sei denn, es gibt Abschiebehindernisse - der Betreffende stellt einen Asylantrag oder ähnliche Reaktionen. Das bedeutet, dass es aus der Sicht eines Landesinnenministeriums wichtig ist, die Dinge so zu regeln, dass die Ausländerbehörden von diesem illegalen Aufenthalt auch Kenntnis erlangen. Es liegt in der Natur der Sache, dass jemand, der sich hier heimlich aufhält, nicht zur Ausländerbehörde gehen wird, weil er der Tätigkeit, der er bisher nachging, nicht mehr nachgehen könnte, denn das ist meistens die Folge. Gerade im Bereich der illegalen Arbeitsaufnahme ist es sehr häufig so, dass es dem Betreffenden gar nicht darum geht, hier legal arbeiten zu können, weil dieser Bereich weder vom Arbeitgeber noch vom Arbeitnehmer gewollt ist. Wir haben das im Zusammenhang mit bestimmten Saisonarbeitskräften oder bei den Pflegekräften gesehen. Das ist ein Angebot, das die Menschen nutzen können, es wird aber nicht genutzt, weil die deutschen Arbeitsbedingungen viel zu teuer sind, um so den Arbeitsmarkt zu füllen. Also arbeitet man illegal, das ist für beide Seiten die bessere Lösung und natürlich darf der Staat dieses nicht unterstützen. Vor diesem Hintergrund gibt es bestimmte Mitteilungspflichten und hier gibt es auch schon ein sehr ausgewogenes Verhältnis, wer welche Mitteilungspflichten hat. Nach dem Gesetz sind es öffentliche Stellen. Nach entsprechenden Anwendungshinweisen, die schon seit Jahren Anwendung finden, ist es bei den öffentlichen Stellen auch noch die Aufgabe dieser jeweiligen Stelle, den Aufenthaltsstatus überhaupt festzustellen. Wer das also nur bei Gelegenheit mitbekommt, ist überhaupt nicht verpflichtet. Man könnte sagen, auf der einen Seite würden dadurch bestimmte Unsicherheiten hervorgerufen, auf der anderen Seite ist es aber so, warum soll es der Staat seinen sozusagen staatlichen Angestellten erlauben, den illegalen Aufenthalt weiter hinzunehmen und dieses nicht anzuzeigen. Die Behandlungsmöglichkeiten bestehen; es geht hier nur darum, dass der illegale Aufenthalt mitgeteilt und dieser beendet wird. Der Staat hat auch einen Anspruch darauf, dass dieser Aufenthalt beendet werden kann.

Das ist eine Frage, die sich aus der Sicht eines Innenministeriums so stellt; wenn die Politik das anders regeln will, muss sie die Regelung entsprechend ändern. Ich sehe dafür im Grunde genommen aber keine Notwendigkeit, weil diese Verfahren seit

Jahren bestehen und es in diesem Zusammenhang auch aus der Sicht einer Ausländerbehörde und eines Innenministeriums zu guten Ergebnissen führt.

Eine weitere Frage ist die Legalisierung von solchen Aufenthalten, aber ich will es dabei bewenden lassen, weil die Gegenargumente sowie auch die Argumente dafür alle schon genannt wurden. Sie können sich vorstellen, dass ich als Vertreter des Innenministeriums einer derartigen Legalisierung natürlich nicht näher treten kann. Vor allem bitte ich zu beachten, dass man das mit den unterschiedlichen Regelungen anderer Länder nicht vergleichen kann. Wenn in anderen Staaten Legalisierung erfolgt, muss man genau sehen, welche Personengruppen das betrifft. Die Regelungen sind sehr unterschiedlich, manchmal kann man sogar mit einem illegalen Aufenthalt eine Arbeitserlaubnis bekommen, das wird in Deutschland schwer fallen. Daher gibt es sehr unterschiedliche Regelungen und Kampagnen, die in den einzelnen Staaten erfolgen. In Deutschland diskutieren wir zurzeit über eine Bleiberechtsregelung für Geduldete, vielleicht sollten wir das erst erledigen, bevor wir über eine Legalisierung für Illegale diskutieren. Von daher gibt es noch andere Punkte, die zunächst zu erledigen wären und ich möchte deshalb meine Ausführungen beenden, stehe aber jederzeit für Fragen zur Verfügung.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Schmäing. Als Letzter in der Reihenfolge der Sachverständigen bitte Herr Bertold Sommer, Richter am Bundesverfassungsgericht a. D.

SV **Bertold Sommer** (Richter am Bundesverfassungsgericht a. D.): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten, auch ich bedanke mich für die Einladung und die damit verbundene Gelegenheit, zu einem Problem Stellung zu nehmen, das ich als brennend empfinde, das aber in der öffentlichen Aufmerksamkeit eher im hinteren Rang steht. Ich beschränke meine Ausführungen auf eine allgemeine Stellungnahme zum verfassungsrechtlichen Rahmen, in dem sich das Gesetz bewegt. Das korrespondiert mit meiner früheren beruflichen Tätigkeit. Sie werden manches hören, was Sie schon aus den vorangegangenen Stellungnahmen kennen, aber das ist das Schicksal desjenigen, der im Alphabet als Letzter an der Reihe ist.

Gegenstand der heutigen Anhörung ist ein Gesetzentwurf, also eine staatliche Maßnahme, mit dem die Situation von Menschen verbessert werden soll, die sich - aus welchen Gründen auch immer - ohne Aufenthaltstitel und ohne Duldung in Deutschland aufhalten. Ein solches Vorhaben scheint in ein Dilemma voller unlösbarer Widersprüche - auch solcher verfassungsrechtlicher Art - zu führen. Zwei Grundsätze gilt es im Auge zu behalten und wenn möglich und so weit wie möglich, miteinander in Einklang zu bringen. Im Ausgangspunkt hat jeder Staat das souveräne Recht, über die Zulassung und den Aufenthalt von Nichtstaatsangehörigen auf seinem Staatsgebiet zu entscheiden. Allerdings muss man hier gleich eine Einschränkung machen. Dieses souveräne Recht ist in der Moderne vielfältig eingebunden, modifiziert und eingeschränkt durch internationale Verpflichtungen und völkerrechtliche Abkommen, in Deutschland auch durch die Mitgliedschaft in der EU. Zu diesen internationalen Abkommen gehören auch die Pakte der UN über Menschenrechte und die Europäische Menschenrechtskonvention. Aber soweit die erwähnte souveräne staatliche Entscheidung über Aufenthalt und Verlassen noch möglich ist, kann es rechtlich begründete Forderungen auf Ausreise aus dem Bundesgebiet geben. Die Durchsetzung solcher möglicherweise auch gerichtlich bestätigter Forderungen auf Verlassen des Landes gehört zum verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip. Dieses fordert, dass der Anspruch notfalls mit staatlichem Zwang durchgesetzt wird und Maßnahmen zur Beendigung des Aufenthalts ergriffen werden. Dies ist aber aus den verschiedensten, hier nicht im Einzelnen darzulegenden Gründen, oft entweder gar nicht oder jedenfalls nicht sofort möglich. Deshalb bleiben die Menschen in erheblicher und nur vage zu schätzender Zahl ohne Aufenthaltsrecht und Duldung in Deutschland und leben hier. Während dieses Aufenthalts haben sie, wie jeder Mensch, elementare Lebensbedürfnisse und demgemäß ein Recht darauf, dass diese Bedürfnisse erfüllt werden. Der Anspruch auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz, notfalls mit Hilfe des Staates, ist ein weltweit anerkanntes, völkerrechtlich vielfältig abgesichertes und unbestrittenes Menschenrecht, dem sich auch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet weiß. Achtung und Schutz der Menschenwürde, wie in den Kernbereichen der eigenen Freiheits- und Schutzrechte des Individuums verankert, sind in Art. 1 Grundgesetz (GG) als oberster Wert der Verfassung und Aufgabe und Verpflichtung aller staatlichen Gewalt festgelegt. In der Wahrung der Menschenwürde des Einzelnen findet jede staatliche Tätigkeit letztlich ihren

rechtfertigenden Grund. Das gilt nicht nur im Verhältnis zu den eigenen Staatsbürgern und anderen Personen, die sich berechtigter- oder jedenfalls geduldeterweise innerhalb der Staatsgrenzen aufhalten, sondern für alle Menschen, die unter dem Einfluss der inländischen Staatsgewalt leben, ihr also tatsächlich unterworfen sind und gerade deshalb gleichzeitig auch deren Schutz zur Wahrung ihrer existenziellen Lebensbedürfnisse benötigen.

Wie lässt sich mit einer solchen Gegenläufigkeit von Rechtsstaatsprinzip einerseits und Schutz individueller Rechte andererseits von Verfassungs wegen umgehen? Ganz sicher nicht so, dass vom Staat verlangt wird, er solle seine begründeten Forderungen auf alsbaldiges Verlassen des Bundesgebietes gegenüber den hier unberechtigt sich aufhaltenden Personen aufgeben. Die Legalisierung von illegalem Aufenthalt durch mehr oder weniger großzügige Bleiberechtsregelungen ist eine Entscheidung, die nach politischem Ermessen und nach sehr verschiedenartigen Interessen zu treffen ist. Rechtliche Vorgaben aus dem Grundgesetz lassen sich dafür nur schwerlich ableiten. Eine solche umfassende Legalisierung ist im Übrigen auch nicht Gegenstand des hier zu erörternden Gesetzentwurfs und ich gehe deshalb nicht weiter darauf ein.

Man wird aber vom Staat auch nicht ganz allgemein von Verfassungs wegen fordern können, dass er den weiteren Aufenthalt von Personen ohne Bleiberecht und ohne Duldung durch Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Lebenssituation in derselben Weise und im gleichen Umfang aktiv fördert, wie er dies in Erfüllung seiner aus den Grundrechten des Grundgesetzes folgenden Schutzpflichten gegenüber Personen tut, die sich rechtmäßig auf seinem Gebiet aufhalten. Er darf jedenfalls grundsätzlich nicht dazu angehalten werden, das Ziel der Beendigung des Aufenthalts hintanzustellen und damit letztlich aufzugeben. Dies wäre mit rechtsstaatlichen Grundsätzen schwerlich zu vereinbaren, und der Staat sähe sich auch dem Vorwurf widersprüchlichen Verhaltens ausgesetzt, was die für den erwarteten Rechtsgehorsam notwendige Vertrauensbasis bei den Rechtsunterworfenen empfindlich erschüttern würde.

Aber der Staat bleibt auch gegenüber denjenigen Personen, deren Ausreise aus Deutschland er zu Recht fordert, aber nicht durchsetzen kann, zur Achtung und zum Schutz ihrer Menschenrechte verpflichtet. Zu diesen aus dem Grundsatz der

Menschenwürde folgenden grundlegenden Rechten gehören das Recht des Einzelnen auf Sicherstellung des notwendigen Lebensunterhalts, jedenfalls subsidiär durch staatliche Hilfe, das Recht auf ärztliche Hilfe in Fällen schwerwiegender Erkrankungen während des unberechtigten Aufenthalts, das Recht, in dieser Zeit die eigene Existenz durch Arbeit und legalen Gelderwerb zu sichern und hieran anknüpfend die Möglichkeit, Ansprüche auf Lohn und Bezahlung angesichts des Selbsthilfeverbots und des staatlichen Zwangsmonopols notfalls mit Hilfe staatlicher Gerichte durchzusetzen, sowie schließlich das Recht von Kindern und Jugendlichen durch Teilnahme am Schulunterricht und anderen öffentlichen Erziehungseinrichtungen ihre Lebenschance auf Heranbildung zur eigenverantwortlichen und aus eigener Kraft überlebenschäftigen Persönlichkeiten zu wahren.

Der Staat hat solche Rechte auf Hilfe auch für Personen, die sich unberechtigt auf seinem Gebiet aufhalten, im AsylbLG und im Sozialgesetzbuch XII (SGB) grundsätzlich vorgesehen. Dann aber darf er die tatsächliche Wahrnehmung dieser Rechte nicht durch Maßnahmen unmöglich machen, die auf die unbedingte Durchsetzung seiner Ausreiseansprüche zielen. Auch dies erscheint in schwer erträglicher Weise widersprüchlich. Daraus folgt, dass der Staat Personen, die den Betroffenen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte helfen oder sonst dabei mit ihnen in Kontakt treten, nicht durch Strafandrohung wegen Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt von einem solchen unterstützenden Handeln abhalten sollte. Ferner sollte er ihnen auch nicht Pflichten zur Meldung der betreffenden Personen bei der zuständigen Ausländerbehörde auferlegen. Meines Erachtens kann dabei zwischen Privatpersonen und öffentlichen Bediensteten sinnvollerweise kein Unterschied gemacht werden. Die Wahrnehmung der existenziellen Rechte, die auch Menschen ohne Aufenthaltsrecht zustehen, darf nicht mehr oder weniger zwangsläufig die Beendigung des Aufenthalts nach sich ziehen, mit der Folge, dass die Rechte gar nicht erst in Anspruch genommen werden und die Betroffenen in existenzielle Not geraten.

Es geht darum, eine Situation zu schaffen, in der zwar die Forderung nach Verlassen des Bundesgebietes aufrecht erhalten bleibt, aber dennoch für die Betroffenen in der Zwischenzeit die Durchsetzung existenzieller Schutzrechte mit Hilfe Dritter möglich ist, ohne dass dies die alsbaldige Beendigung des Aufenthalts nach sich zieht. Hierbei muss auch die abschreckende Wirkung von Meldepflichten und Strafandrohung

in Rechnung gestellt werden, die ja nicht auf Unterschiede des Einzelfalles Rücksicht nehmen kann.

In einem solchen Konflikt zwischen der Durchsetzung der rechtsstaatlich begründeten Ausreiseforderung und der Wahrung grundlegender persönlicher Schutzansprüche muss das Prinzip der Menschenwürde und der Achtung der Menschenrechte letztlich den Vorrang behalten. Denn dieses Prinzip duldet nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - zuletzt im Fall des Luftsicherheitsgesetzes - keinerlei Abwägung gegen andere Rechtsgüter und ist letztlich auch ein unverzichtbares Kennzeichen eines Rechtsstaates.

Plakativ zusammengefasst kann man sagen: Es gibt kein „Menschenrecht auf Illegalität“. Aber oberste Leitlinie für Maßnahmen des Staates gegenüber Menschen ohne Aufenthaltsrecht muss sein: „Nicht die Menschen sind illegal, sondern nur ihr Aufenthalt“. Der Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 16/445 hält sich meines Erachtens in dem soeben skizzierten verfassungsrechtlichen Rahmen. Er ist zumindest verfassungsrechtlich zulässig. Vielen Dank!

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Sommer. Mir liegen zwei Wortmeldungen vor, ich nehme an, sie sind beide zur Geschäftsordnung.

Herr Beck? Die Berichterstatter haben also ein bestimmtes Verfahren miteinander vorgeschlagen, welches ich kurz darstellen darf. Herr Veit, ist das auch zur Geschäftsordnung? Eigentlich auch nicht.

Ich möchte deshalb zum Verfahren den folgenden Vorschlag machen: In der thematischen Gliederung, die Ihnen vorliegt und die auch als Bestandteil der Tagesordnung verteilt worden ist, sind fünf inhaltliche Bereiche genannt, die hier näher beleuchtet werden sollen. Es war Absicht der Berichterstatter, dass wir diese Bereiche nach Möglichkeit einzeln behandeln, um Struktur in die Abfolge der Sachverständigenbefragung zu bringen. Die Bereiche, von 1 bis 5 durchnummeriert, liegen Ihnen vor. Wenn man davon ausgeht, dass wir etwa 2 ½ Std. Beratungszeit haben, würde es sich anbieten, um diese Bereiche gleichwertig zu behandeln, als Faustregel jeweils maximal 30 Min. für jeden der einzelnen Bereiche anzustreben. Das hätte zur Folge, die Fragen präzise zu stellen, worum ich auch herzlich bitten möchte, und auch zu artikulieren, an welche Sachverständigen sich die Fragen

richten. Wenn Sie damit einverstanden sind, würde ich vorschlagen, so vorzugehen. Der Kollege Grindel hatte sich gemeldet.

**BE Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Wobei wir vielleicht die beiden ersten Punkte besonders ausführlich behandeln könnten, denn bei Punkt 4 ist überhaupt die Frage, ob wir zuständig sind. Es gibt ja Sachverständige, die - wie ich finde, auch zu Recht - gesagt haben, dass hier gar keine Zuständigkeit besteht. Ich möchte zu den Meldepflichten die Bundesärztekammer fragen ...

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Kollege Grindel, nur kurz zur Geschäftsordnung: Gibt es weitere Wortmeldungen zur Geschäftsordnung, zu dem, was Sie einleitend gesagt haben?

**BE Reinhard Grindel**: Ich dachte, Sie hätten den Punkt 1 aufgerufen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Nein, ich habe erst einmal gefragt, ob hier Einverständnis darüber besteht, dass wir alle fünf Punkte mit dem gleichen Zeitvolumen behandeln.

**BE Reinhard Grindel**: Dann ist mein Vorschlag, dass wir den Punkt 4 ausschlagen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Genau! Hat es keine weiteren Wortmeldungen gegeben? Nein, hat es nicht gegeben. Dann würde ich vorschlagen, dass die Punkte 1 und 2 die beiden zentralen Punkte sind und wir dazu etwa 1 ½ Std. verwenden und die anderen drei Punkte innerhalb von 1 Std. behandeln. Jetzt hat Herr Kollege Grindel als Berichterstatter (BE) das Fragerecht.

**BE Reinhard Grindel**: An die Vertreterin der Bundesärztekammer: Sie schreiben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme: „Die bisher stattfindende Übermittlung von Daten hat in der Regel die Abschiebung zur Folge“. Dazu kann ich aus meiner Sicht sagen, es wäre schön, wenn das so stimmen würde. Das Gegenteil ist der Fall. Ich möchte Sie fragen, ob Sie einen einzigen Fall benennen können, wo das so geschehen ist. Das Problem, das uns dargestellt wird, ist, dass über die Meldung der Verwaltung zur Sozialbehörde oder zur Sozialverwaltung des Kreises, je nachdem wie das läuft, bis hin zur Meldung an die Ausländerbehörde natürlich das Untertauchen desjenigen, der in ärztlicher Behandlung war, schon längst wieder geschehen ist. Insofern würde



ich gerne wissen, wie Sie zu der Formulierung „in der Regel die Abschiebung zur Folge haben“ kommen und in wie vielen Fällen Sie das sagen können. Dazu würde ich auch gerne den Vertreter des Hessischen Innenministeriums fragen, in wie vielen Fällen er die Erfahrung gemacht hat, dass unmittelbar auf Grund einer Meldung aus dem Bereich der Krankenhäuser oder Schulen es überhaupt zu einer solchen Abschiebung gekommen ist.

Herr Prof. Dr. Kluth, es gibt in Ihrer Stellungnahme einen gewissen Unterschied zu der Stellungnahme von Herrn Schmäing, was die Übermittlungspflicht angeht durch Personen, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass es so sei, dass Informationen, die in Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zur Kenntnis gelangt sind, in jedem Fall vermittelt werden müssen. Das sehe ich auch so. Herr Schmäing hat in seiner Stellungnahme gesagt, was man als Lehrer oder so bei Gelegenheit erfährt, das muss nicht unbedingt mitgeteilt werden. Vor dem Hintergrund der Divergenz in den Stellungnahmen möchte ich von Ihnen gerne wissen, ob es hier eine Klarstellungspflicht geben müsste, dass jede Information zwingend übermittelt werden muss, aus Gründen der Einheit der Rechtsordnung. Das sind meine beiden ersten Fragen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Für die FDP-Fraktion hat jetzt Dr. Max Stadler das Wort.

BE **Dr. Max Stadler** (FDP): Ich habe je eine Frage an Frau Dr. Goesmann und an Herrn Sommer. Es wird als Argument angeführt, dass der staatliche Anspruch, eine Abschiebung durchzusetzen, die mögliche Folge einer Meldung über den Aufenthaltsstatus sein kann. Ob sie dann tatsächlich stattgefunden hat, ist nach meiner Sicht nicht das Thema des Gesetzgebers - die mögliche Folge, das müssen wir hier bedenken. Es wird als Argument von Herrn Sommer angeführt, die Menschenwürde habe Vorrang und existenzielle Rechte müssen beachtet werden. Das kann man auch nur unterstreichen. Daraus ergibt sich für mich aber folgende Frage: In der Stellungnahme der Bundesärztekammer auf Seite 2 unter Ziffer 1 heißt es als Beispiel: „Aus Angst vor etwaigen Meldungen über den Aufenthaltsstatus werden lebensnotwendige stationäre Behandlungen meist nicht in Anspruch genommen.“ Meine Frage an Sie beide ist: Wie ist es mit Behandlungen, die notwendig sind, aber nicht lebensnotwendig? Machen Sie dabei einen Unterschied? Um es auf die Spitze zu bringen: Wenn ein Patient mit einem Schnupfen zu Ihnen in die

Praxis kommt, macht es dann einen Unterschied für Ihre Position dazu, dass es eine Meldepflicht nicht geben soll oder ist es egal, welche Art von Krankheit es ist, was ja nahe liegend wäre?

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Als Nächster bitte Kollege Rüdiger Veit.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Herr Vorsitzender, eigentlich bezog sich meine Wortmeldung nicht auf die unmittelbare Geschäftsordnung, dieses Wort *eigentlich* war auf die Einschränkung gemeint, dass ich hier etwas klarstellen und für unsere Erörterungen ausdrücklich beschränken wollte. Herr Cyrus hat nämlich andeutungsweise gesagt, generelle Legalisierungsbemühungen für Illegale seien im Allgemeinen politisch nicht durchsetzbar und daher auch kaum zu diskutieren, es sei denn, man redete von Altfall- oder Bleiberechtsregelungen. Dazu wollte ich mit Herrn Schmäing noch einmal ausdrücklich hervorheben, damit wir in unserer Befragung und der weiteren Behandlung hier nicht in die Irre gehen, dass in der Tat logisch und begrifflich Bleiberecht- und Altfallregelungen, die an einen wie auch immer gearteten legalen Aufenthalt, und sei es auch nur eine Duldung, anknüpfen, das eine sind. Das wirklich völlig andere sind etwaige Legalisierungskampagnen oder gesetzgeberische Maßnahmen im Hinblick auf die Illegalen, d. h. von deren Existenz hier in Deutschland noch niemand etwas weiß. Ich lege Werte darauf, dass an dieser Stelle auch die Diskussion nicht verknüpft wird, gerade weil die zu 1 genannten, die für Bleiberechtsregelungen an einen wie auch immer gearteten Status legaler Art anknüpfen, hochaktuell in der Beratung sind. Ich wäre deswegen dankbar, wenn wir das stringent durchhalten würden und bin Herrn Schmäing für seinen diesbezüglichen Hinweis außerordentlich dankbar.

Zur zweiten Bemerkung, die zugleich den Charakter einer Rückfrage hat. Wenn ich von Herrn Schmäing absehe, der nach meiner Wahrnehmung gesagt hat „*gesetzgeberischer Handlungsbedarf*“ und als solchen interpretiere ich auch „*im Rahmen von Verwaltungsvorschriften, weder bei Übermittlungs- noch bei Strafbarkeitssituationen notwendig, weil in der bewährten Praxis nie problematisch*“, haben alle übrigen Sachverständigen mehr oder weniger eindeutig in die Richtung diesbezüglicher Veränderungen gesprochen. Wenn ich das falsch verstanden haben sollte, bitte ich diejenigen, die ich vielleicht falsch interpretiert habe, ausdrücklich um eine Klarstellung. Ansonsten hätte ich das gerne so abgeschichtet.

Ich würde gerne zu einer Frage kommen, die auch allgemeiner Art ist, sich aber an alle richtet. Herr Vorsitzender oder auch die Kolleginnen und Kollegen, wenn ich um Verständnis bitten darf, wir wissen aus den Diskussionen zum Thema Illegale, dass allgemein Schätzungen zwischen 500.000 und 1 Mio. im Raum stehen. Dann gibt es solche, die sagen 250.000 bis 1,5 Mio. Herr Cyrus sagte 100.000 bis 1 Mio. Wenn jemand von Ihnen, den Sachverständigen, hier konkretere Angaben und belastbarere Schätzungen hätte, wäre ich für einen Hinweis dankbar, sonst würde ich das Zahlenmäßige erst einmal ruhen lassen.

Ich komme bei den anderen Fragen auf einen sehr interessanten Punkt von Frau Dr. Koch. Selbst wenn es möglich sein sollte, sich damit zu helfen, dass wir bei den Übermittlungspflichten und bei der Frage der Strafbarkeit im Rahmen der vorläufigen Handlungshinweise oder später dann der daraus resultierenden Verwaltungsvorschriften, durch eine Klarstellung diejenigen, die sich sonst abhalten ließen Hilfe zu leisten, mit Rechtssicherheit versehen könnten, ist das in der Tat ein Punkt, den wir so präzise im jahrelangen Vorlauf, den wir hatten, bisher noch nicht diskutiert haben. Nämlich die Frage, wie gehen wir damit um, wenn bspw. Sozialbehörden oder Krankenkassen im Vorlauf einer ärztlichen Behandlung gefragt werden, ob es dafür Kostenträger gibt. Mich hat an dieser Stelle sehr beeindruckt, als Sie sagten, man bedenke, dass eben jenseits der Frage von lebensnotwendiger ärztlicher Behandlung manche ärztliche Behandlung, zu der Sie sich letztendlich alle unter dem Begriff der Menschenwürde und des Menschenrechts bekennen, dann erst vorgenommen wird, wenn sie lebensnotwendig ist. Mit anderen Worten, sich verschlechtert hat, andere angesteckt worden sind, die Kosten dadurch viel höher geworden sind etc. Deswegen meine ganz präzise Frage an Sie, aber auch an alle anderen: Können Sie uns Ratschläge geben, wie wir mit dieser Frage umgehen, dass Illegale sich rechtzeitig einer notwendigen ärztlichen Behandlung unterziehen, bevor „das Kind in den Brunnen gefallen ist“, respektive sie so krank sind, dass, egal wer immer damit befasst ist, sagt, ich muss jetzt Leben retten? Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie sich bei diesem Punkt genau auf die Situation, nämlich vorherige Abfrage z. B. der Kostenträgerschaft und des Problems von Übermittlungspflichten und Strafbarkeit, konzentrieren würden. Danke sehr!

Vors. **Sebastian Edathy**: Als Nächste bitte die Kollegin Jelpke von der Linksfraktion.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Damit wir einen Überblick bekommen, möchte ich die Fragen dahingehend ergänzen, wie das in den einzelnen Bundesländern mit den Meldepflichten aussieht. Ich habe es in der Stellungnahme von Herrn Cyrus jedenfalls gelesen, es kann aber vielleicht auch noch von anderen ergänzt werden. Außerdem würde mich interessieren, welcher Erkenntnisstand besteht eigentlich über Verfahren. Vielleicht könnten Sie, Frau Dr. Goesmann, berichten, ob Sie Erfahrungen dazu haben. Gibt es Zahlen, ob es Verfahren gegen Kolleginnen und Kollegen gegeben hat? Das bezieht sich natürlich auch auf Schulen und Kindertageseinrichtungen. Vielleicht können das auch andere Sachverständige beantworten.

Vors. **Sebastian Edathy**: Zum Abschluss der ersten Runde bitte Herr Kollege Wieland.

Abg. **Wolfgang Wieland** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke schön! Ich habe eine Frage an Prof. Dr. Kluth und auch an Herrn Sommer. Sie, Herr Prof. Kluth, schlagen vor, dass man zu einer Präzisierung des Normtextes von § 87 AufenthG kommen könne, möglicherweise müsse. Wie sehe das Ihrer Vorstellung nach aus?

In diesem Zusammenhang noch eine Frage zur ärztlichen Schweigepflicht: Wie ist dabei die aktuelle Rechtslage? Es ist mir hier nicht ganz klar geworden. Wenn ich Herrn Schmäing schriftlich richtig verstanden habe, sagt er, § 88 AufenthG hindert ein öffentliches Krankenhaus bspw. nicht, mitzuteilen, wir behandeln hier gerade eine illegal aufhältige Person, weil dies ja kein Krankheitsbild ist. So habe ich das verstanden. Ist diese Rechtsansicht auch Ihre, Herr Prof. Kluth? Sie haben sich in ihrem schriftlichen Gutachten auf § 88 Abs. 2 AufenthG bezogen und haben gesagt, nur in diesen Ausnahmefällen - da geht es einmal um Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, z. B. ansteckende Krankheiten und um die Frage des Betäubungsmittelgebrauchs -, nur in diesen beiden Ausnahmefällen darf ein öffentliches Krankenhaus Daten weitergeben. Meine Frage ist: Ist nicht § 88 Abs. 1 AufenthG hier maßgeblich? Der sagt, es darf nicht weitervermittelt werden, soweit besondere gesetzliche Verwendungsregelungen entgegenstehen. Ist das nicht das nach § 203 StGB strafbewehrte Verbot für den Arzt, derartiges zu tun, z. B. auch Namen zu nennen und zu sagen, ich behandle den oder diejenige als Patientin. So habe ich

es bisher immer verstanden, dass bereits dies geschützt ist. Wenn es geschützt ist, dann darf doch nicht der Name und schon gar nicht der des illegalen Aufenthalts weitergegeben werden, nach meinem bisherigen Verständnis der Rechtslage. Sehe ich das möglicherweise richtig? Dann hätten wir das Problem nicht. Was könnte aber präzisierend hier geregelt werden, weil es, wie Sie ja alle sagen, offenbar unterschiedliche Anwendungen in den Ländern und möglicherweise auch im Bereich der Ausländerbehörden gibt?

Vors. **Sebastian Edathy**: Es sind alle Sachverständigen mit verschiedenen Fragen angesprochen worden. Ich würde vorschlagen, diesmal in umgekehrter Reihenfolge zu verfahren, d. h. zunächst Herrn Sommer zu bitten, zu den an ihn gestellten Fragen Stellung zu nehmen.

SV **Bertold Sommer**: Herr Dr. Stadler, Sie haben gefragt, wo der Unterschied zwischen lebensnotwendigen und notwendigen ärztlichen Behandlungen liegt. Von meinem Ausgangspunkt verfassungsrechtlicher Art her, der ja ein großes Gewicht auf die Menschenwürde legt, habe ich versucht zu vermeiden, diese Menschenwürde zu „kleiner Münze auszuzahlen“. Das ist ja immer das Problem, dass man sich dem Vorwurf aussetzt, Menschenwürde in „zu kleiner Münze“ auszugeben, deshalb diese Unterscheidung. Ich kann mir z. B. im Bereich der Krankenhausbehandlung nicht vorstellen, dass es ein ernsthaftes Problem ist, einen Schnupfen im Krankenhaus behandeln zu müssen. Das ist der erste Schritt von der Abgrenzung her, die Wahrung der elementaren Menschenrechte muss sich beschränken auf das, was lebensnotwendig ist. Im zweiten Schritt wird man natürlich zögerlich, wenn man fragt, wo ist die Grenze und was schaffe ich damit für Grauzonen und welche fließenden Übergänge zwischen notwendiger und aktuell lebensnotwendiger Behandlung gibt es. Deshalb würde ich, weniger aus verfassungsrechtlichen sondern aus praktischen Überlegungen, dazu tendieren zu sagen, jeder, der sich wegen einer akuten Krankheit, ob sie nun lebensbedrohlich ist oder nicht, in ärztliche Behandlung begibt, muss sicher sein, dass dies erfolgen kann, ohne dass er damit seinen weiteren Aufenthalt in Deutschland aufs Spiel setzt.

BE **Dr. Max Stadler**: Entschuldigung, darf ich eine Nachfrage stellen?

Vors. **Sebastian Edathy**: Bitte sehr, Herr Dr. Stadler.

BE **Dr. Max Stadler**: Damit Sie mich nicht falsch verstehen, ich bin genau dieser Meinung. Aber das führt zu der weiteren Frage: Was geschieht bei einer chronischen Krankheit, kann es da einen Unterschied geben?

SV **Bertold Sommer**: Eigentlich das Gleiche.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Herr Ministerialrat Schmäing, bitte.

SV MinR **Wilfried Schmäing**: An mich sind mehrere Fragen gerichtet worden, zuerst zur Frage von Herrn Grindel - die tatsächliche Durchführung einer Abschiebung nach Mitteilungspflichten. Das ist ein Bereich, wo uns, wie zur Zahl der Illegalen, kein statistisches Material zur Verfügung steht. Es gibt keine Abfragen darüber, wie viele sind uns mitgeteilt worden und wie viele von diesen sind dann abgeschoben worden. Es gibt überhaupt kein statistisches Material. Im Zusammenhang mit ärztlichen Mitteilungspflichten ist mir bisher kein Fall bekannt geworden. Im Zusammenhang mit Schulleitern gibt es den einen oder anderen Fall, wo man Mitteilungspflichten auch nachgekommen ist, dann hat die Ausländerbehörde davon erfahren. Sie sind alle lange genug dabei und wissen, das führt nicht unmittelbar zu einer Abschiebung dieses Personenkreises. Es gibt dann sehr häufig größere Probleme, es müssen Papiere beschafft werden, die Identität muss geklärt werden und ähnliche Dinge. Man sollte aber bitte daraus nicht den Schluss ziehen, dann lassen wir das Ganze und die Leute bleiben illegal hier, sondern der Staat muss bestimmte Anstrengungen unternehmen, um den Aufenthalt dieses Personenkreises zu verhindern und dies entsprechend auch zu beenden.

Vors. **Sebastian Edathy**: Es folgt noch eine kurze Nachfrage.

BE **Reinhard Grindel**: Verstehe ich das richtig, dass Sie bei den Abschiebungen nicht differenzieren nach Ausreisepflichtigen, die meinerwegen vorher geduldet waren, oder Illegalen? Es gibt also keinerlei Kenntnis der Zahl, wie viele Illegalen z. B. im Jahre 2005 abgeschoben wurden?

SV MinR **Wilfried Schmäing**: Die Zahl gibt es schon deshalb nicht, weil in dem Moment, wo der Betroffene bei der Ausländerbehörde auftaucht, er eine Duldung

bekommt oder er wird abgeschoben. Wenn man ihn nicht sofort abschieben kann, bekommt er eine Duldung. Was dann anschließend passiert, darüber gibt es keine Angaben. Ich kann also nicht mehr nachvollziehen, ob sich ein Geduldeter vorher hier illegal aufgehalten hat, das kommt statistisch nicht raus, sondern es werden dann Einzeldaten sein aber keine Gesamtstatistik darüber. Selbst eine Abfrage bei Ausländerbehörden wird nicht möglich sein, weil Ausländerbehörden wie Frankfurt oder München Tausende von Akten durchsehen müssten. Sie müssten das also bei der Statistik von vornherein vorsehen und wir haben schon genug Statistiken. Ich bitte um Verständnis dafür, dass wir nicht gerne noch eine neue einführen würden.

Zur Frage der Übermittlungspflichten, ob sie begrenzt sind oder nicht. Wir sehen, nach dem was wir bundeseinheitlich in den vorläufigen Anwendungshinweisen aufgeschrieben haben und worüber auch schon teilweise abgestimmt ist, Übermittlungspflichten nicht allgemein, sondern nur dann, wenn es zur Aufgabe gehört. Es ist Aufgabe eines Schulleiters bei der Anmeldung festzustellen, was hat der Betreffende für einen Aufenthaltsstatus. Aus dieser Pflicht, die er hat, ergibt sich die Übermittlungspflicht. Es ist aber keine Aufgabe eines Lehrers, der unterrichtet, festzustellen, ob der Betreffende einen illegalen Status hat. Auch wenn er ihm das beiläufig erzählt, gibt es keine Pflichten, das mitzuteilen. Das ist eigentlich ein Einverständnis, das wir z. B. auch in Hessen in der entsprechenden Erlassregelung umgesetzt haben. Da gibt es einen Erlass an die Schulleiter, worin dieses aufgeführt ist. Schulleiter wissen schon sehr genau, was sie zu tun haben, dass das die Betroffenen nicht wissen, liegt in der Natur der Sache, die sich ja nicht darüber informieren, wer welche Mitteilungspflichten hat.

Herr Veit hatte die Frage nach der rechtzeitigen Behandlung gestellt. Ich möchte einmal eine provokatorische Frage stellen. Dieser Personenkreis hält sich illegal hier in Deutschland auf, hat hier nichts zu seinen Sozialbeiträgen geleistet, hat keine entsprechenden Ansprüche - ganz provokatorisch: Warum kann er sich nicht in seinem Heimatland behandeln lassen? Das ist die große Frage in dem Zusammenhang. Die Pflichten aus dem AsylbLG sind auch begrenzt. Das AsylbLG sagt, jemand, der hier geduldet wird, hat nur bestimmte Ansprüche. Darüber hinausgehend wird man das wohl nicht machen wollen. Sie müssten ja dann im gleichen Rahmen sein, wie bei denen, die Leistungen nach dem AsylbLG erhalten. In dem Moment, wo die Ausländerbehörde von seinem Aufenthalt erfährt, hat er diese

entsprechenden Ansprüche. Ich sehe keine Notwendigkeit, ihm von diesen Ansprüchen zu nehmen, das ist sozusagen eine ordnungspolitische Sichtweise. Eine andere können Sie von mir auch nicht erwarten.

Frau Jelpke fragte, ob uns Zahlen über die unterschiedlichen Behandlungen in den Bundesländern vorliegen. Es gibt zurzeit eine laufende Umfrage, initiiert vom Bundesinnenministerium, wie die unterschiedliche Praxis ist. Mir liegt darüber kein Ergebnis vor und wie ich aus Rückmeldungen aus den anderen Bundesländern gesehen habe, auch dem Bundesinnenministerium noch nicht. Ob das Bundesinnenministerium dazu irgendwann nähere Angaben machen kann, das müssten Sie das Ministerium selbst fragen.

Zur Frage von Herrn Wieland bezüglich der ärztlichen Schweigepflicht: Aus unserer Sicht ist es so, wie ich es dargestellt habe. Es gibt, das mag anders gesehen werden, aber die juristische Bewertung in unserem Hause ist so, bestimmte Daten, die sozusagen nicht der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen und die durchaus auch vom Arzt mitgeteilt werden können, ohne dass er gegen seine Pflichten verstößt. Ob das aus ärztlicher Sicht anders beurteilt werden soll, muss die Bundesärztekammer sagen, ich sehe es jedenfalls so. Es gibt aber bestimmt verschiedene juristische Ansichten dazu.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Schmäing. Als Nächste bitte Frau Dr. Koch.

SV **Dr. Ute Koch**: Ich möchte zur Frage von Herrn Veit antworten. Es ist in der Tat ein großes Problem, dass illegale Migranten so lange warten, bis sie zum Arzt gehen, bis die Krankheit weiter fortgeschritten ist. Sie können nicht vorab einen Krankenschein beantragen, weil dann das zuständige Sozialamt in jedem Fall zur Meldung verpflichtet ist. Das heißt, sie zahlen entweder selbst oder sie gehen nicht zum Arzt. Das betrifft auch Vorsorgeuntersuchungen während der Schwangerschaft, Impfungen der Kinder und den ganzen Bereich. Hier sollte meines Erachtens eine kritische Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen von verschiedenen Lösungsmöglichkeiten erfolgen, die auch die Erstattung der Kosten zum Ziel hat. Die Notwendigkeit ergibt sich auch, weil es eine Aufgabe der öffentlichen Gesundheitsvorsorge ist, denn der Staat kann kein Interesse daran haben, dass



Menschen unbehindert im Land leben, aber auch, um menschliches Elend zu verhindern. Die in einigen Großstädten bestehenden Strukturen, das ist u. a. die Medizinische Flüchtlingshilfe oder die Malteser Migrantenmedizin, die medizinische Versorgung vorhalten, sind weder ausreichend noch dauerhaft finanziert und das bezieht sich auch nur auf einige Großstädte. Hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Dann bitte Herr Prof. Dr. Kluth.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth**: Ich möchte zunächst mit der Einordnung des § 88 AufenthG beginnen. Der § 88 Abs. 2 AufenthG, der die Ärzte betrifft, durchbricht die Sperre des § 88 Abs. 1 AufenthG und eröffnet für einen Teilbereich die Einbeziehung der Ärzte im öffentlichen Bereich in die Meldepflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG. So würde ich den rechtlichen Zusammenhang sehen. Das heißt, er begründet nicht selbstständig die Sache, sondern, indem diese allgemeine Sperre, die durch das Berufsgeheimnis nach § 88 Abs. 1 AufenthG auferlegt wird, teilweise wieder zurückgenommen wird. So ist der Wirkungszusammenhang, um den es hier geht. So dass bei diesen - pauschal gesagt - Gefahren für Dritte das ärztliche Berufsgeheimnis im Rahmen der Übermittlungspflichten zurücksteht.

Zum Punkt, der auch schon mehrfach angesprochen wurde: Wie kommen Informationen gleichwohl zur Übermittlung? Das ist deshalb in der Praxis ein Problem, weil der Patient nicht zuerst beim Arzt, sondern bei der Krankenhausverwaltung landet. Bei der Aufnahme kümmert sich der Arzt weniger um Status und Adresse, sondern die für uns relevanten Fragen werden ja in der Regel von der Krankenhausverwaltung erhoben und das ist eine ganz normale öffentliche Stelle im Sinne von § 87 Abs. 1 und 2 AufenthG. Das sind keine Daten, die im engeren Sinne in der Krankenakte stehen, sondern bei der Krankenhausverwaltung liegen. Da muss man in der Tat, wenn man einen Filter vorsehen will, an dieser Stelle ansetzen.

Zum sehr viel komplexeren Fragenkreis, der sich auf den § 87, insbesondere § 87 Abs. 2 AufenthG bezieht: Es ist so, dass die Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums und auch die Praxis nach meinem Rechtsverständnis weit hinter dem zurückbleibt, was der Gesetzeswortlaut eigentlich hergibt. Das ist für die Praxis zwar

schön, wenn man aber dann ganz unvoreingenommen den Wortlaut nimmt, ist zunächst einmal der Begriff der öffentlichen Stelle zu nennen. Hier muss man verwaltungsrechtlich dogmatisch unterscheiden zwischen dem Außenverhältnis, also die Schule oder das Krankenhaus, welche im Verhältnis zu den anderen Behörden übermittlungspflichtig sind, und dann die Frage der behördeninternen Informationspflicht. Natürlich wird normalerweise der Leiter eines Krankenhauses die Informationen nicht direkt selbst bekommen. Es ist die Frage: Wie gehe ich bei der internen Ausgestaltung der Informationspflicht auch in sonstigen Behörden damit um? Da ist die Differenzierung, die die Praxis macht, zu sagen: Nicht der einzelne Lehrer. Weil es um die Beschränkung einer eingreifenden Regelung geht, ist das durchaus machbar, nur aus dem Wortlaut kann man das aber nicht ableiten. Wir haben verschiedene Modelle, z. B. Freiburg oder verschiedene Städte in Nordrhein-Westfalen, die damit auch sehr unterschiedlich umgehen. Das sind die Befunde, die man aus dem Internet und aus Veröffentlichungen erkennen kann, dass wir eine sehr unterschiedliche Rechtsauffassung darüber haben, wer eigentlich die übermittlungspflichtige Stelle ist. Das, was in der rechtswissenschaftlichen Literatur gesagt wird, dass das durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt ist, das ergibt sich wegen der Grundrechtsrelevanz der Maßnahme direkt aus der Verfassung. Aus dem Normtext kann man das so nicht ablesen. Das ist auch der Punkt, wo man sich fragen muss, wo werden auch dem Transparenzprinzip genügende Beschränkungen der Reichweite dieser Pflicht eingebaut - und zwar sowohl für die Behörden als auch für die Betroffenen erkennbare Begrenzungen. Verwaltungsvorschriften müssen nicht veröffentlicht werden. Das ist unter dem Gesichtspunkt der Transparenz, wenn es um Verhaltens- und Vertrauenssteuerung geht, sicherlich nicht das Beste, wenn man sagt: Wir wollen klarmachen, was praktisch passiert, wenn man eine Korrektur durchführen möchte. Unter diesem Gesichtspunkt müsste man dann überlegen, in welche Richtung und mit welcher Tragweite im Normtext selber eine Korrektur erfolgt. Man könnte sich damit auch schon helfen, wenn man die geltende Praxis in der Norm abbildet. Nach meinem Verständnis ist die Praxis, die auch immer nach außen dargestellt wird, in der Norm nicht eins zu eins abgebildet und abfragbar.

Wenn ich auf den Antrag zu sprechen komme, ist die andere Frage die: Will man den § 87 Abs. 2 AufenthG, die Übermittlungspflichten und -rechte einschränken oder will man es nur in einen Ermessenstatbestand umwandeln? Da ist ein großer Unterschied, wenn ich sage: Ich will nur die strikte Pflicht abschaffen, dass

übermittelt wird. Aber meine Bedenken wären, dass es in bestimmten Ausnahmefällen zumindest eine Möglichkeit gebe, eine Übermittlung vorzunehmen. Wenn die Streichung insgesamt erfolgt, dann dürfte die Stelle, selbst wenn sie Informationen hat und sagt, es ist dringend, sie weiterzugeben - es gibt da sehr komplexe Sachverhalte, wo sogar zum Wohl der betroffenen Personen Übermittlungen erforderlich sein müssen - selbst diese Möglichkeit der Datenübermittlung abschneiden, wenn man das Tatbestandsmerkmal „Kenntnis erlangt“ dazu nimmt. Kenntnis erlangt hat die Behörde nicht nur dann, wenn sie etwas rechtmäßig erfragt hat, sondern auch, wenn es einfach so mitgeteilt worden ist. Datenschutzrechtlich ist auch die freiwillige Mitteilung eines Sachverhalts ein „Kenntnis erlangen“. Das ist im Schulbereich das Problem. Wenn die Kinder oder die Eltern bei der Anmeldung diese Dinge mitteilen, dann ist das bereits „Kenntnis erlangt“. Deswegen ist eigentlich, was den Wortlaut der Norm angeht, die landesrechtliche Regelung - sind diese Angaben erforderlich oder nicht - noch kein sicheres Instrument. Wenn man es ganz wasserdicht machen will, müsste man das auch regeln. Insofern ist diese Norm, wenn wir sie in der Form der Anwendungshinweise nehmen, gegenüber dem Gesetzeswortlaut schon sehr viel stärker reduziert. Wenn wir die anderen Fragen nehmen, muss man überlegen, will man noch darüber hinausgehend nicht nur die Pflicht abschaffen, sondern auch die Möglichkeit der Datenübermittlung - was zwei verschiedene Dinge sind. So viel im Augenblick dazu. Danke schön!

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Kluth. Als Nächste bitte Frau Dr. Goesmann.

SV **Dr. Cornelia Goesmann**: Ich würde gerne die aufgeworfenen Fragen, die an mich gestellt wurden, anhand eines konkreten Beispiels beantworten, wo die ganze Komplexität vielleicht noch einmal herauskommt. In meiner Praxis, ich bin Ärztin für Allgemeinmedizin in Hannover, stellte sich vor zwei Jahren ein Mann vor, den ich flüchtig kannte. Er gab an, er sei illegal hier und wolle seine Identität nicht preisgeben, er hätte Husten und fühle sich schlecht. Ich habe ihn zu einem Kollegen zum Röntgen geschickt, der gesagt hat, ich mache dieses Röntgenbild umsonst, weil der Patient nicht versichert ist und kein Geld hat, um das zu bezahlen. Es stellte sich heraus, er hatte eine offene Tuberkulose. Ich war also im Konflikt, was mache ich jetzt, denn das kann ich nicht behandeln - eine offene Tuberkulose ist meldepflichtig

und muss unter Quarantänebedingungen behandelt werden. Ich habe den Leiter des Gesundheitsamtes angerufen, der eine sofortige Aufnahme des Patienten in einer Lungenheilklinik erwirkt hat. Ich falle also unter die Schweigepflicht und habe nur mit dem Kollegen gesprochen. Die Schweigepflicht ist das höchste Rechtsgut, ich würde sie also nicht gegenüber den Behörden brechen wollen, wenn der Patient seine persönlichen Daten nicht angeben will. Der Patient hat drei Wochen in diesem Krankenhaus gelegen, ist intensiv behandelt worden und hat dort, weil er so krank war, dass er nicht mehr aus und ein wusste und sich auch schlecht fühlte, seine wirklichen persönlichen Daten und seinen Wohnsitz preisgegeben. Er lebte dort auch tatsächlich und hat nicht eine falsche Adresse angegeben, das wäre ja auch eine Möglichkeit gewesen. Er ist dann entlassen worden und kam noch einmal zu mir in die Sprechstunde. Er berichtete mir dann erstens, dass er sofort vom Krankenhaus eine Rechnung über 33.000 Euro mitbekommen habe, weil er nicht versichert war und auch eine Kostenübernahme durch das Sozialamt vorerst nicht erfolgt war, die er nicht bezahlen kann. Er hat zweitens sofort am nächsten Tag in seiner Wohnung Post vorgefunden, ich glaube auch Besuch durch entsprechende Behörden gehabt, die sagten, dass sich die Ausländerbehörden für eine Abschiebung einsetzen werden. Das dritte Problem war, er musste noch ein Jahr lang weiterbehandelt werden, eine offene Tuberkulose muss noch ein Jahr lang behandelt werden und die Medikamente sind außerordentlich teuer. Auch die Finanzen mussten erst einmal geregelt werden. Das heißt, meine Arzthelferinnen haben einen ganzen Tag lang telefoniert, bis das Sozialamt Hannover einen Krankenschein für einen Tag für diesen Mann unter seiner echten Identität ausgestellt hat. Dieser war dafür ausgestellt, dass man die Medikamente auf Kosten des Sozialamtes kaufen konnte. Er ist dann, so viel ich weiß, ich habe ihn nie wieder gesehen, am nächsten Tag schon wieder in der Illegalität verschwunden oder abgeschoben worden. Auf jeden Fall war es außerordentlich mühsam das zu regeln. Ich habe für mich um meine Person keinerlei Angst, oberstes Prinzip ist es, aus humanitärer Verpflichtung, wie auch in allen anderen Berufsgruppen, die betroffen sind, diesen Menschen zu helfen. Es war in diesem Fall auch die seuchenhygienische Lage zu berücksichtigen, denn dieser Patient wäre eine Ansteckungsquelle für viele andere Menschen in unserem Staat geworden. Es musste auch Geld zur Verfügung gestellt werden, um zu gewährleisten, dass die Krankheit wirklich ausheilt, weil er noch ein Jahr weiter behandelt werden musste. Das ist auch die Frage nach akuter und chronischer Erkrankungen, was hier fließend ineinander übergeht. Wenn wir nicht mit diesem

Krankenschein für einen Tag den Kauf der Medikamente für ein Jahr ermöglicht hätten, wäre es unter den Umständen für diesen Patienten gar nicht möglich gewesen, diese chronische Krankheit langfristig weiter zu behandeln, es wäre eine akute Intervention gewesen. Akute Interventionen finden, um auf Zahlenmaterial zu sprechen zu kommen, ständig statt, weil Ärztinnen und Ärzte diese Menschen ohne Ansicht der Person behandeln, in der Regel auf eigene Kosten. Bei dem Beispiel der Bluttransfusion, das ich vorher nannte, war es so, dass die Menschen, die dieser Frau geholfen hatten, eine Benefizveranstaltung gemacht hatten, damit so das Geld für den Kauf der Bluttransfusion zusammen kam, denn sonst hätten wir vermutlich auch noch als Ärztinnen und Ärzte dieses Blut bezahlen müssen. Wir hätten diese Frau ja nicht unter unseren Händen sterben lassen können.

Zahlenmaterial gibt es deswegen nicht, weil weder Ärztinnen noch Ärzte verpflichtet sind, unserer Institution, also der Bundesärztekammer oder irgendeinem anderen gegenüber zu melden, wie viele Menschen in Not sind. Wir gehen davon aus, dass sich bei der Flüchtlingshilfe, der Malteser Migrantenhilfe und auch in unseren Wohnungslosenhilfestellen, wo auch, unbeschadet der Person, wohnungslosen Menschen, die oft auch keinen Versichertenstatus haben, geholfen wird. Die Bundesärztekammer hat keine Information darüber, ob es schon Ärztinnen und Ärzte gegeben hat, die in diesem Zusammenhang in irgendeiner Form belangt worden sind. Allerdings weiß ich, dass die Malteser Migrantenhilfe in Berlin Probleme mit juristischen Belangen gegenüber ihrer Arbeit gehabt hat und ich bitte Sie, sich darüber kundig zu machen, falls Sie dies genau wissen wollen.

Eindrücklich möchte ich noch einmal das unterstützen, was Frau Dr. Koch gesagt hat. Es kann nicht nur darum gehen, im ärgsten Notfall, wenn schon Tod und schwerste Erkrankung drohen, tätig zu werden. Wenn Menschen mit einem nicht gesicherten Aufenthaltsstatus bei uns leben, müssen wir sehen, dass sich dafür Kostenträger finden, für Vorsorgeuntersuchen, Impfungen, Behandlung bei ansteckenden Erkrankungen, auch im Sinne des Schutzes unserer eigenen Bevölkerung, die auch mit diesen Menschen konfrontiert ist, aber natürlich auch immer wieder für diese Menschen selbst.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Herr Cyrus bitte als Nächster.

**SV Norbert Cyrus:** Zur Frage von Frau Jelpke: Herr Schmäing hatte ja schon darauf hingewiesen, dass das Innenministerium eine Umfrage gestartet hat und die Ergebnisse noch nicht vorliegen. Sie haben sicher Verständnis dafür, dass ich in diesem Bereich nicht mehr weiß als das Innenministerium. Es ist tatsächlich so, dass die Mitteilungspflicht ein Bundesgesetz ist, dass aber natürlich die Umsetzung von Landesbehörden und auch von Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft vorgenommen wird, gerade im Gesundheitsbereich und in Schulen, worüber wir hier debattieren. Die Informationen, die uns vorliegen, sagen, dass es durchaus Unterschiede gibt, die mit der Ausgestaltung der jeweiligen Schulgesetze der einzelnen Länder zusammenhängen. Entscheidend ist hier, ob der Aufenthaltsstatus, also eine Meldeadresse, im Rahmen der Anmeldung zum Schulbesuch erhoben werden muss oder nicht. Ist dies der Fall, dann erlangt die Schule natürlich Kenntnis von einem illegalen Aufenthalt und die Direktoren sind verpflichtet, auch eine Meldung an die Ausländerbehörden zu machen. In diesem Zusammenhang der Hinweis, dass Schuldirektoren natürlich nicht nur Verwaltungspersonal sind, sondern auch pädagogisches Personal, also Lehrer. Insofern wird hier ein gewisser Zwiespalt in die einzelnen Personen der Schuldirektoren hineinverlagert und die Migrationskontrolle wird diesen Personen aufgebürdet, die auf der einen Seite einen Bildungsauftrag haben und erfüllen wollen, auf der anderen Seite aber doch staatliche Vorgaben erfüllen müssen. Rechtsunsicherheit entsteht auch dadurch, dass die Verletzung der Übermittlungspflicht selber, soweit ich weiß, auch strafbewehrt ist. Deshalb denke ich, muss man sich genau überlegen, wo und an welcher Stelle hier Migrationskontrolle ansetzen soll. Wir werden das im Teil Soziale Rechte auch vertiefen.

Was die medizinische Behandlung angeht, dazu wurde von meinen Vorrednerinnen schon einiges gesagt, die sicherlich sehr viel mehr Detailkenntnisse haben. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass wir prinzipiell in Deutschland das Problem der Nichtversicherten haben und wir hier versuchen müssen, eine Lösung zu finden. Es gibt tatsächlich die Möglichkeiten der niedrighwelligen Angebote von Leuten, die nicht versichert sind, dazu zählen z. B. auch Obdachlose, die betreut werden. Die Erfahrungen mit diesen Einrichtungen sind positiv, weil sie dazu beitragen, tatsächlich Schwellenängste abzubauen und verhindern, dass sich Erkrankungen oder Verletzungen verschlimmern und später erhebliche Kosten verursachen können.

Ich glaube, man muss in der Debatte um die Meldepflichten auch beachten, nicht zu sehr auf die rein rechtliche und juristische Ebene zu schauen, sondern auf die tatsächlichen materiellen Folgen der Meldepflicht hinzuweisen und zu sagen: Es gibt die Meldepflicht, der Staat hat ein Interesse, Migrationskontrolle, Migrations- und Einwanderungssteuerung durchzuführen. Aber ist die Mitteilungspflicht in allen Bereichen, die hier zur Diskussion stehen, wirklich das probate Mittel, um dieses Ziel auch tatsächlich zu erreichen? Es gehört meines Erachtens auch dazu, dass man die Mitteilungspflicht durchaus evaluiert und sich ansieht, ob das erklärte Ziel erreicht wird, oder nicht auch Nebenwirkungen erzielt werden, die aus ordnungsrechtlicher und menschenrechtlicher Perspektive nicht in Kauf genommen werden sollten. Ich denke, die meisten Stellungnahmen hier haben verdeutlicht, dass erhebliche Nebenwirkungen bestehen und dass die Mitteilungspflicht in den Bereichen, die hier zur Debatte stehen, nicht zielführend ist. Danke schön!

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Cyrus. Zum Abschluss der Runde bitte Herr Prof. Dr. Bommers.

**SV Prof. Dr. Michael Bommers**: Vieles ist jetzt schon gesagt worden und ich möchte zu einem Punkt noch etwas sagen und zwar ist die empirische Unklarheit über Illegale oder Migranten angesprochen worden. Da muss man sich klarmachen, dass sich die Situation nicht zuletzt auch auf Grund dessen, dass sich Europa permanent verändert, eben ändert. Wenn Sie daran denken, dass wir in den 90er Jahren und zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine Reihe von Migranten hatten, die Illegale waren, die heute keine illegalen Migranten mehr sind, dass sich hier die empirischen Grundlagen von Wanderung nicht zuletzt auch durch die Änderung der politischen Verhältnisse erheblich und permanent ändern. Das ist nicht ganz einfach und aus solchen Gründen gibt es sehr unterschiedliche, manchmal auch interessante Zahlen, die in der Sache ins Spiel gebracht werden.

Ich möchte noch auf einen zweiten Aspekt eingehen und zwar auf etwas, was Herr Cyrus zuvor schon angesprochen hat, wenn es um die Frage von Meldepflicht und Beihilfe geht. Ich habe in meinem Beitrag versucht darauf hinzuweisen. Jenseits oder über solche rechtlichen Regelungen müssen wir uns klarmachen, dass wir in der Tat Einrichtungen haben, in deren Kernaufgabenstellung es in der Tat nicht liegt,

gewissermaßen Migrationskontrolle zu betreiben. Wir müssen uns fragen, Herr Prof. Kluth hat schon darauf hingewiesen, inwieweit entsprechende Inanspruchnahmen dieser Einrichtungen sie in ihrer Aufgabenerfüllung hindern. Diese Frage kann man unterschiedlich beantworten. Wenn wir aber empirisch hinsehen, müssen wir bezweifeln und auch Herr Grindel hat es bezweifelt, dass wir mit Meldungen und ähnlichen Erwartungen tatsächlich Migration und illegale Migranten effektiv kontrollieren können. Wir erzeugen aber auf der anderen Seite eine Reihe von Problemen, die in zweierlei Hinsicht problematisch sind. Nämlich unter politischen Gesichtspunkten, also öffentliche Gesundheit, die Frage von dauerhaft nicht erzogenen Individuen, aber auch unter dem Gesichtspunkt, den insbesondere Herr Sommer angesprochen hat, nämlich, dass die Inanspruchnahme dieser Einrichtung in der Tat dazu führt, dass der Staat gewissermaßen der materiellen Wahrnehmung von elementaren Lebensbedürfnissen im Wege steht. Das kann man am Beispiel der Erziehung zeigen, aber auch am Beispiel der Gesundheitsversorgung. Hier muss man beide Argumente miteinander verknüpfen. Empirisch erreichen wir anscheinend wenig bzw. eher Effekte, die wir nicht haben möchten. Rechtlich politisch ist es mindestens problematisch in dem Sinne, dass wir Einrichtungen etwas auferlegen, was nicht zu ihren Aufgabenstellungen gehört, die aber gewissermaßen für den Staat auf der elementaren Grundlage von Gesundheitsversorgung und Erziehung im Wege stehen.

Ein letzter Punkt, den man sich sicher klarmachen muss ist der, dass mit der Aufhebung der Meldepflicht, in welcher Form auch immer, in Relation zur Gesundheitsversorgung mit Sicherheit auch die Regelung der Kostenfrage ansteht, Herr Veit hat es angesprochen. Es müssen Lösungen gefunden werden, die zwar auch diskutiert werden, die jedoch schwierig sind und die in der Spannbreite zwischen Form- und Versicherungsmodellen zu diskutieren wären. Danke schön!

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Ich darf die Begrüßung von Herrn Staatssekretär Peter Altmaier nachholen, der schon seit geraumer Zeit unter uns ist. Es ist jetzt 14.00 Uhr und sozusagen Halbzeit. Die Frage ist zu klären, ob wir 15 Min. Pause einlegen oder durchtagern wollen. Auf jeden Fall befindet sich draußen ein Wagen der Fa. Dussmann, u. a. auch mit warmen Speisen. Wenn Sie einverstanden sind, unterbreche ich die Sitzung für 15 Minuten. Oder wollen Sie weitertagen?



Abg. **Volker Beck (Köln)**: Herr Vorsitzender, da ich weg muss, würde ich gerne jetzt meine Frage stellen. Ich habe nichts gegen eine Pause, ich würde die Antwort danach im Protokoll lesen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Nein, wir halten uns bitte an die Reihenfolge.

Abg. **Volker Beck (Köln)**: Wir werden doch wohl den höflichen Umgang miteinander wahren. Es gibt ...

Vors. **Sebastian Edathy**: Wer auf einen Freitagnachmittag einen Hammelsprung beantragt, der muss jetzt auch damit leben, dass wir bei der Reihenfolge bleiben, um das ganz klar zu sagen. Es ist aber nach wie vor die Frage offen, ob wir jetzt eine Pause machen oder nicht. Da es dazu kein einheitliches Meinungsbild gibt, schlage ich eine Pause von 15 Min. vor. Wir treffen uns hier um 14.15 Uhr bitte wieder zur Fortsetzung der Sitzung.

*Pause*

Vors. **Sebastian Edathy**: Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, die Sitzung findet nun ihre Fortsetzung. Wir sind nach wie vor bei den Bereichen 1 und 2 unserer Anhörungsgliederung und kommen zur 2. Befragungsrunde. Für die Unionsfraktion hat Kollege Grindel das Wort.

BE **Reinhard Grindel**: Zu Punkt 2 wollte ich sagen, dass die schriftlichen Stellungnahmen erkennen lassen, dass die Thematik nicht ganz verstanden worden ist. Wobei ich zugebe, dass das vielleicht ein Problem der Fragestellung ist, weil sie nicht ganz das wiedergibt, was wir im Berichterstattergespräch vereinbart haben. Der Punkt 2 heißt: „Problematik der Strafbarkeit von Beihilfehandlungen humanitärer Helfer und Erkenntnisse zur Straffälligkeit“. Ich habe aus den schriftlichen Stellungnahmen entnommen, dass man das nur auf die Frage der Straffälligkeit der Helfer bezieht. Das war nicht so gedacht, sondern es geht um Erkenntnisse zur Straffälligkeit von Illegalen. Auch das muss in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden, dass wir aus punktuellen Erkenntnissen wissen, dass wir es bei Illegalen in aller Regel mit Personen zu tun haben, bei denen die Straffälligkeit im Verhältnis zur

sonstigen ausländischen Bevölkerung auffällig ist. Ich würde gerne von Herrn Schmäing wissen, was er uns zur Frage der Straffälligkeit von Illegalen sagen kann.

Die zweite Frage, weil ich Ihre Antwort nicht ganz ausreichend fand, geht noch einmal an Frau Dr. Goesmann von der Bundesärztekammer. Die entscheidende Frage ist doch, wenn wir das, was Sie bei den Übermittlungspflichten und der Frage der Strafbarkeit empfehlen, alles machen würden, ob sich die Leute dann eher behandeln ließen. Da frage ich Sie, wie Sie eigentlich dazu kommen, d. h. welche taktische Bedeutung das am Ende hätte, wenn man Ihren Vorstellungen folgt? Ich möchte Wert darauf legen, dass Sie geschrieben haben: „Die bisher stattfindende Übermittlung von Daten hat in der Regel die Abschiebung zur Folge“. Das führt dann zu dem Verhalten, das Sie beschrieben haben. Herr Schmäing hat eindrucksvoll dargestellt, dass man das so überhaupt nicht sagen kann, weil es darüber keine Erkenntnisse gibt und Sie haben auch nur einen Fall genannt, mit dem Menschen, der die offene TBC hatte. In diesem Land wird niemand mit einer offenen TBC abgeschoben, auch wenn alle Papiere da wären, das ist ein klares Abschiebungshindernis. Insofern frage ich auch, ob man mit dieser Art der Argumentation nicht sogar mehr Sorgen in diese Gruppe treibt, als berechtigt ist. Meine Frage ist deshalb: Würde es nicht völlig ausreichen, wenn wir zu den §§ 95, 96 AufenthG, in den Anwendungshinweisen oder Verwaltungsvorschriften deutlich machen, dass damit die Fälle, in denen Ärzte Patienten privat behandeln und dieses auch selber bezahlen, als Fallgestaltungen natürlich nicht gemeint sind? Also eine Klarstellung in den Verwaltungsvorschriften, dass damit diese Konstellation nicht gemeint ist, denn - und das wäre meine Frage an Herrn Schmäing -, wenn wir es so weit bei den §§ 95, 96 AufenthG formulieren, wie es vorgeschlagen wird, droht da nicht eine Begünstigung von Schlepper- und Schleuserbanden, d. h. dass wir uns selber hier erhebliche Verfolgungshindernisse reinschreiben?

Die andere Frage geht an Herrn Prof. Dr. Kluth: Inwieweit sind wir hier als Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Einheitlichkeit der Rechtsordnung überhaupt handlungsfähig? Im Grunde genommen muss man sagen, wenn es richtig ist, was Herr Schmäing sagte, und das sehe ich auch so, dass es allererstes Ziel ist, dass Illegale außer Landes gewiesen werden und dieser Zustand beendet wird. Sind wir überhaupt berechtigt, Maßnahmen zu treffen, die genau diesen staatlichen Anspruch

- Einheit der Rechtsordnung - vereiteln könnten. Ich würde gerne noch von Ihnen wissen, inwieweit der Gesetzgeber überhaupt Spielräume hat.

Meine konkrete Frage an Frau Dr. Goesmann: Würde nicht zum Schutz der Ärzte ein Hinweis in die Verwaltungsvorschrift genügen? Ich sehe in der Tat, dass sich Ärzte, die humanitär handeln, möglicherweise der Strafverfolgung ausgesetzt sehen, was nicht sein soll. Sehen Sie nicht, dass die praktische Bedeutung gering ist? Wer als Illegaler zur Kenntnis nimmt, dass wir die Übermittlungspflichten verändern, und wer weiß, dass wir die §§ 95, 96 AufenthG ändern, der weiß auch, dass er nicht sofort abgeschoben wird und jede Möglichkeit hat, wieder in die Illegalität abzutauchen. Was macht Sie eigentlich so sicher, dass diese Rechtsänderung an der tatsächlichen humanitären Situation, dass Menschen Angst haben und nicht zum Arzt gehen, überhaupt etwas geändert wird? Anders herum, wer Angst hat, hat Angst, ob wir den § 95 AufenthG nun ändern oder nicht. Meine These ist, wer so weit Bescheid weiß, wenn wir solche Änderungen vornehmen, der weiß auch, wie es hier in Deutschland um die Abschiebebedingungen aussieht und dass er keine Angst haben muss, wenn er zum Arzt oder ins Krankenhaus geht.

Vors. **Sebastian Edathy**: Für die FDP-Fraktion bitte Herr Dr. Stadler.

BE **Dr. Max Stadler**: Ich möchte ungewöhnlicherweise die Frage von Herrn Grindel, nach der Einheit der Rechtsordnung, an Herrn Sommer weitergeben, weil er dazu vorher sehr lange Ausführungen gemacht hat.

Meine eigentliche Frage richtet sich aber an Frau Dr. Goesmann. Wir haben im ersten Durchgang erörtert, dass man bestimmte Meldepflichten verändern kann. Damit könnte man z. B. das Problem der möglichen Strafbarkeit von Schulleitern lösen. Wenn sie nicht mehr meldepflichtig sind und nichts melden, wird es wohl kaum eine strafbare Beihilfehandlung sein, wenn ein illegales Kind in die Schule geht. Wir haben aber von Frau Dr. Goesmann erfahren, dass das, was Ärzte machen, in manchen Fällen weit über das große Nichtmelden hinausgeht. Dass sie nämlich selber z. B. finanzielle Aufwendungen für eine Behandlung machen, so dass sich möglicherweise außerhalb des Themas Meldepflicht Beihilfehandlungen zum illegalen Aufenthalt ergeben könnten. Aus diesem Grund meine Frage, weil in der ersten Runde auch Herr Prof. Dr. Kluth die Frage aufgeworfen hat: Reicht es nicht,

die Gesetze alle so zu lassen, wie sie sind, dabei aber klarzustellen, dass es Ermessenslagen gibt? Reicht Ihnen das wirklich aus, oder brauchen Sie die Rechtssicherheit, dass das, was Sie aus Ihrer ärztlichen Verantwortung machen, keinesfalls strafbar ist?

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Veit bitte für die SPD-Fraktion.

BE **Rüdiger Veit**: Ich halte zunächst einmal fest, das ist auch meine Feststellung, dass alle Sachverständigen, außer Herrn Schmäing, tendenziell einen Klarstellungsbedarf, was Übermittlungspflichten und Strafbarkeit angeht, für richtig halten. Darauf zielt auch meine Frage. Auch Sie, Herr Prof. Dr. Kluth, haben gesagt, Sie seien gegen eine generelle Abschaffung von Übermittlungspflichten und Strafbarkeitsregelungen in diesem Zusammenhang. Sie würden aber im Interesse von „mehr Rechtssicherheit schaffen“, so die wörtliche Formulierung, dann auch für Veränderungsbedarf eintreten.

Sie, Frau Dr. Koch, haben in Ihren Ausführungen gesagt, was wir jahrelang auch im Forum Illegalität diskutiert haben: Neben Rechtsänderungen würden Sie es möglicherweise für ausreichend halten, wenn wir im Bereich der vorläufigen Anwendungshinweise, dann der späteren Verwaltungsvorschriften, eine Klarstellung für humanitäre Helfer zum Ausdruck bringen würden. An Sie beide sowie an Herrn Prof. Dr. Bommers noch einmal meine Frage: Was würden Sie uns als Gesetzgeber raten? Würden Sie uns und wenn ja, zu welchem gesetzgeberischen Änderungsbedarf für beide Komplexe raten oder zu einer bloßen Klarstellung in den Verwaltungsvorschriften?

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Für die Linksfraktion Frau Dagdelen, bitte.

Abg. **Sevim Dagdelen**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte vorweg an die Sachverständigen, an die die Frage von meinem Kollegen Grindel gerichtet worden ist, meine Frage richten. Mich würde interessieren, auf welchen Erkenntnissen beruhen die Mutmaßungen, dass gerade unter Menschen, die sich illegal oder ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland aufhalten, die Kriminalität sozusagen proportional höher sein soll als die bei anderen Menschen mit Migrationshintergrund? ...

*Einwurf: Es gibt Erkenntnisse von der Hamburger Kriminalpolizei zum Betäubungsmittelgesetz.*

Abg. **Sevim Dagdelen**: Ich würde gerne wissen, auf welchen Statistiken das beruht.

An Frau Dr. Koch die Frage: Sie stellen in Ihrer Stellungnahme, die sich wesentlich auf die Entkriminalisierung humanitärer Hilfe konzentriert, darauf ab, dass für Menschen im Rahmen Ihrer berufsspezifischen Aufgabenerfüllung die Entkriminalisierung erfolgen sollte. Damit würden z. B. Unterstützungskampagnen oder Vereinigungen wie „Kein Mensch ist illegal“ oder auch Netzwerke wie die „Medizinische Flüchtlingshilfe“ herausfallen, und diese Einschränkung ist für mich nicht nachvollziehbar. Sofern es bei den Einschränkungen so sein sollte, würde ich Sie noch um eine weitere Erklärung bitten. Ferner schlagen Sie vor, die Entkriminalisierung der humanitären Beihilfe lediglich in den Anwendungshinweisen von §§ 95 und 96 AufenthG zu ändern. Das liegt etwas weiter zurück als der vorliegende Antrag oder der Gesetzentwurf, den wir heute beraten und der gesetzlich regeln soll, dass humanitäre Hilfe straffrei bleiben soll. Ich würde gerne noch einmal, weil es nicht besonders nachvollziehbar ist, Ihre Position dazu erfahren.

Besonders von Herrn Sommer möchte ich wissen: Was würden Sie für eine gesetzliche Regelung favorisieren, die humanitäre Hilfe straffrei erklären oder lediglich eine Klarstellung in den Anwendungshinweisen?

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Herr Kollege Wieland, bitte.

Abg. **Wolfgang Wieland**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Wir machen hier keine Anhörung des Abg. Grindel. Deswegen eine Frage an Herrn Schmäing: Wurden Sie richtig verstanden, wenn aus Ihrer Äußerung, dass Sie Ihren Daten nicht entnehmen können, ob der Abgeschobene oder sonst zur Ausreise Gezwungene vorher ein langes Schicksal eines Menschen, zunächst mit legalem Aufenthalt und dann mit Duldung, hinter sich hat, oder ob er als originärer Illegaler aufgegriffen wurde und dass daraus nicht der Umkehrschluss zulässig ist, dass die ganzen Meldepflichten nach § 87 ff AufenthG ein „Schuss in den Ofen“ sind, wie Herr Grindel offenbar meint und sowieso keinen Ertrag hätten. Wobei es dann natürlich erstaunen würde, warum er sie so verteidigt.

BE **Reinhard Grindel**: Jeder interpretiert für sich selbst, könnten wir vielleicht dazu übergehen... Das genau habe ich nämlich nicht gesagt.

Abg. **Wolfgang Wieland**: Dann verstehe ich vollends nicht, was Sie uns eigentlich sagen wollten.

Eine weitere Frage an die Herren Sachverständigen Sommer und Prof. Dr. Kluth zum Problemkreis der humanitären Unterstützung. Wir schlagen konkret einen Gesetzestext in unserem Gesetzentwurf vor. Das ist ein Gesetzentwurf, Herr Kollege, auch wenn die Glocke gleich wieder erklingen mag, ein Entwurf, kein einfacher Antrag. Wir schlagen in unserem Gesetzentwurf eine konkrete Formulierung vor und sagen, dass die Tat nicht strafbar sein soll, wenn das Ziel der Handlung die humanitäre Unterstützung der betroffenen Person war. Nun wurde vor allem von Frau Dr. Koch in ihrem schriftlichen Teil zu meiner Überraschung etwas ausgeführt: „Da der Begriff humanitär so unbestimmt sei, eigne er sich nicht für einen Gesetzestext, sondern solle besser in die Anwendungshinweise hineingehen“. Obwohl diese Begrifflichkeit, wie wir sie gewählt haben, sozusagen wörtlich aus der entsprechenden Richtlinie der EG übernommen ist, wo diese Ausnahmen der Strafbarkeit bereits formuliert sind und - wie Sie selber ja auch schreiben -, eine solche Klarstellung von Vertretern der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages und auch von der unabhängigen Kommission der Zuwanderung gefordert wurden, das führen Sie selber aus. Wir tun es jetzt und dann kommt von Ihnen: „Das ist so unpräzise, dass man es nicht zu einem Gesetzestext machen kann“. Das überrascht mich. Deswegen die Frage an die Herren Prof. Dr. Kluth und Sommer, ob Sie das auch so sehen, oder ob Sie meinen, es sei hinreichend für einen Gesetzestext konkretisiert.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank!

BE **Reinhard Grindel**: Darf ich eine kurze Präzisierung meiner eigenen Frage und derjenigen von Herrn Wieland anbringen, nachdem er es so nicht ganz präzise gefragt hat, wie es u. a. das Anliegen von Herrn Beck war. Es geht darum, ob nicht analog oder entsprechend der Regelung für die Beauftragten in § 87 Abs. 3 AufenthG, z. B. dann für Ärzte und andere, gesagt wird: „Soweit die Erfüllung

ärztlicher und sonstigen Pflichten damit beeinträchtigt ist, ist sie von der Übermittlung freigestellt“. Das war der Kern der Frage von Herrn Beck und unsere Frage auch. Wenn ja, welche Gesetzesänderung oder Verwaltungsvorschrift?

Vors. **Sebastian Edathy**: Ich habe jetzt noch eine Wortmeldung vom Kollegen Karl vorliegen, könnten wir das noch mit in diese Runde einbringen? Dann bitte ich Herrn Karl von CDU/CSU-Fraktion, seine Fragen zu stellen.

Abg. **Alois Karl**: Herr Vorsitzender, ich möchte nur ganz kurz auf die Wortmeldung der Kollegin Dagdelen eingehen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass es irgendjemandem darum geht, dass die humanitäre Hilfe straffrei oder strafbar gestellt wird. Humanitäre Hilfe ist außerhalb dieser Rechtsnormen. Nicht, dass sie gewährt werden muss, es geht nur um die Meldepflicht und nicht um die tatsächliche Gewährung humanitärer Hilfeleistungen.

Meine Frage geht in die Richtung der Wortmeldung von Herrn Sommer. Sie haben sich mit der Divergenz zwischen dem rechtsstaatlichen Anspruch auf Ausreiseverpflichtung derjenigen, die sich hier illegal aufhalten, und mit der Konkurrenz des Einzelnen, sich so zu verhalten, dass er keine Mitteilungen macht, auseinandergesetzt. Sie haben gesagt, Privatpersonen seien wohl nicht verpflichtet mitzuteilen und das Gleiche müsse auch für Amtspersonen gelten. Ich glaube, dass das eine sehr weite Auffassung ist und man das so wohl nicht generell sagen kann. Gerade auch Amtspersonen, die von Amts wegen von Rechtsverstößen der sich hier nicht rechtmäßig Aufhaltenden erfahren, Polizei oder Staatsanwaltschaft, werden von diesen Erkenntnissen den Ausländerbehörden Mitteilungen machen müssen. Würden Sie die auch miteinbeziehen in Ihre Auffassung, dass Mitteilungspflichten auch für sie nicht bestehen? Es gibt ja auch Straftatbestände, z. B. wenn jemand von der Verabredung zum Verbrechen erfährt, dann ist er sogar gesetzlich gehalten, Mitteilung zu machen. Das wäre eine viel zu weitgehende Auffassung, wenn das alles nicht mehr einbezogen wäre. So war Ihre vorhin etwas generelle Aussage. Habe ich das richtig verstanden, oder ist das zu weitgehend von Ihnen formuliert oder von mir aufgefasst worden?

Vors. **Sebastian Edathy**: Danke schön! Übrigens, darf ich mir die kurze Anmerkung erlauben, dass es ganz hilfreich wäre, wenn sich die Kolleginnen und Kollegen aus

den Ausschüssen nicht gegenseitig Fragen stellen oder miteinander in Dialog treten, das gilt für alle Beteiligten. Es gab einen Wortwechsel innerhalb des Hauses, wir sollten aber die Gelegenheit nutzen, um mit den Sachverständigen zu diskutieren. Wenn ich es richtig notiert habe, sind fünf Sachverständige direkt angesprochen worden, Frau Dr. Goesmann, Herr Prof. Dr. Kluth, Frau Dr. Koch, Herr Schmäing und Herr Sommer. Ich würde vorschlagen, in der Reihenfolge die Fragen zu beantworten. Bitte, Frau Dr. Goesmann.

**SV Dr. Cornelia Goesmann:** Ich möchte zu beiden Punkten noch einmal Stellung nehmen. Einmal die Frage der Strafbarkeit ärztlicher und humanitärer Hilfe. Wenn ich die Frage richtig verstanden habe, geht es darum, ob es uns reicht, dass allein eine Änderung der Verwaltungsvorschriften ausreichen würde oder eine Gesetzesänderung, wie im Antrag geplant, nötig sei. Grundsätzlich: Ärztinnen, Ärzte und andere, die in diesem Bereich mitarbeiten, brauchen Rechtssicherheit. Am liebsten wäre mir natürlich, dass ärztliches Tun in keiner Weise in diesem Zusammenhang sanktioniert wird, dass ich nicht in einen Zweispart zur Schweigepflicht gerate und dass es eine klare Gesetzesänderung dahingehend gibt, wie der Antrag zur Gesetzesänderung vorliegt. In letzter Konsequenz würde vielleicht auch eine Verwaltungsvorschriftenänderung helfen, aber alle Beteiligten, die hier dafür votiert haben, sind für eine Gesetzesänderung.

Zur zweiten Frage, was mit der Übermittlungspflicht von Krankenhäusern und Sozialämtern ist, um die soll es hier ja gehen, also Behörden, die im Zusammenhang mit Krankenbehandlung oder humanitärer Hilfe stehen. Die Frage war, wenn man die Übermittlungspflicht abschaffen würde, ist dann gewährleistet, dass sich betroffene Kranke eher in ärztliche Behandlung begeben würden. Ich würde das klar bejahen. Ich erlebe bei den nicht sehr vielen Illegalisierten, die ich behandelt habe, dass eine Riesenangst da ist, mit irgendwelchen Behörden in Kontakt zu kommen, weil immer die Gefahr der Aufdeckung besteht. Sie nehmen so selten Kontakt wie möglich auf, auch mit normalen Ärztinnen und Ärzten, Praxen oder Klinikärzten. Wenn man diese Übermittlungspflicht abschaffen würde, glaube ich, dass man viele Krankheitsbilder im Vorfeld, wo sie noch nicht so bedrohlich sind oder wo auch keine Infektionsgefahr für andere besteht, auffangen könnte.

Vors. **Sebastian Edathy:** Vielen Dank! Bitte Herr Prof. Dr. Kluth.



**SV Prof. Dr. Winfried Kluth:** Zur Frage: Ist humanitäre Unterstützung ausreichend bestimmt? Es ist so, dass normalerweise im Strafrecht sehr hohe Anforderungen an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Regelung bestehen. Hier ist es allerdings so, dass durch den Begriff eine Ausnahme von der Strafbarkeit geschaffen werden soll. So dass man dann die Frage stellen muss: Gibt es in der Rechtspraxis ausreichend sichere Anhaltspunkte, um zu einer rechtssicheren Anwendung zu kommen? Das kann ich aus dem Kopf, weil ich mich mit diesem Tatbestand unter dem Aspekt bislang noch nicht beschäftigt habe, nicht beantworten. Das wäre aber die Frage, die dann zu klären wäre.

Der zweite Punkt betrifft die Frage der Einheitlichkeit der Rechtsordnung. Ich denke, das hat Herr Sommer auch deutlich gemacht, wir haben hier ein Spannungsverhältnis auf der Ebene des Verfassungsrechts. Solche Spannungsverhältnisse müssen letztendlich im Sinne praktischer Konkordanz aufgelöst werden. Dass es in der Rechtsordnung, wenn wir unterschiedliche Vorgaben für das staatliche Handeln haben, gewissermaßen ein Normalfall ist, zeigt sich daran, dass wir die Spannungsverhältnisse in vielen Teilbereichen der Rechtsordnung haben. Wenn Sie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Schwangerschaftsabbruch lesen, wo der Arzt die Pflicht des Lebensschutzes hat, der Staat aber sagt: Obwohl das eine Tötungshandlung ist, soll der Arztvertrag rechtmäßig sein, damit die Schutzpflicht erfüllt wird. Da sagt das Bundesverfassungsgericht: Das Kriterium ist, dass nicht alles ganz 100-prozentig positiv zusammenpassen muss, sondern es darf nicht widersprüchlich sein. Also die Einheit der Rechtsordnung hat als äußerste Forderung die Widerspruchsfreiheit der Regelungen. Das bedeutet auch, wenn man es unter praktischen Gesichtspunkten sieht, dass man das nicht alles konsistent in der Praxis umsetzen kann, dass gewisse Spielräume, auch Uneinheitlichkeiten hingenommen werden müssen. Das Rechtsgebiet, mit dem wir es hier zu tun haben, ist durch seine tatsächliche Dunkelheit, seine Komplexität und in der Tat auch durch unterschiedliche Handlungsaufträge verschiedener Behördenteile gekennzeichnet. Es ist so, dass das auch zu einer Differenzierung bei den Rechtsfolgenanordnungen beiträgt. Ich würde denken, dass die Dinge, die wir jetzt mehr oder weniger diskutieren, den Rahmen der Widerspruchsfreiheit noch nicht sprengen, d. h. dass man, wenn wir für einzelne Bereiche die Meldepflichten lockern, damit noch nicht in die Nähe der Widersprüchlichkeit kommt.

Wenn man fragt, wo sieht man Änderungsbedarf, ist das ist eine Frage, die ich ungern spontan beantworte, weil sie viel Überlegung und genaues Formulieren verlangt. Es ist so, dass die Dinge hier gezeigt haben, dass es da auf jedes einzelne Wort ankommt. Deswegen würde ich es für leichtsinnig halten, dazu spontan Vorschläge zu machen. Ich kann nur das noch einmal wiederholen, was ich schon gesagt habe: Eine absolute Sperrwirkung zu machen, dass man gar nicht übermitteln darf, auch nicht unter bestimmten Voraussetzungen, das würde mir zu weit gehen - weil der vorliegende Entwurf in den Bereichen so weit geht, denn dort ist ein Übermittlungsverbot statuiert. Bei den anderen Sachen hängt es auch davon ab, in welchen Bereichen man mit welcher Reichweite Handlungsbedarf hat oder Konflikte sieht, die zu lösen sind. Das ist eine Sache, die man sich gut überlegen müsste.

Zur Regelungsebene darf ich daran erinnern, dass Verwaltungsvorschriften in der Lage sind, unbestimmte Begriffe innerhalb der Handhabung durch die Behörden zu klären, dass man Ermessen steuern kann, wo Ermessen zu steuern ist und dass, wenn es um den Bürger geht, sie gerade nicht entsprechende Transparenzfunktionen erfüllen. Man kann damit auch zurechtkommen, aber wenn es wirklich darauf ankommt, müsste man die Änderungen im Gesetzestext vornehmen, wie es im Abs. 3 schon geschehen ist.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Als Nächste bitte Frau Dr. Koch.

SV **Dr. Ute Koch**: Ich bin zu den Anwendungshinweisen und zu den §§ 95 und 96 gefragt worden. Im Ergebnis kommt es in beiden Vorschlägen zu Rechtssicherheit für humanitäre Helfer. Unser Vorschlag folgt aber ein wenig einer anderen Logik. Die Richtlinie, auf die Ihr Gesetzentwurf Bezug nimmt, geht davon aus, dass, wenn man aus humanitären Gründen geholfen hat, dies zwar als Beihilfe betrachtet, aber weil sie gut und nützlich ist, nicht bestraft werden soll. Unser Vorschlag sagt hingegen, dass humanitäre Hilfe durch Ärzte, Seelsorger und Sozialarbeiter im Begriff keine Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt darstellt, also von vornherein nicht. Das steht auch im Einklang damit, dass unser Strafrecht nur die Handlungen bestraft, die nicht mehr hinnehmbar sind und dass moralisch hoch stehende und auch gewürdigte Handlungen nicht bestraft werden. Das zeigt sich auch ganz deutlich, indem sowohl in diesem als auch im letzten Jahr die Bundesregierung - das Bundesinnen- und das

Justizministerium - die Hilfe für Menschen in der Illegalität als Botschafter der Toleranz ausgezeichnet hat. Man kann nicht auf der einen Seite sagen, die Hilfe ist notwendig und sogar auszeichnungswert und auf der anderen Seite diese Menschen in der Rechtsunsicherheit belassen, so dass sie vielleicht bestraft werden können. Dazu möchte ich auch noch kurz auf Herrn Grindel eingehen. Es geht dabei im Fall der Migranten, die Hilfe bei diesen Stellen suchen, um die Rechtsunsicherheit der Helfer selber.

Zur Frage der Medizinischen Flüchtlingshilfe, die auch damit eingeschlossen ist: Ich denke schon, dass die Ärzte, die bei der Medizinischen Flüchtlingshilfe Hilfe leisten, im Rahmen ihrer berufsspezifischen Aufgaben von Strafe ausgeschlossen sind. Das müsste auch die Arbeit der ehrenamtlichen Mitarbeiter treffen, die sie im Rahmen der Aufgaben, die die Einrichtung zu erfüllen hat, leisten.

Vors. **Sebastian Edathy**: Danke schön! Als Nächster bitte Herr Schmäing.

SV **Wilfried Schmäing**: Ich bin danach gefragt worden, ob man im Hinblick auf Schleuser möglicherweise, wenn man die Vorschriften zur Strafbarkeit ändert, diesen nicht sozusagen in die Hände arbeitet. Bevor ich auf diese Frage antworte, möchte ich noch auf eines hinweisen: Wir müssen ganz deutlich unterscheiden zwischen der Frage von Mitteilungspflicht und Strafbarkeit. Im Bereich der Mitteilungspflichten geht es immer nur um öffentliche Stellen. Diese öffentlichen Stellen haben Mitteilungspflichten, aber es gibt keine Mitteilungspflichten für Private, egal wie man die herleitet. Auf der anderen Seite ist die Frage von Unterstützungshandlungen zum illegalen Aufenthalt zu prüfen. Der illegale Aufenthalt als solcher, also der Ausländer macht sich strafbar. Es geht jetzt darum, was derjenige macht, der dazu Hilfe leistet. Dazu gibt es eine Menge Rechtsprechung, die ich Ihnen aber hier nicht darstellen kann. Ich bin für das Aufenthaltsrecht zuständig, bin aber kein Experte für das Strafrecht. Ich kann Ihnen sagen, dass man in dem Bereich sehr genau hinsehen muss, ob man eine Formulierung in das Gesetz hineinschreibt, dass man wegen humanitärer Hilfe nicht bestraft werden kann. Wir haben sehr viele Menschen, die behaupten, sie leisten in einem bestimmten Zusammenhang humanitäre Hilfe, aber leisten Beihilfe zum illegalen Aufenthalt. Das hat nichts mit den Kirchen oder ähnlichem zu tun, sondern das sind Private, die meinen, dadurch den Menschen helfen zu können, weil sie bestimmte Dinge machen, die strafbar sind. Wie grenzen

Sie das ab? Das ist mir nicht ganz klar. Diesen Bereich anzugehen, ist sehr differenziert. Man muss sich das sehr gut überlegen, denn es gibt bestimmt Möglichkeiten, da noch nachzujustieren. Wie das aber aussehen soll, kann ich nicht sagen, da muss man sowohl mit den Strafrechtlern reden, mit den Kirchen entsprechende Gespräche führen und man muss sehen, welche Institution soll sich da genau befassen; wo macht man die Abgrenzung, z. B. eine Initiative „Kein Mensch ist illegal“ - das ist ja bestimmt keine Tätigkeit, die strafbar ist, wenn man das fordert. Die Frage ist aber, was macht das im Einzelfall und welche Leistungen sollen erfolgen, was passiert für eine bestimmte Familie, wie wird das zu beurteilen sein usw. Das strafrechtlich zu beurteilen, kann man nicht durch Verwaltungsvorschriften regeln, sondern durch nichts anderes als durch das Gesetz, bei Strafvorschriften ist das so. Wenn ich das anders haben will, muss ich es in das Gesetz genau hineinschreiben. Da muss man sehr genau aufpassen, dass man nicht über das Ziel hinausschießt.

Wovor ich ganz stark warne, und was ich auch überhaupt nicht verstehe, ist, warum ich eine Sozialbehörde nicht dazu verpflichten soll, den illegalen Aufenthalt des Ausländers mitzuteilen. Natürlich ist sie dazu verpflichtet und dabei muss es auch bleiben. Das ist meine feste Überzeugung, denn das ist auch im Interesse der Kommunen. Stellen Sie sich vor, die Kommune zahlt den Krankenhausaufenthalt eines illegal hier Lebenden und darf das der Ausländerbehörde nicht mitteilen. Das ist zu weitgehend. Natürlich wird sie das mitteilen müssen. Was der Arzt an Mitteilungspflichten hat, das haben wir in Bezug auf die öffentlichen Stellen festgestellt. Bei der Strafbarkeit bezieht es sich darauf, ob der Arzt allein dadurch, dass er jemanden behandelt, zum weiteren illegalen Aufenthalt beiträgt. Da muss man genau hinsehen; wenn das passieren sollte, das ist eine schwierige Situation. Es hat aber nichts mit der Mitteilungspflicht zu tun, sondern mit der Frage der Strafbarkeit. Es sind also zwei verschiedene Punkte.

Zur Frage von Herrn Grindel zur Kriminalität von Ausländern: Hier bin ich kein Experte. Ich kann Ihnen nicht sagen, ob es da mehr oder weniger Kriminalität gibt. Ich weiß nur, dass man genau unterscheiden kann zwischen der Kriminalität, die nur ein Ausländer begehen kann, das ist der illegale Aufenthalt, und einem bestimmten Bereich der Kriminalität, der z. B. im Rauschgiftbereich liegt, wo man möglicherweise

einen höheren Täterkreis im Hinblick auf den Handel mit Rauschgift hat. Andere Bereiche kenne ich nicht so genau.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Zum Abschluss der Antwortrunde bitte Herr Sommer.

SV **Bertold Sommer**: Wenn ich richtig notiert habe, bin ich zu insgesamt drei Komplexen befragt worden. Der erste kreist um das Stichwort Einheit der Rechtsordnung. Das Problem, mit dem wir uns heute hier beschäftigen, ist das Ergebnis eines mehrstufigen Ursache-Wirkung-Ablaufs im Tatsächlichen. Es ist nicht so, dass der Staat diejenigen Menschen, die sich illegal bei ihm aufhalten, rechtlos lässt - Stichwort AsylbLG und dergleichen - es gibt Ansprüche. Nur, dieser menschenrechtlichen Verpflichtung steht ein anderes staatliches Interesse, das er mit Meldepflichten und Strafbarkeitsvorschriften verfolgt, entgegen. Das führt letztlich über mehrere Stufen zu dem Ergebnis, dass die an sich eingeräumten Rechte nicht in Anspruch genommen werden und dadurch eine menschenrechtswidrige Situation entsteht.

Die Frage ist, wie schafft man die Einheit der Rechtsordnung. Ich habe versucht, in meiner Stellungnahme darzulegen, dass das überwölbende Rechtsgut, das die Einheit der Rechtsordnung herstellt, die Verpflichtung des Staates in all seinen Tätigkeiten ist, die Menschenwürde zu achten. Damit wird die Einheit der Rechtsordnung wiederhergestellt.

Zum zweiten Punkt: Hier ging es um die Frage der Klarheit des Gesetzes und die Frage, ist es besser, etwas im Gesetz oder in den Verwaltungsvorschriften zu regeln, und um die Frage, ob der Begriff „humanitär“ hinreichend bestimmt ist. Ich bin sehr skeptisch, was die Verlagerung von Regelungen in Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweise betrifft, weil diese nicht die hinreichende Transparenz und Publizität haben und weil deshalb das Problem der Rechtsunsicherheit in weiten Kreisen der Betroffenen auftaucht, sowohl bei den Illegalen selbst als auch bei den Personen, die ihnen helfen oder mit ihnen bei der Durchführung ihrer Ansprüche in Kontakt kommen, das mit solchen Regelungen in Anwendungshinweisen und Verwaltungsvorschriften mangels ausreichender Transparenz und Publizität nicht gelöst wird. Was die Strafbarkeit anbelangt, gibt es auch noch einen anderen

Gesichtspunkt: Die Grenzen der Strafbarkeit zu bestimmen, ist in einer parlamentarischen Demokratie die gesetzgeberische Aufgabe des Parlaments und nicht von Verwaltungsvorschriften oder anderen Regelungen der Exekutive, an die im Übrigen die Strafgerichte bei der Anwendung der Straftatbestände auch gar nicht gebunden sind. Man kann sich über die Klarheit oder Bestimmtheit des Begriffs „humanitär“ auseinandersetzen. Ich war auch ein wenig überrascht als ich das gelesen habe. Vielleicht gibt es noch eine Umschreibung, die etwas klarer macht, was gemeint ist. Es gibt natürlich auch den Weg, das Wort „humanitär“ in den Gesetzestext aufzunehmen und dann in Anwendungshinweisen oder Verwaltungsvorschriften zu erläutern, was unter humanitär zu verstehen ist. Aber die Grenze der Strafbarkeit selbst muss in einer parlamentarischen Demokratie durch den vom Volk gewählten Gesetzgeber bestimmt werden. Das kann nicht dem Ermessen der Exekutive überlassen bleiben.

Als Drittes bin ich von Herrn Abg. Karl gefragt worden, wie das mit der Ausnahme der Mitteilungspflichten bei Privat- und Amtspersonen zu verstehen ist. Da habe ich mich vielleicht tatsächlich etwas undeutlich ausgedrückt. Natürlich geht es von vornherein immer nur um solche Amtspersonen und öffentliche Bedienstete, die in dem Bereich tätig sind, über den wir hier reden, nämlich Hilfeleistung oder Kontaktstelle bei der Wahrnehmung von Ansprüchen, die auch den Illegalen durch das AsylbLG bzw. Sozialgesetzbuch eingeräumt werden. Nur um die geht es. Wenn wir das mit der von mir eingangs dargestellten Ursache-Wirkung-Kette ernst nehmen, an deren Ende für die Betroffenen ein Eingriff in die Menschenrechte steht, dann kann sinnvollerweise meines Erachtens zwischen Privatpersonen und öffentlich Bediensteten kein Unterschied gemacht werden, denn genau durch die Mitteilungspflicht für öffentlich Bedienstete entsteht das Problem, mit dem wir uns hier auseinandersetzen. Das hat aber nichts damit zu tun, dass etwa allgemein Mitteilungspflichten über die Verabredung zu Straftaten aufgehoben werden.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Mir liegt jetzt noch eine Wortmeldung von den Kollegen Uhl und Veit vor.

BE **Rüdiger Veit**: Ich wollte mich nicht zu weiteren Fragen äußern, sondern nur daran erinnern, dass meine Frage „Verwaltungsvorschriften und Formulierung

Gesetz“ sich auch an Herrn Prof. Dr. Bommes gerichtet hatte. Wenn Sie ihm bitte noch die Gelegenheit geben würden.

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann hat jetzt noch einmal Herr Prof. Dr. Bommes das Wort zu dieser Frage des Ortes einer etwaigen Regelung.

SV **Prof. Dr. Michael Bommes**: Im Anschluss an die Kommentare von Herrn Prof. Kluth und von Herrn Sommer muss ich dazu sagen, vermutlich muss man in dieser Diskussion unterscheiden zwischen dem was rechtlich geht, wir haben darauf hingewiesen, dass das problematisch sein könnte mit der Änderung der Verwaltungsvorschriften, auf Grund dessen, dass das möglicherweise nicht das leistet, was man damit anzielt, und ob die Idee mit den Verwaltungsvorschriften möglicherweise in den Blick geraten ist, weil sie politisch eher machbar zu sein scheint. Das wäre eine Frage, die eigentlich zurückzugeben ist, denn es ist möglicherweise etwas, was man einfacher und vermutlich mit weniger politischen Transaktionskosten machen könnte, aber mit den Problemen, auf die Sie hingewiesen haben.

Erlauben Sie mir noch zwei weitere Anmerkungen. Einmal zur Frage von Herrn Grindel. Es gibt durchaus empirische Untersuchungen dazu, etwa des kriminologischen Instituts in Hannover, aber auch anderer, die deutlich machen, dass illegale Migranten erheblich weniger kriminell sind. Das liegt aber auch in der Natur der Sache, denn wenn sie als illegaler Migrant ihren Aufenthalt und alles das, was sie tun, einer staatlichen Beobachtung entziehen wollen, sind sie zur Konformität in vielerlei Hinsicht verurteilt. Das zeigt sich auch empirisch.

Ich möchte auf die Frage in Bezug auf Mitteilungspflichten von Amtspersonen, was etwa Schulen betrifft, hinweisen. Man kann gut erkennen, dass die Inanspruchnahme von Schulen für solche Aufgaben, wie etwa die Mitteilung über den illegalen Aufenthalt von Kindern, quasi aufgabenfremd ist. Wir haben im Übrigen eine Diskussion darüber, ob Lehrer sich eigentlich wie Behördenmitglieder und Amtspersonen verhalten sollten, oder ob sie nicht in vielerlei Hinsicht ihren ganzen Umgang mit Kindern umbauen. Einzig an dieser Stelle und an einigen anderen nehmen wir sie gewissermaßen völlig uniritiert als Behörden in Anspruch, wo wir wissen, dass das im Bereich der Erziehung problematisch ist.

Vors. **Sebastian Edathy**: Danke schön! Wir sind jetzt nach wie vor bei den Punkten 1 und 2 und sollten bedenken, dass wir um 16.00 Uhr wegen der folgenden Gremiensitzung die Anhörung beenden müssen. Ich habe noch eine Wortmeldung von Herrn Dr. Uhl zu diesem Teil der Anhörung. Gibt es noch weitere Fragen zu den Punkten 1 und 2? Das ist nicht der Fall. Dann bitte ich abschließend zu diesem Punkt Herrn Uhl um seine Fragen.

Abg. **Dr. Hans-Peter Uhl**: Ich habe eine Frage an die Sachverständigen, die mit der derzeitigen Rechtslage nicht einverstanden sind und eine Änderung herbeiführen wollen. Sei es die Abschaffung der Meldepflicht, das wollen wohl die wenigsten, aber die Reduzierung der Meldepflicht oder teilweise Abschaffung. Wer das Gesetz ändern will, der muss dem Gesetzgeber verdeutlichen, was er für Sachverhalte hat, mit denen er zu dem Ergebnis kommt, dass es unerträgliches Unrecht ist und auch die Gerichte nicht geholfen haben. Deswegen meine Frage: Können Sie uns die Sachverhalte im Detail darstellen, so dass wir sagen müssen, ja das kann man so nicht hinnehmen, hier muss das Gesetz geändert werden. Die Rechtsbehauptung, wie es die Bundesärztekammer macht, können wir so nicht stehen lassen. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme „Die bisher stattfindende Übermittlung von Daten hat in der Regel die Abschiebung zur Folge. Die Verpflichtung zur ärztlichen Verschwiegenheit wird damit indirekt aufgehoben“. Das ist eine blanke Behauptung, die jegliche Beweisführung vermissen lässt. Die Frage des Kollegen Grindel, was denn Ihre Fälle sind, dass Sie zu so einer generalisierenden Behauptung kommen können, scheinen in der Weise beantwortet zu sein, dass Sie sagen, Sie haben einen Fall in Hannover. Auf die Frage: Hat Abschiebung stattgefunden, scheinen Sie keinen Ausweisungsbescheid zu kennen, auch keinen konkreten Abschiebungsvorgang. Sie scheinen nur zu wissen, dass Sie dem Menschen nicht mehr begegnet sind. Wenn das alles ist, dann würde ich sagen, so können wir hier nicht arbeiten. Sie müssen schon konkreter werden. In einer Vielzahl von Fällen kommt man zu unerträglichen Rechtsergebnissen und deswegen müssten wir das Recht ändern, weil auch die Gerichte nicht geholfen haben. Ich gehe etwas ratlos aus dieser Anhörung heraus, denn ich sehe bisher keinen Handlungsbedarf, weil mir die Lebenssachverhalte bisher nicht mitgeteilt worden sind. Ich denke da an etwas anderes. Wir haben eine Vielzahl von eklatanten Nichtmeldungen in Fällen, wo das Gesetz eindeutig die Meldung vorschreibt, insbesondere bei Sozialbehörden. Dies



seit Jahr und Tag und in allen Bundesländern, auch in Bayern. Ich habe als damaliger Chef der Ausländerbehörde einen jahrelangen Kampf mit der Sozialbehörde in München geführt. Der Chef der Sozialbehörde gehörte der gleichen Partei an wie ich, er hat sich einfach geweigert, Meldungen nach dem Gesetz zu erstatten. Ich will damit nur sagen, vielleicht reden wir von einer ganz anderen Lebenswirklichkeit. Ich bitte um konkrete Sachverhalte, dann bin ich der Letzte, der sich nicht überzeugen lässt. Ich würde dann sofort sagen: Ja, so kann man das nicht hinnehmen, wir können die Menschen nicht dazu zwingen, vor Gericht zu gehen.

Wenn einer sagt, das Melden an sich ist bereits der Unrechtstatbestand, das nicht Hinzunehmende, impliziert das den Gedanken, wenn ein Fall gemeldet ist, wird die Ausländerbehörde brutal abschieben, in allen Fällen. Das heißt, sie sind gar nicht mehr zur verhältnismäßigen Anwendung des Gesetzes fähig. Das halte ich gegenüber den Ausländerbehörden für eine abenteuerliche Unterstellung. Ich bitte darum, am Anfang ist die Meldung und dann kommt die Anwendung des Ausländerrechts. In der Anwendung des Ausländerrechts können auch noch alle humanitären Aspekte berücksichtigt werden. Ich weiß nicht, wer von den Sachverständigen sich dazu äußern will.

Vors. **Sebastian Edathy**: Wie nicht anders zu erwarten, haben die Fragen des Kollegen Dr. Uhl dazu geführt, dass sich zwei weitere Kollegen gemeldet haben. Mit Blick auf die anderen noch zu besprechenden Punkte würde ich bitten, dass wir es dabei bewenden lassen. Herr Dr. Stadler und Herr Veit könnten jetzt noch Fragen stellen.

BE **Rüdiger Veit**: Ich möchte die Frage von Herrn Dr. Uhl ergänzen, wenn Sie erlauben.

Vors. **Sebastian Edathy**: Formal ist Herr Dr. Stadler jetzt an der Reihe.

BE **Dr. Max Stadler**: Ich wollte Herrn Schmäing fragen, der vom Innenministerium kommt, ob es nicht so ist, dass die Meldung, von der Herr Dr. Uhl spricht, jedenfalls bei der Ausländerbehörde die Prüfung auslöst, ob der Aufenthalt zu beenden ist oder nicht.

Frau Dr. Goesmann, hatte ich Sie richtig verstanden, dass allein die Sorge darüber, dass ein solches Verfahren ausgelöst wird, nach Ihrer Erfahrung aus der ärztlichen Praxis dazu führt, dass viele, die medizinische Behandlung nötig hätten, diese nicht bei Ihnen in Anspruch nehmen?

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Veit, bitte.

BE **Rüdiger Veit**: Ich sehe das in die gleiche Richtung. Man könnte es noch weiter zuspitzen und sagen, wenn die Befolgung der Mitteilungspflichten in der Regel nicht zum Ergebnis hat, dass jemand, der sich illegal hier aufhält, dann auch abgeschoben wird, dann könnte man auch die Übermittlungspflicht mindestens für diejenigen problemlos abschaffen, die sich dadurch gehindert sehen, humanitäre Hilfe zu leisten, oder nicht?

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Dr. Uhl hatte alle angesprochen, die sich tendenziell für eine Änderung des Rechts ausgesprochen haben, das wären alle außer Herr Prof. Dr. Kluth und Herr Schmäing, wenn ich es richtig sehe. Herr Schmäing ist aber explizit von Herrn Dr. Stadler angesprochen worden, so dass jetzt wieder alle Sachverständigen angesprochen sind. Ich möchte Herrn Prof. Dr. Kluth durchaus noch Gelegenheit zur Beantwortung geben, damit er sich nicht ausgeschlossen fühlt. Deswegen mein Vorschlag, eine ganz kurze Schlussrunde der Sachverständigen zu diesem Sachverhalt und zu den aufgeworfenen Fragen. In der umgekehrten Reihenfolge im Alphabet, bitte zunächst Herr Sommer.

SV **Bertold Sommer**: Sie werden mir nachsehen, dass ich zu den tatsächlichen Verhältnissen und den Fallbeispielen nichts beitragen kann. Deswegen gebe ich diese Frage an andere weiter.

Mir scheint die Grauzone oder die Rechtsunsicherheit, die entsteht, das Entscheidende zu sein. Dies führt dazu, dass die sich in dieser Grauzone Bewegenden die ihnen zustehenden Rechte nicht wahrnehmen aus Angst davor, dann ihren gegenwärtigen Zustand zu verändern. Natürlich haben Sie keinen Rechtsanspruch darauf, dass dieser Zustand der Illegalität aufrechterhalten bleibt. Wir müssen aber den Fakten ins Auge sehen. Wenn es so ist, dass im großen Umfang schon die Rechtsunsicherheit über die Fragen: Werde ich gemeldet oder

nicht?; macht sich der Helfer strafbar oder nicht?; muss ich ganz unerkannt bleiben?, dazu führt, dass vorhandene Schutzansprüche nicht wahrgenommen werden und dadurch die von Frau Dr. Koch und Frau Dr. Goesmann geschilderten Folgen eintreten, dann liegt darin der Anlass für eine gesetzliche Änderung.

Vors. **Sebastian Edathy**: Danke schön! Herr Schmäing, bitte.

**SV Wilfried Schmäing**: Ich kann genau mit dem Gegenteil argumentieren. Warum bekämpfen wir überhaupt den illegalen Aufenthalt? Wir könnten natürlich auch einfacher sagen, wenn ich diese Diskussion sehe, das lassen wir. Sie wissen, dass das provozierend gemeint ist. Wir müssen genau sehen, wo der Staat eingreifen und wo er sich zurückhalten muss. Bei der Frage des illegalen Aufenthalts ist es so, dass diejenigen, die davon Kenntnis erhalten, auch zuständig sind - die Ausländerbehörden. Herr Dr. Stadler, natürlich prüft die Ausländerbehörde in dem Moment, wo sie davon Kenntnis erhält, dass sich jemand illegal aufhält, den entsprechenden Sachverhalt und teilt dies im Regelfall auch der Polizei mit, weil es sich um eine Straftat handelt. Dann werden zwei Verfahren eingeleitet. Erstens wird beim illegalen Aufenthalt die Polizei eingeschaltet und bezüglich der Maßnahmen, die daraus folgen, wird die Ausländerbehörde tätig. Wenn es humanitäre Gründe gibt, die im Aufenthaltsgesetz begründet sind, dass es hier zu einem weiteren Aufenthalt kommt, dann wird er natürlich gewährt. Der Ausländer muss dies vortragen, das ist seine Pflicht. Er muss der Ausländerbehörde sagen, ich bin so krank, dass ich in meinem Heimatland nicht behandelt werden kann und muss deshalb hier bleiben. Es kommt nicht nur darauf an, ob er hier behandelt werden kann, sondern auch noch, ob diese Behandlungsmöglichkeiten auch im Heimatland gegeben sind. Es gibt eine relativ große Anzahl von Personen, die sich hier aufhalten, wo auch die Behandlungsmöglichkeiten im Heimatland gegeben sind und es gibt eine relativ große Zahl von Staaten, wo das nicht der Fall ist. Ich muss mir den Fall genau ansehen. Leider gibt es in diesem Bereich keine Antwort schwarz oder weiß, sondern die Antworten sind auf den Einzelfall bezogen. Daher ist es auch so schwierig zu sagen, deshalb verzichten wir jetzt auf die Mitteilungspflichten. Es gibt in Hessen z. B. keinen Anspruch eines illegal aufhältigen Kindes, die Schule zu besuchen. Das ist im Schulgesetz in Hessen so geregelt. In anderen Bundesländern ist das anders. Also gibt es in Hessen durchaus auch die Verpflichtung des Schulleiters, der öffentlich tätig ist, dieses mitzuteilen. Das Kind, das dort die Schule

besucht, nimmt öffentliche Leistungen in Anspruch, auf die es keinen Anspruch hat. Somit kann man sagen, dass hier Mitteilungspflichten bestehen. Ob man das für richtig hält oder nicht, das ist eine Frage an den hessischen Gesetzgeber, aber die Konsequenzen daraus sind ganz deutlich. Bei den Fragen der ärztlichen Behandlung ist es auch so. Wenn der Betreffende sich gegenüber der Ausländer- und Sozialbehörde offenbart und hier seinen Aufenthalt hat, hat er Ansprüche nach dem AsylbLG. Also sind wir wieder in der Grundsituation, wir verhindern die Inanspruchnahme von Rechten, sagt Herr Sommer, weil es Mitteilungspflichten gibt. Aus meiner Sicht ist das anders. Es gibt entsprechende Rechte, die jemand in Anspruch nehmen kann. Er muss aber damit rechnen, weil der Staat entsprechend handelt, dass er dann auch abgeschoben wird, wenn es keinen Grund gibt, dass er hier bleibt. Diese Folgerung schließe ich daraus, andere mögen daraus andere Folgerungen schließen. Ich halte das jedenfalls für eine legitime Schlussfolgerung.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Frau Dr. Koch, bitte.

SV **Dr. Ute Koch**: Sie hatten nach praktischen Beispielen gefragt. Ich möchte ein Beispiel aus dem Schulbereich nehmen. Es ist leider so, dass Eltern es häufig nicht wagen, ihre Kinder an Schulen anzumelden und Schulleiter diese Kinder nicht aufnehmen, auf Grund der Rechtsunsicherheit. Das führt dazu, wenn Sie sich mit den Leuten in den Beratungsstellen unterhalten, dass wir Kinder haben, die am Kaspar-Hauser-Syndrom leiden, weil sie tagsüber in den Wohnungen eingesperrt werden müssen, da ein schulpflichtiges Kind zu auffällig ist und auch nicht auf der Straße sein kann. Das sind die Konsequenzen aus diesen Meldepflichten. Wenn der illegale Aufenthalt nicht verhindert werden kann, dann kann er auch politisch und rechtlich nicht einfach ignoriert werden. Die Konsequenzen dürfen nicht übersehen werden, dass Menschen nicht behandelt werden, sich nicht trauen, sich behandeln zu lassen und dass Kinder nicht zur Schule gehen. Die Gewährleistung dieser Rechte stellt aber nicht das Recht des Staates in Frage, wie Sie das behauptet haben, den Zugang und den Aufenthalt zu kontrollieren. Wir fordern, dass man sich der Realität stellt, dass Menschen hier tatsächlich illegal leben und ihre Rechte aus Angst vor Statusaufdeckung nicht in Anspruch nehmen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Herr Prof. Dr. Kluth, bitte.

**SV Prof. Dr. Winfried Kluth:** Ich habe keine eigenen Vorschläge zu unterbreiten, sondern ich kann nur noch einmal feststellen, dass ich die geltende Rechtslage mit den menschenrechtlich sozialen Gewährleistungen für vereinbar halte. Ich halte sie für ausreichend flexibel, um Härtefälle angemessen zu behandeln. Ich denke, dass es auch genau so möglich ist, einzelne Einschränkungen vorzunehmen. Dann allerdings sollte man das in einer transparenten und klaren Form, also im Normtext, tun. Dabei muss man eine Abwägung machen und ich würde allenfalls eine Einschränkung der Übermittlungspflichten - nicht der Übermittlungsrechte - für sinnvoll halten, weil es ansonsten andere Unverträglichkeiten geben würde.

Vors. **Sebastian Edathy:** Frau Dr. Goesmann, bitte.

**SV Cornelia Goesmann:** Zum einen tut es mir leid, dass wir nicht mit konkreten Zahlen aufwarten können, aber die Meldung, wer tatsächlich von denen, die wir einmal behandelt haben, am Ende abgeschoben wird, kommt bei uns nicht an. Ich habe eine solche Statistik leider nicht zur Verfügung. Das Zweite waren konkrete Fragen ...

**BE Reinhard Grindel:** Frau Dr. Goesmann, es ist jetzt wirklich deswegen problematisch, weil Sie in Ihrer schriftlichen Stellungnahme gesagt haben, bei Übermittlung werden die Leute in der Regel abgeschoben. Dann wäre es auch fair, wenn Sie das zurückziehen.

*Einwurf aus den Zuhörerreihen: Eine unbelegte .../ Das wollten Sie doch!....*

Vors. **Sebastian Edathy:** Das Wort hat überwiegend die Sachverständige Dr. Goesmann.

**SV Cornelia Goesmann:** Zum Punkt Strafbarkeit ärztlicher Hilfe: Zur Frage, nehmen die betroffenen Kranken ärztliche Hilfe in Anspruch oder nicht, müssen wir Ärztinnen und Ärzte beraten, die anfragen, darf ich in solchen Fällen humanitäre medizinische Hilfe leisten oder nicht und die wirklich Angst vor eigener Rechtsverfolgung haben. Es ist auch der Fall denkbar, dass Ärztinnen und Ärzte tatsächlich zurückschrecken, ihrer ureigensten Verpflichtung zur Hilfe nachzukommen, weil sie entsprechende

Sorgen haben. Von daher möchte ich Rechtssicherheit abgeleitet und gewährt haben.

Ich bin auch von Ihnen gefragt worden, ob ich es für denkbar halte, dass betroffene Kranke, die sich illegal hier aufhalten, zu spät zu ärztlicher Hilfe oder anderen Maßnahmen greifen, weil sie Angst vor Aufdeckung haben. Es ist definitiv so, dass Hilfe in allen Fällen erst als letzte Rettung kommt, weil die Hilfe zu spät in Anspruch genommen wird.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Cyrus, bitte.

SV **Norbert Cyrus**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Darf ich auch noch auf den Bereich der Lohneinklagbarkeit eingehen?

Vors. **Sebastian Edathy**: Dazu kommen wir im nächsten Abschnitt.

SV **Norbert Cyrus**: Dann würde ich meinen Punkt in diesem Zusammenhang sehen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Prof. Dr. Bommers, bitte.

SV **Prof. Dr. Michael Bommers**: Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass die Erwartung der Abschiebung in vielen Hinsichten das entsprechende Verhalten der Migranten begründet und das passt gut mit den Zahlen zusammen, die im Hinblick auf die Kriminalität bekannt sind, dass sie gerade eben nicht kriminell sind, sich also möglichst unauffällig konform verhalten. Vor diesem Hintergrund ist die Annahme auf Grund der vorliegenden Erfahrungen sehr plausibel, dass Einrichtungen, von denen befürchtet wird, dass sie melden und übermitteln, nicht aufgesucht werden. Ich finde in dem Zusammenhang zwei Dinge wichtig zu betonen. Die Überlegungen, warum man dies abschaffen bzw. einschränken sollte, sind nicht dadurch begründet, dass man illegale Migration nicht kontrollieren sollte und auch nicht dadurch, dass es kein Kontrollrecht des Staates über das Territorium und ähnliches gibt. Es gibt aber sehr gute Gründe anzunehmen, dass die Expansion der Erwartung und die Expansion der Kontrolle dessen, wo illegale Migranten sind, auf Einrichtungen wie Schulen und das Gesundheitssystem problematische Effekte erzeugen, die aber empirisch im Hinblick auf die Kontrolle so gut wie nichts bringen. Das heißt, man darf nicht die Annahme

machen, selbst wenn es rechtlich so ist, dass hier Mitteilungspflichten auf Grund entsprechender Bestimmungen vorliegen, dass man damit empirisch das damit erzielt, was man glaubt damit zu erzielen. Im Gegenteil, wir haben relativ viel darüber gehört, dass das eine Reihe von kontraproduktiven Effekten hat. Die sind erstens politisch problematisch, im Sinne der Effekte für nicht erzogene Kinder und öffentliche Gesundheit, sie sind aber auch unter rechtlichen Gesichtspunkten problematisch, die insbesondere Herr Sommer erläutert hat.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank an die Sachverständigen. Wir sind am Ende der zusammengefassten ersten beiden Punkte, was die Gliederung der heutigen Anhörung betrifft, und würden jetzt zum Punkt 3 übergehen - großzügig gerechnet haben wir noch maximal eine dreiviertel Stunde. Der zeitliche Bedarf wird bei den Punkten 3 bis 5 auch unterschiedlich sein. Herr Grindel?

BE **Reinhard Grindel**: Wollen wir die Punkte nicht zusammenfassen und dann zu einer einheitlichen Frage- und Antwortrunde kommen?

Vors. **Sebastian Edathy**: Ja, wenn kein Widerspruch erfolgt, dann fassen wir die Punkte 3 bis 5 zusammen. In der Reihenfolge der Berichtersteller hat damit der Kollege Grindel das Wort.

BE **Reinhard Grindel**: Ich habe nur eine Frage zum letzten Komplex. Welche Puleffekte werden durch Legalisierungsverfahren ausgelöst? Herr Cyrus, das ist gefährlich, sich in diesem Saal zum Visaverfahren der Ukrainer zu äußern, denn da ist klar, was Sie sagten, ist natürlich nicht richtig, sondern es ist genau umgekehrt gewesen. Die Legalisierungskampagne in Portugal hat einen unglaublichen Puleffekt mit sich gebracht. Ähnliches sehen wir in Spanien, die Spanier haben riesige Probleme mit der nicht gesteuerten Zuwanderung und das hängt mit ihrem Legalisierungsverfahren zusammen. Deswegen meine Frage, vor allem an Herrn Prof. Dr. Kluth, weil er das angesprochen hat: Müssen wir aus Ihrer Sicht solche Puleffekte befürchten? Einer der Sachverständigen, ich glaube Herr Schmäing, hat auf die Praxis in Frankreich hingewiesen, wo man nach 10 Jahren normalerweise den Aufenthalt legalisiert und davon auch Abstand genommen hat. Damit erweitere ich meine Frage auf Herrn Schmäing: Wie schätzen Sie die Frage Puleffekt ein? Wenn Sie, Herr Prof. Dr. Kluth, das mit dem Abtauchen in die Illegalität nach

Legalisierung noch einmal erläutern könnten, weil das für die politische Frage wichtig ist, ob wir in der Sache tatsächlich mit einer Legalisierung etwas bewirken würden, oder ob vergleichbare Maßnahmen etwas bringen würden. Wenn Sie uns das bitte noch einmal darstellen könnten.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Dr. Stadler, bitte.

BE **Dr. Max Stadler**: Ich möchte Herrn Cyrus zu Punkt 3 der Gliederung - Arbeitsrechtliche Situation - befragen. Es leuchtet ein, dass jemand, der arbeitet, dafür auch Lohn bekommen muss, und dass man sagt, seine Situation als Illegaler darf ihn nicht daran hindern, da es ein Selbsthilfeverbot gibt, dass er staatliche Hilfe in Anspruch nimmt in Form der Arbeitsgerichte, die dann nicht weitermelden sollen. Meine Frage ist: Reicht das aus, diesen einen Aspekt aus existenziellen Fragen herauszugreifen? Wer illegal ist, muss trotzdem irgendwo wohnen. Wir wissen, gerade aus dem Visa-Untersuchungsausschuss, wie illegale in ihrer Wohnsituation ausgebeutet werden. Wäre es dann nicht konsequent, auch dafür, da das Selbsthilfeverbot erneut gilt, staatliche Hilfe möglich zu machen und auch hier Meldepflichten abzuschaffen? Ich könnte mir noch andere Fälle vorstellen, aus Zeitgründen gehe ich aber nicht weiter darauf ein. Vielleicht können Sie uns noch weitere nennen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Kollege Veit, bitte.

BE **Rüdiger Veit**: Meine noch verbliebenen Fragen beziehen sich auf folgende Probleme, die ich kurz ansprechen will und dann alle Sachverständigen bitte, dazu etwas zu sagen. Zum Ersten: Es gibt schon noch die bundespolitische Komponente. Die Frage mache ich an dem Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft in Bonn fest gegen Mitarbeiter des Jugendamtes, die Hilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) auch an illegale gewährt haben. Dieses Ermittlungsverfahren ist meiner Kenntnis nach zwar eingestellt worden, die Gründe der Einstellungsverföhrung kenne ich aber nicht. Hier haben wir den Wertungswiderspruch, zu sagen, auf der einen Seite wollen wir nach KJHG allen Kindern und Jugendlichen, die dieser Hilfe bedürfen, auch Hilfe gewähren, das ist unser aller gesellschaftlicher Anspruch, auf der anderen Seite könnte jemand kommen und sagen, bei illegalen darfst du das aber nicht. Auch das hängt mit der Frage der



Übermittlungspflicht und der Strafbarkeit zusammen. Der gleiche Komplex stellt sich für mich bei den Schulen dar. Die Frage, Schulpflicht ja oder nein, Schulrecht ja oder nein, ist weitestgehend Ländersache. Wobei Hessen nach meinem Dafürhalten insofern ein unrühmliches Beispiel bildet, weil es Illegale nicht nur vom Schulbesuch ausnimmt, sondern nach meiner Kenntnis des Erlasses alle und nicht nur den Schulleiter disziplinarisch dafür in Verantwortung nimmt, dass sie freundlicherweise Illegale nicht zu beschulen haben. Also auch Lehrer trifft das. Daraus resultiert dann die entsprechende Übermittlungspflicht. Auch da ist der bundespolitische Zusammenhang offensichtlich. Mehrere von Ihnen haben in der Erörterung gesagt, wenn der Schulleiter, wenn es kein Recht und keine Pflicht auf den Schulbesuch gibt, von einem Illegalen Kenntnis erlangt, muss er das melden. Der Lehrer, der mit den betroffenen Illegalen nur konfrontiert ist, nicht. Die Situation ist dann eine andere, auch was die Frage der Übermittlungspflichten angeht, wenn, wie in Hessen, ausdrücklich der Schulbesuch ausgenommen ist und die Lehrer sogar disziplinarisch angehalten werden, dann zu melden.

Zu beiden Problemkreisen, Helfen nach KJHG und der Frage der Übermittlungspflichten und Schulpflicht bzw. -besuch, geht meine Frage an alle Sachverständigen. Ein letzter Hinweis, es gibt ernstzunehmende juristische Gutachten, die sagen, es gibt ganz viele Länderverfassungen, nach denen der Schulbesuch von Kindern, auch illegaler, sogar verfassungsrechtlich geboten ist. Jedenfalls ist es dort aus der Verfassung abzuleiten, wo der Landesgesetzgeber nicht versucht hat, das Gegenteil in seine Schulgesetze hineinzuschreiben.

Vors. **Sebastian Edathy**: Frau Jelpke, bitte.

BE **Ulla Jelpke**: Anknüpfend an die Frage von Herrn Dr. Stadler möchte ich meine Frage auch an Herrn Cyrus richten. Sie haben in Ihren schriftlichen Ausführungen ausführlich dazu Stellung genommen, was es für jemand, der illegal hier beschäftigt war oder ist, bedeutet, den Lohn einzuklagen. Hier gibt es nach Ihrer Kenntnis sicherlich noch andere spezifische Bereiche, z. B. den Bereich Bau, wo auch gezielt illegalisierte Menschen angeworben werden, weil sie entsprechend ausgebeutet werden können und vor allem weil klar ist, dass man sie um ihre Lohnansprüche prellen kann. Mich würde interessieren, welche Maßnahmen Sie dem Gesetzgeber empfehlen würden, um hier wirklich eine Änderung herbeizuführen? Wenn ich Ihre

Stellungnahme richtig verstanden habe, hat derjenige, der klagt, letztendlich gar nichts davon, weil ihm das Geld dann vom Staat wieder abgenommen wird, der damit die Verfahrenskosten für seine Abschiebung finanziert.

Meine zweite Frage geht noch einmal um die grundsätzliche Frage der Illegalisierung. Wir haben es ja nicht nur bei Illegalisierung mit Menschen zu tun, die den Aufenthalt wegen Erwerbszwecken haben. Wir haben auch den illegalisierten Aufenthalt in Folge von restriktiver Familiennachzugsregelung oder wegen restriktiver Asylgesetzgebung. Man kann auch sagen, dass sich das auf Verschleppung, Menschenhandel usw. ausweitet. Es gibt die verschiedensten Ursachen für Illegalität. Hier würde ich gerne Herrn Schmäing noch einmal fragen. In Ihrer schriftlichen Stellungnahme wenden Sie gegen Legalisierung ein, dass die Betroffenen es nur eine bestimmte Zeit schaffen müssten in der Illegalität zu verharren, so dass ein Sogeffekt entstünde. Ich würde gerne wissen, was Sie damit meinen? Haben Sie mehr Zahlen als die, die uns als Abgeordnete zur Verfügung stehen? Was meinen Sie mit diesem Sogeffekt? Können Sie den erläutern?

Herrn Cyrus wollte ich noch fragen, ob er die Wanderrechtskonvention kennt, die von der Bundesrepublik Deutschland bisher nicht unterzeichnet wurde? Wenn diese unterzeichnet wäre, was hätte das dann für rechtliche Folgen für illegalisierte Erwerbstätige hier in Deutschland?

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Wieland, bitte.

Abg. **Wolfgang Wieland**: Ich schicke zunächst zur Klarstellung voraus, dass der Gesetzentwurf, den wir vorgelegt haben, kein Gesetzentwurf ist, um eine Legalisierungskampagne zu machen. Für jeden, der lesen kann, ist das eigentlich klar, so dass es vom Prinzip her eine andere Frage ist. Unser Antrag möchte Verbesserungen der sozialen Situation für die, die gerade gar keinen Aufenthaltstitel haben. Wenn nach europäischen Erfahrungen mit Legalisierungsverfahren gefragt wird, ist natürlich die Frage: Was brachte die europäischen Staaten dazu, so etwas zu tun? Die Frage ist an Herrn Cyrus und Herrn Prof. Dr. Bommes gerichtet

Vors. **Sebastian Edathy**: Frau Dagdelen hatte sich noch gemeldet, bitte.

Abg. **Sevim Dagdelen**: Ich möchte vorab etwas zur Kenntnis geben: Der Sachverständigenrat unter Vorsitz von Frau Prof. Dr. Rita Süßmuth hat in seinem Gutachten von 2004 festgestellt, dass seit den 80er Jahren in der EU ca. 3 Mio. Menschen legalisiert wurden, z. B. in Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien und in England. Gründe könnten pragmatische oder humanitäre Überlegungen sein. In diesem Gutachten wurde noch einmal explizit festgestellt, dass die durchgeführten Legalisierungsaktionen keine gesicherten Aussagen darüber zuließen, ob diese zu einer Zunahme von illegaler Zuwanderung geführt haben. Das heißt, diese Mutmaßung von Sogeffekten würde eigentlich dem Gutachten widersprechen. Meine Frage ist: Was sind die Vor- und Nachteile, Herr Cyrus und Herr Sommer? Ich weiß, der Gesetzentwurf der Grünen will keine Legalisierung, aber Herr Sommer hat ja in der Stellungnahme und seinem Statement gerade noch einmal betont, dass es bei Legalisierung überhaupt keine verfassungsrechtlichen Bedenken geben würde. Würde das dem entgegenstehen oder nicht? Könnten Sie dazu bitte noch einmal Stellung beziehen. Mich würden die Vor- und Nachteile einmaliger Gruppenlegalisierungskampagnen durch die politische Exekutive gegenüber einer gesetzlichen und dauerhaften Regelung interessieren.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ich hätte eine Verständnisfrage an Herrn Schmäing, was die hessische Praxis mit Blick auf den Schulbesuch betrifft. Wenn ich es richtig verstanden habe, schließt das hessische Schulgesetz den Besuch von Kindern aus sich hier illegal aufhaltenden Familien aus. Zugleich gibt es eine Meldepflicht seitens der Schulleitung bzw. der einzelnen Lehrer. Könnten Sie dazu etwas sagen?

Erstens: Wie viele Fälle von entsprechenden Meldungen seit Inkrafttreten dieses Schulgesetzes gibt es im Bundesland Hessen?

Zweitens: Was ist die Folge? Ist die direkte Folge, dass die Kinder dann ab dem nächsten Tag die Schule nicht mehr besuchen können, oder gibt es da ein Moratorium und wie wird das praktisch umgesetzt? Darüber habe ich keine Vorstellungen.

Damit wären noch einmal alle Sachverständigen gefragt, und wir beginnen in der alphabetischen Reihenfolge zunächst mit Herrn Prof. Dr. Bommers.

**SV Prof. Dr. Michael Bommes:** Ich fange mit der Frage von Herrn Veit an. Beide Beispiele, das der unterschiedlichen Bestimmungen in den Ländern im Hinblick auf das Recht, die Schule zu besuchen, als auch das Beispiel Hilfe für Illegale nach KJHG weist darauf hin, dass neben dem, was wir hier verhandeln, es offensichtlich notwendig ist, im Einzelnen durchzuforschen, welche unterschiedlichen Gesetzesbestimmungen für das, was wir hier diskutieren, relevant sind. Es zeigt sich bei der Beschäftigung mit der Fragestellung, was lange Zeit in den Diskussionen nicht beachtet worden ist, dass eine Reihe von Bestimmungen, die auch ganz viel mit Kostenzuständigkeiten, Feststellen wer wo zuständig ist und Individuen zu identifizieren zu tun haben, in diesem Bereich relevant werden können. Vor diesem Hintergrund glaube ich, dass man bei dem, was wir hier diskutieren, mit Bezug auf KJHG und auf die Schule entsprechend darüber nachdenken muss, welche Bestimmungen nicht zuletzt auch auf der Landesebene erforderlich sind. Mit Bezug auf die Schulen möchte ich noch einmal darauf hinweisen, dass es nicht wenig irritierend ist - und das macht die Debatte auch aus - dass es innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, wie im Falle Hessen, ein Land gibt, das gewissermaßen für einen bestimmten Teil von Kindern das Recht auf Bildung in Frage stellt. Das ist in der Tat ein Fall, der auch international als ausgesprochen irritierend beobachtet wird und zwar in allen Ländern, in denen das so gehandhabt wird. Das hat etwas mit dem Menschenrecht für Kinder auf Bildung zu tun. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zuletzt wichtig, dass man bei dem, was man auf der Bundesebene mit Bezug auf die Meldepflicht u. ä. debattiert hat, zu einer Bestimmung kommt, die mindestens die Länder auch in die Richtung bringt, dass wir Kinder auf Grund des illegalen Status ihrer Eltern gewissermaßen von Bildung ausschließen.

Zur Frage nach den Wirkungen von Legalisierungen in Europa: Das ist eine nicht so einfach zu beantwortende Frage, wie der Sachverständigenrat auch schon ausgeführt hat. Man wird aber nicht in Frage stellen wollen, dass Legalisierungen in verschiedenen Ländern, vor allem, wenn sie mehrfach stattgefunden haben, natürlich auch zu Erwartungsbildungen führen und insofern auch Dynamik von Wanderungen in Gang setzen können. Man muss darüber hinaus sehen, dass es unterschiedliche Traditionen in den Ländern gibt, die den Hintergrund dafür bilden, dass solche Maßnahmen durchgeführt werden. Schließlich und nicht zuletzt ist es auch abhängig von den Konjunkturen in diesen Ländern. Vor diesem Hintergrund: Legalisierungen

haben Auswirkungen, die die Lage der illegalen Migranten sicherlich erheblich verbessert. Darauf hat Kollege Cyrus auch hingewiesen. Man wird aber auf der anderen Seite im Hinblick auf die Wirkungen, die sie haben, vorsichtig sein müssen, weil sie zweifelsohne auch zu Erwartungsbildungen führen, über die man politisch sicherlich streiten kann.

Zur dritten Frage, die Ursachen der Illegalität: Die sind vielfältig. Es gibt, das liegt in der Natur der Sache, keine Illegalen ohne entsprechende Gesetze, die das festlegen. Man muss sich zunächst aber einmal klarmachen, illegale Migration ist eine Folge dessen, dass es in Deutschland und Europa eine Reihe von Chancen gibt, die die Migranten woanders in der Welt nicht realisieren können. Zweitens gibt es eine Menge von Kontexten, in denen illegale Migranten auch nachgefragt werden. Wir nutzen und brauchen sie, sie kommen in vielen Bereichen vor, in denen wir unseren Alltag mit ihnen gestalten. Die Folgeprobleme, die wir diskutiert haben und die Frage, wie kann man die problematischen Effekte im Bereich von Gesundheit, Erziehung etc. auffangen, sind auch vor dem Hintergrund dessen zu sehen, dass wir im Alltag auch so etwas wie permanente Profiteure illegaler Migration sind, auch wenn wir uns das häufig nicht eingestehen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Cyrus, bitte.

SV **Norbert Cyrus**: Vielen Dank! Es waren eine ganze Menge Fragen und will versuchen, es möglichst kurz zu beantworten. Prinzipiell möchte ich darauf hinweisen, dass wir bei diesem Themenfeld aufpassen müssen, politische Instrumente, die wir anwenden, nicht isoliert zu betrachten, sondern sie immer im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten zu bewerten und auch zu sehen, was sind die intendierten aber auch die nicht intendierten Effekte. Ich glaube, das wird gerade im Bereich der Debatte der Legalisierungsprogramme zu sehr vernachlässigt. Wir müssen sehen, dass Legalisierungsprogramme in Ländern keine isolierten Maßnahmen gewesen sind, sondern dass sie immer auch mit dem Anspruch durchgeführt worden sind, dass illegale Migration verringert wird durch die gleichzeitige Durchführung anderer Instrumente wie die Einführung von Einwanderungsregelungen, Grenzkontrollen, Kontrollen im Inland und Arbeitsmarktkontrollen. Wenn man sich das genau betrachtet, geht es bei den Legalisierungsmaßnahmen nicht darum, illegale Migration in Zukunft zu verhindern,

sondern es geht darum, einer bestehenden Bevölkerungsgruppe, die illegal im Lande lebt, einen Ausweg aus der Illegalität zu eröffnen. Das wird erreicht. Wenn es weiterhin illegale Migration gibt, ist es nicht unbedingt als Misserfolg der Legalisierungsprogramme zu bewerten, sondern eher als ein Misserfolg der begleitend aufgelegten Instrumente. Da muss man sich fragen, wo liegen die Ursachen und wo die Ansätze um illegale Migration zu vermindern. Hier hat Herr Prof. Bommes darauf hingewiesen, dass gerade die Arbeitsmärkte eine sehr starke Magnetwirkung haben. In dem Zusammenhang hatte ich eine Studie für das Internationale Arbeitsamt durchgeführt, wo ich auch auf die Folgen der Übermittlungspflicht in diesem Bereich sehr deutlich hingewiesen habe. Es gibt verschiedene rechtliche Maßnahmen, die in Gesamtheit dafür sorgen, dass der Zugang zum Rechtsschutz für Beschäftigte nicht in Anspruch genommen wird. Das führt meines Erachtens dazu, dass die Arbeitgeber eigentlich davon profitieren, dass die Ausbeutungssituation für sie erleichtert wird und dass letztendlich die Anreize zur Organisierung illegaler Einreise und Beschäftigung erhöht werden. Was wir brauchen, ist ein Rechtsschutz, der sehr deutlich klarmacht, dass diese Menschen Anspruch auf Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit haben, um die Ausbeutungssituation zu verringern.

Zur Ausweitung der sozialen Schutzmaßnahmen: Wir müssen uns auf die Frage konzentrieren, den grundlegenden Schutz für illegale Migranten zu gewährleisten. Natürlich kann man alle möglichen sozialen Rechte einbeziehen, ich glaube aber, das würde zu weit führen. Es geht ganz konkret darum, die Mindeststandards zu schützen, auch im Bereich des Arbeitsmarktes, z. B. Schutz vor Ausbeutung sicherzustellen. Es gibt bestimmte Ansätze, die auch von der ILO vertreten werden, mit dem dualen Ansatz, die UN-Konvention zu unterschreiben. Ich bin mir nicht sicher, ob das letztendlich der entscheidende Punkt ist, weil die Probleme im Inland sind und diese müssen wir lösen, bevor wir die UN-Konvention unterschreiben. Es gibt eine Untersuchung zu Belgien, die besagt, dass sich in Belgien durch eine Unterschrift der UN-Wanderarbeitnehmerkonvention rechtlich nicht viel ändern würde. Die Voraussetzungen bestehen schon, was auch damit zusammenhängt, dass auch die UN-Wanderarbeitnehmerkonvention weiterhin den Staaten das Recht zusichert, illegale oder unerwünschte Aufenthalte zu beenden und auch Ausweisungen oder Abschiebungen vorzunehmen. Hier muss man sehr genau sehen, keine zu isolierte Betrachtung vorzunehmen und die Wechselwirkung der

unbeabsichtigten Folgen noch einmal sehr genau ansehen. In dem Zusammenhang auch die Frage, ob Legalisierungsmaßnahmen erfolgreich waren und woran der Rückfall in die Illegalität liegen könnte. Das können auch Verfahrensmängel bei den Legalisierungsprogrammen selber sein. Es gibt bisher keine gesicherten wissenschaftlichen Untersuchungen über die Evaluation von Legalisierungsprogrammen und von daher sollten wir vorsichtig mit der Einschätzung sein, was das für Wirkungen hat. Es ist soviel sicher: die Länder, die es durchgeführt haben, haben den Menschen, die dort in der Illegalität lebten, einen Ausweg eröffnet.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank! Herr Prof. Dr. Kluth, bitte.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth**: Was die Wirkungen von Legalisierungsmaßnahmen angeht, dazu kann ich auch nur punktuell etwas sagen, weil mir umfassende Forschungserkenntnisse nicht vorliegen. Meine Erfahrung ist, dass diese Programme unter sich sehr verschieden sind und aus sehr verschiedenen Anlässen praktiziert wurden. Insofern sollte man sich die Mittel-, Lang- und Nebeneffekte in der Tat genau ansehen. Es hat auch nur Sinn, sich mit solchen Dingen zu beschäftigen, wenn die strukturellen Rahmenbedingungen in den betreffenden Ländern ähnlich sind wie in Deutschland. Das, was Sie angesprochen hatten, das ist eine Information, die ich auch nur punktuell bekommen habe, dass gerade wegen der Situation am Arbeitsmarkt ein gewisser Prozentsatz derjenigen, die von solchen Legalisierungsmaßnahmen betroffen sind, die am regulären Arbeitsmarkt nicht erfolgreich waren, sich dann wieder in die Illegalität zurück begeben haben. Für diese Punkte habe ich keine genauen Informationen, diese müsste man genau untersuchen. Es ist bei rechtsvergleichenden Maßnahmen immer, dass man sich in Ruhe mit dem einzelnen Projekt beschäftigen muss, wenn man z. B. die unausgesprochenen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen nicht kennt, kommt man sonst zu falschen Erkenntnissen. Was die UN-Wanderarbeitnehmerkonvention angeht, habe ich mich nicht in allen Einzelheiten damit beschäftigt. Ich denke aber, dass die deutsche Rechtslage das schon erfüllt, denn die Abschreckmomente, die wir aus der Möglichkeit der Weitergabe der Informationen haben, dürften vom Normtext her dem nicht entgegenstehen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Eine Nachfrage von Frau Jelpke direkt dazu.

BE **Ulla Jelpke**: Ich habe in Ihrer Stellungnahme gelesen, was ich einfach nicht verstehen kann. Wenn Sie sagen, dass legalisierte Menschen in anderen europäischen Staaten wieder zurück in die Illegalität gegangen sind, dann hatte das ja wohl die Ursache, dass die Leute, solange sie Arbeit und Wohnung hatten, legalisiert waren. Wie kommen Sie auf diese Einschätzung, dass jemand freiwillig in die Illegalität zurückgeht? Es muss dafür doch eine klare Begründung geben. Ich kann es mir nur so erklären, weil es bspw. in Spanien so gewesen ist, wer seine Arbeit wieder verloren hat, hat auch wieder seinen Status verloren. Dadurch kann das passieren. Aber doch nicht freiwillig.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Dr. Kluth, bitte.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth**: Ich habe nur den Befund zur Kenntnis genommen, die Ursachenzusammenhänge sind mir auch nicht näher klar geworden. Das mag auch damit zusammenhängen, dass wir den gefächerten Begriff von Illegalität haben. Wenn wir den differenzierten illegalen Begriff nehmen, dass man sagt, wenn man sich ohne Adresse wieder aus der Präsenz des Staates entfernt, um auch dann auf dem schwarzen Arbeitsmarkt keine Steuern mehr zu zahlen, würde das auch im Sinne dieser Regelungen erneut den Rückfall in die Illegalität bedeuten. Das ist ein Phänomen, das zu beobachten ist. Ich denke, diese Sachen kann man nur profund behandeln, wenn man sich tiefer gehend mit den einzelnen Ländern beschäftigt. Bei mir ist das nur eine Sache, die ich punktuell zur Kenntnis genommen habe, die mir aber insofern interessant erschien.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Kollege Winkler hatte dazu auch noch Nachfragen.

BE **Josef Philip Winkler**: Sie hatten ja keine Quelle dafür angegeben und auch jetzt keine Studie für diesen Befund zitiert. Es wäre schön, wenn Sie das noch schriftlich nachreichen könnten, so dass wir uns mit diesem Befund auch noch einmal auseinandersetzen können.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ich denke, das ist dann so vereinbart. Als Nächste hat Frau Dr. Koch das Wort.



**SV Dr. Ute Koch:** Zu den Legalisierungsmaßnahmen möchte ich mich dem anschließen, was Herr Prof. Bommes gesagt hat. Zum zweiten Fall, dem Kindergartenbesuch, ist zum Fall in Bonn zu sagen, dass das Verfahren in der Tat im letzten Monat eingestellt worden ist. Hier konnte nicht nachgewiesen werden, dass die städtischen Bediensteten vom illegalen Aufenthalt Kenntnis hatten und im Rahmen der möglichen Untreue ein Vorsatz bestand.

**BE Rüdiger Veit:** Da drängt sich ja geradezu die Frage auf, wenn die Einstellungsverfügung so lautet, was wäre denn passiert und was ist die Rechtslage, wenn es umgekehrt ist, wenn sie wissen, dass sich ein illegaler Jugendlicher aufhält? Das ist das Problem, deswegen würde ich es gerne hier behandelt sehen.

**SV Dr. Ute Koch:** Wenn man den Kindergartenbesuch ermöglichen möchte, dann wäre in jedem Fall, das zeigt der Fall Bonn, ergänzend zum Gesetzentwurf der Grünen die Zugangsbeschränkung im KJHG erforderlich, weil sonst die Gefahr besteht, dass man sich der Untreue schuldig macht.

Was den Schulbesuch anbelangt, darüber haben wir schon mehrfach gesprochen, dass das Menschenrecht auf Bildung nicht verlässlich ist. Hier ist die Landesregierung aufgefordert dafür zu sorgen, dass der Aufenthaltsstatus irrelevant für den Schulbesuch des Kindes ist. Was sich in den aktuellen Fällen gezeigt hat - in Hessen der Brief vom Kultusministerium und im Fall Bonn - ist, dass man genau prüfen muss. Herr Veit hat es auch schon angesprochen, dass man das vorher sehr verkürzt nur auf Strafbarkeit und Meldepflichten reduziert hat. Man muss aber genau sehen und prüfen, wenn man tatsächlich zu Lösungen kommen will, welche Hindernisse eigentlich noch auf dem Weg liegen, wie z. B. das KJHG.

**Vors. Sebastian Edathy:** Vielen Dank! Herr Schmäing, bitte.

**SV Wilfried Schmäing:** Das sind mindestens vier Punkte, die ich ansprechen muss. Erstens die Legalisierungskampagnen: Das ist eine Einschätzung, die ich fachlicherseits hege, dass ich jemandem, der illegal hier gelebt hat, nach einer bestimmten Zeit sage, du kannst dann hier bleiben. Das wird die anderen nicht davon abhalten, nach Deutschland zu kommen. Weil sie dann doch die Erwartung haben, wenn das bei anderen zum Aufenthalt geführt hat, wird das bei mir auch passieren. Das ist eine

Einschätzungsfrage, die ich nicht anhand von Statistiken belegen kann, denn so eine Kampagne gab es in Deutschland bisher nicht.

Die zweite Frage ist die Jugendhilfe. Da muss man unterscheiden: Zu den Fragen des Kindergartenbesuchs - Leistungen der Jugendhilfe sind zu gewähren, soweit ich das weiß. Ich bin nicht 100-prozentiger Sachverständiger, aber ich weiß das aus Zusammenhängen, dass die Hilfe zu gewähren ist, aber natürlich Mitteilungspflichten den Jugendämtern obliegen. Sie zahlen den illegalen Aufenthalt mit und haben die Kinder sozusagen in Obhut zu nehmen, wenn eine Obhut erforderlich ist. Das Verfahren wird zwischen Ausländerbehörde und Jugendamt geklärt und das kommt relativ häufig vor.

Zur Frage des Schulbesuchs: Das Schreiben des Hessischen Kultusministeriums vom 12. Oktober 2005 bezieht sich eindeutig nur auf die Leiter der Schulen, nicht auf die Lehrer. Die Schulleiterinnen und -leiter werden auch darauf hingewiesen, dass sie sich dienstwidrig verhalten, wenn sie andere Erkenntnisse haben - jedenfalls entsprechend dem Schreiben vom Oktober 2005. Mehr kann ich Ihnen nicht sagen, Herr Veit. Das Ganze ist im Zusammenhang mit einem Rechtsgutachten der Max-Traeger-Stiftung gewesen, die eine andere Auffassung vertreten hat, und diese ist vom Hessischen Kultusministerium nicht geteilt worden. Wenn Sie dazu weitere Fragen haben, kann ich diese nicht beantworten, weil ich für das Aufenthaltsrecht zuständig bin.

Deshalb kann ich auch die Frage des Vorsitzenden nicht beantworten, wie groß die Anzahl der Meldungen ist und was danach praktisch passiert. Es passiert praktisch nicht allzu viel, weil die Familien in dem Moment eine Duldung bekommen. Wenn sie geduldet sind, haben sie die Berechtigung, die Schule zu besuchen, so dass aus schulischer Sicht nicht viel passiert; es passiert aufenthaltsrechtlich etwas. Es wird in Hessen unterschieden zwischen der Frage, ob ich Asylbewerber bin, ob ich geduldet bin oder ob ich mich sozusagen illegal aufhalte. Der Illegale hat keinen Anspruch. In dem Moment, wo er geduldet wird, ist er berechtigt, die Schule zu besuchen - keinen Anspruch, er ist berechtigt. Diesem Recht wird nachgekommen. Ich meine schon, dass das Hessische Kultusministerium mit seiner Auffassung nicht so ganz falsch liegt. Ich kann es jedenfalls nicht anders bewerten, weil das eine eindeutige Regelung ist, die die Landesregierung in ihrer Verordnung getroffen hat.

Vors. **Sebastian Edathy**: Aber Herr Schmäing, es kann durchaus ein paar Wochen dauern, bis eine Duldung ausgesprochen ist.

SV **Wilfried Schmäing**: Normalerweise nicht. Meine Weisung ist ....

Vors. **Sebastian Edathy**: Der Schulleiter meldet, das wird an die Ausländerbehörde weitergegeben, aber da geht doch etwas Zeit ins Land, bis die Ausländerbehörde tätig wird und dazu einen Titel erkennt. Was ist in der Zwischenzeit? Muss das Kind zu Hause bleiben oder bleibt es in der Schule?

SV **Wilfried Schmäing**: Eindeutige Antwort: Das weiß ich nicht.

Vors. **Sebastian Edathy**: Waren Sie am Ende Ihres Vortrags?

SV **Wilfried Schmäing**: Ich glaube, ich habe alle Fragen beantwortet.

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann bitte Herr Sommer.

SV **Bertold Sommer**: Ich nehme zu den Fragen zu den aufgerufenen Punkten 3, 4 und 5 in der umgekehrten Reihenfolge Stellung und fange mit 5 an.

Die Legalisierung: Frau Abg. Dagdelen, ich glaube, da haben Sie mich missverstanden. Ich habe in meiner Stellungnahme geschrieben, es gibt keine rechtlichen Vorgaben aus dem Grundgesetz für eine Legalisierung. Das heißt, das Grundgesetz enthält keine Aussagen darüber, dass man das machen soll; damit ist aber noch nicht gesagt, dass es keine verfassungsrechtlichen Hindernisse gibt. Soweit will ich nicht gehen, das habe ich nicht zu Ende überlegt. Zumal auch Herr Abg. Wieland mit Recht darauf hingewiesen hat, dass das gar nicht Thema des Gesetzentwurfs ist. Trotzdem noch eine Bemerkung dazu. Nachdem Deutschland sich bis vor kurzem ausdrücklich als Nichteinwanderungsland verstanden hat, würde ich sagen, ist es für eine umfassende Legalisierungskampagne schon aus diesem Grund in Deutschland zu früh. Die Erfahrung mit anderen europäischen Ländern sind meines Erachtens mit Vorsicht zu genießen, man muss sehr genau sehen, ob die

Verhältnisse wirklich vergleichbar sind und welche Erfahrungen tatsächlich gemacht worden sind. Da bin ich eher skeptisch.

Zum Punkt 4 - Soziale Rechte im Hinblick auf Schule und Kitabesuch: Sowohl die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 als auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 enthalten in Art. 26 bzw. Art. 13 ausdrücklich das Recht auf Bildung. Wenn einzelne Länderverfassungen das auch so oder in anderer Form aufnehmen, dann vollziehen sie damit etwas nach, was auf innerstaatlicher Ebene völkerrechtlich vorgegeben ist. Man kann sie dazu nur beglückwünschen. Wenn das aber richtig ist, dann ist das Recht auf Bildung und öffentliche Erziehung auch ein Menschenrecht und damit haben wir hinsichtlich der Wahrnehmung dieses Menschenrechts die gleichen Probleme, wie wir sie hinsichtlich der ärztlichen Betreuung und der Hilfe zum Lebensunterhalt erörtert haben. Das heißt, die Erfüllung von Meldepflichten ist dazu geeignet, die Wahrnehmung dieses Menschenrechts auf Bildung durch Anmeldung der Kinder seitens der Eltern in der Schule zu konterkarieren und zu verhindern.

Zum Punkt 3 - Arbeitsrechtliche Situation: Ich glaube, Herr Abg. Dr. Stadler stellte die Frage, warum eigentlich nicht auch die Wohnung dazu gehört, die Leute müssen doch auch wohnen. Das ist richtig und ich denke, dass es auch da erhebliche Probleme gibt. Nur haben wir es hier nicht mit einem unmittelbaren Bezug zu Strafbarkeit und Meldepflichten zu tun. Natürlich könnte man sich Fälle denken, dass z. B. wucherische Mietforderungen abgewehrt werden sollen o. ä. Offenbar ist das Problem noch nicht so brennend und deshalb ist es nicht zum Gegenstand des Gesetzentwurfs gemacht worden. Das kann ich aber nur als Vermutung äußern. Im Übrigen hat mich die Frage der Meldepflichten der Arbeitsgerichte, also das Anliegen des Gesetzentwurfs, die Inanspruchnahme der Arbeitsgerichte nicht durch Meldepflichten seitens der Arbeitsgerichte unmöglich zu machen, auf einen Punkt gebracht, der sehr deutlich macht, wie begrenzt die Tragweite des hier zu beurteilenden Gesetzentwurfs ist. Der Gesetzentwurf sieht meines Erachtens zu Recht davon ab, etwa einen Anspruch auf Prozesskostenhilfe für die Inanspruchnahme von gerichtlichem Rechtsschutz zu installieren. Das würde ich tatsächlich im Sinne der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung für bedenklich halten. Vielen Dank!

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Herr Sommer. Es ist kurz vor 16.00 Uhr und mir liegen keine weiteren Wortmeldungen mehr vor.

Frau Jelpke und Frau Dagdelen haben noch Fragen. Bitte, Frau Dagdelen.

Abg. **Sevim Dagdelen**: Herr Schmäing, Sie haben noch einmal gesagt, dass die Betroffenen nur eine bestimmte Zeit hier in der Illegalität verharren müssten und dann würde ein Sogeffekt entstehen oder legalisiert werden. Widerspricht die Tatsache, dass schätzungsweise zwischen 10.000 und 1 Mio. Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, nicht dieser Erwartung oder Mutmaßung, weil diese Menschen ohne Hoffnung leben?

SV **Wilfried Schmäing**: Ich verstehe die Frage nicht. Es heißt also, weil schon viele hier sind, kann man sie auch noch legalisieren, damit noch mehr kommen. Das kann nicht das Ergebnis sein.

Vors. **Sebastian Edathy**: Frau Jelpke, bitte.

BE **Ulla Jelpke**: Meine Nachfrage auf Ihre These bezieht sich vor allem darauf, dass Sie behaupten, wer lange genug als illegalisierter Mensch hier lebt, kann irgendwann hier bleiben und das würde diesen Sogeffekt auslösen. Das stimmt nicht. Ich kenne keine Legalisierten und Sie können auch keine Zahlen angeben, ich hatte Sie danach gefragt. Ich würde darum bitten, dass Sie diese These „Wer lange genug hier lebt, hat die Aussicht hier zu bleiben“ belegen.

SV **Wilfried Schmäing**: Sie müssen doch den ganzen Satz lesen ...

Vors. **Sebastian Edathy**: Ich möchte als Vorsitzender den Sachverständigen in Schutz nehmen, weil er sich, wie ich finde, schon sehr deutlich geäußert hat. Er hat eine These aufgestellt. Diese These sieht so aus, dass er gesagt hat, wenn es zu einer Legalisierungsmaßnahme in Deutschland käme, dann könnte die Folge sein, dass sie, wenn sie an eine Stichtagsregelung gebunden ist, eine Sogwirkung entfalten könnte. Das ist eine rein theoretische Überlegung, aber bezogen auf eine Kondition, die bisher in Deutschland nicht gegeben ist.

SV **Wilfried Schmäing**: Herr Vorsitzender, ich hätte es nicht besser sagen können.

Vors. **Sebastian Edathy**: Für weitere Diskussionen besteht dann auch noch nach dem Ende der Anhörung ausreichend Gelegenheit, soweit die Damen und Herren Sachverständigen keine Anschlusstermine haben.

Ich darf mich sehr herzlich bei den Sachverständigen, die uns hier seit 11.00 Uhr zur Verfügung gestanden haben, für die Beantwortung der Fragen bedanken. Auch bei den Gästen bedanke ich mich für ihr Interesse, bei den Kolleginnen und Kollegen für die Teilnahme an einem Montag als Anhörungstag. Ich wünsche allen noch einen schönen Tag.

Ende der Anhörung: 16.04 Uhr