

**Erwiderung der Petenten auf
die Stellungnahme des Bundesministeriums des Inneren zur
Petition zum Problemkomplex der Illegalität vom 29.11.2000**
(Petition 1-14-06-26-029691)

**A. UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER GEGEBENEN INFORMATIONEN
WÜNSCHEN WIR IN DER TAT EINE WEITERE PARLAMENTARISCHE
PRÜFUNG:**

Die vom Bundesministerium des Inneren (BMI) gegebenen tatsächlichen und rechtlichen Informationen reichen ebenso wie die Reflexionen noch nicht aus, um unsere Eingabe als erledigt zu betrachten. Mit dieser regen wir zum "Problemkomplex 'Illegalität'" eine Anhörung von Fachleuten aus Politik und Gesellschaft im Petitionsausschuss an und bitten um Modifikation der §§ 76, 92 a AuslG.

Außerordentlich erleichternd und konstruktiv für den parlamentarischen Fortgang wirkt sich der Umstand aus, dass das BMI die tatsächlichen Feststellungen der Petenten zur Existenz und Lage von Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung in Deutschland (Seiten 1, 2 der Petition) nicht bestreitet - sogar noch um Ansätze eigener Erkenntnisse ergänzt (2.1., Seite 4 des Schreibens: Hinweis auf EU-Verteilungsregeln) -, insbesondere die Einschätzung der Petenten mit den Worten, "dass die Lebensumstände der betroffenen Menschen in vielerlei Hinsicht unbefriedigend sind", teilt (2.2., Seite 4 des Schreibens). Auf der Ebene des allgemeinen Sachverhalts besteht mithin Einigkeit zwischen dem BMI und den Petenten.

Auch auf der Ebene der Rechtsmeinungen ist in wichtigen Fragen Übereinstimmung gegeben. Das BMI stellt fest, dass materiell-rechtliche Ansprüche auf gesundheitliche Versorgung, das Recht auf Schulbesuch und Lohnansprüche bestehen (2.2., Seite 4/5 des Schreibens); dieser Ansicht schließen sich die Petenten an und beziehen sich hierbei auf die Ergebnisse eines kürzlich erschienenen einschlägigen Rechtsgutachtens (in: Jörg Alt/Ralf Fodor; *Rechtlos ? – Menschen ohne Papiere*; von Loeper Literaturverlag; Karlsruhe 2001; Seite 131 ff.), dessen inzwischen erfolgte Publikation in der Petition schon angekündigt worden war (Seite 3 der Petition). Des weiteren vertritt das Bundesministerium des Inneren: "Gleiches" (d.h. nicht von einem rechtmäßigen Aufenthalt abhängig) "betrifft den Schutz vor kriminellen Personen und Organisationen sowie den Zugang zu qualifizierter Beratung in schwierigen Lebenslagen" (2.2., S. 5 des Schreibens).

Offen ist damit vor allem bei den vorgenannten Punkten, aber auch grundsätzlich jene Frage, um die es den Petenten geht, d.h. die Frage, welche Konsequenzen aus den tatsächlichen und rechtlichen Erkenntnissen zu ziehen sind. Hier besteht noch substanzieller Reflexions- und Klärungsbedarf.

Die Petenten unterstreichen dabei das nicht zuletzt auch rechtspolitische Anliegen der von ihnen eingereichten Petition. Es geht um die zentrale Frage, welche konkreten Folgerungen sich für Legislative und - hieran anschließend - Exekutive aus den Sachverhaltsfeststellungen und der Rechtslage ergeben, die sicherstellen, dass Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Dul-

derung tatsächlich Leistungen der staatlichen Gesundheitsversorgung, Schulunterricht sowie Rechtsschutz bei Lohnvorenthaltung sowie bei anderen Formen krimineller Erpressung bzw. Ausbeutung in Anspruch nehmen können. Verknüpft ist hiermit insbesondere die Frage nach mehr Rechtssicherheit.

B. DIE EINZELNEN ZIELE, DIE WIR NUN MIT DEM WUNSCH NACH WEITERER PARLAMENTARISCHER BEFASSUNG VERFOLGEN, STELLEN WIR NACHFOLGEND MIT JEWEILIGEN BEGRÜNDUNGEN DAR:

1. *Wir bitten, sachlich einschlägige Stellungnahmen auch bei weiteren, ebenfalls zuständigen Ministerien einzuholen.*

Dies gründet auf der Tatsache, dass für die mit der Petition aufgezeigten Inhalte nicht nur das BMI zuständig ist, sondern auch andere (Teil-) Ressorts der Bundesregierung bzw. der Länder, vor allem:

- Gesundheit (Seite 2 der Petition),
- Justiz (Seiten 2, 3 der Petition),
- Arbeit (Seiten 1, 2 der Petition),
- Wirtschaft (Seiten 1, 2 der Petition),
- Landwirtschaft (Seiten 2, 3 der Petition),
- Frauen (Seite 1 der Petition; Seite 11 der Anlage 1 zur Petition),
- Familie (Seite 8 der Anlage 1 zur Petition),
- Jugend (Seite 3 der Petition) und
- Bildung (Seite 3 der Petition).

Zwar legt das BMI stellenweise auch Positionen “der Bundesregierung” (2.2., 2.3., 2.4.; Seite 4 ff. des Schreibens) bzw. der “Länder” (2.2., Seite 6 des Schreibens) dar; gleichwohl sind die zuvor genannten Politikbereiche im Schreiben des BMI vom 14. Februar 2001 entweder gar nicht oder noch unzulänglich berücksichtigt bzw. ausgeführt.

Insoweit das BMI darüber informiert, dass beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG) eine einschlägige Arbeitsgruppe etabliert ist (2.2., Seite 5 des Schreibens), liegt die Einholung einer Stellungnahme insbesondere des BMG nahe.

2. *Was nunmehr das Schreiben des BMI im Detail betrifft, so bitten wir, eine Klärung der Vielzahl noch offener Fragen herbeizuführen.*

2.1. *Es müssen Missverständnisse ausgeräumt werden, die das Anliegen der Verfasser der Eingabe betreffen.*

Unter “1. Gegenstand der Eingabe” fasst das BMI das “Anliegen der Verfasser der Eingabe” zusammen. Dieses besteht nach Ansicht des BMI “also darin, weitreichende Legalisierungsmaßnahmen durchzuführen oder für ,Illegale‘ soziale Rechte durchzusetzen und sie vor staatlichen Zwangsmaßnahmen zu schützen” (Seite 3 des Schreibens).

2.1.1. Seitens der Petenten ist von “weitreichenden Legalisierungsmaßnahmen” jedoch nicht die Rede.

“Weitreichende Legalisierungsmaßnahmen” sind weder Gegenstand der Petition selbst noch deren Anlage 1. Vielmehr spricht die Petition ausdrücklich von “‘Fall-zu-Fall‘ -Legalisierungen” und präzisiert hierbei das Instrumentarium, d.h. “über Härtefallregelungen” (Seite 3 der Petition); wenn die in diesem Kontext heranzuziehende Anlage 1 zur Petition sodann vertieft, dass es hierbei “keine vorgeschriebene Höchstgrenze” geben sollte (Seite 16 der Anlage 1 zur Petition), so liegt der Grund für diese Empfehlung darin, dass sich Härtefälle nicht (vorab) quantifizieren lassen.

2.1.2. Ebenso unzutreffend ist, dass es den Petenten um Legalisierungsmaßnahmen “oder” Durchsetzung sozialer Rechte etc. geht.

Den Petenten geht es vielmehr um beides, d.h. konzeptionell werden hier nicht alternativ, sondern komplementär bestimmte Ziele verfolgt. Hintergrund dieser komplementären Konzeptionalität ist die unbequeme, indes realistische Einsicht, dass alle staatliche Maßnahmen, einschließlich Legalisierungen in Härtefällen, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit faktisch nicht verhindern können, dass es auch auf absehbare Zeit Menschen ohne rechtmäßigen oder geduldeten Aufenthalt in Deutschland geben wird. Daher geht es nicht um ein “Oder”, sondern um ein “So wohl-als-auch”, d.h. sowohl um Legalisierungen als auch um die Durchsetzung bestimmter Rechte in jenen Fällen, in denen ein rechtmäßiger oder geduldeter Aufenthalt nicht möglich ist.

2.1.3. Die Feststellung, dass ein Anliegen der Petition darin besteht, “soziale Rechte durchzusetzen”, trifft zu.

Das Bestehen bestimmter Rechte wird vom BMI auch ausdrücklich anerkannt (siehe oben; 2.2., Seite 4/5 des Schreibens). Das Bestreben der Petenten, solchen Rechten sodann auch zur Geltendmachung und Durchsetzbarkeit zu verhelfen, gründet in rechtsstaatlichen Erwägungen: Der Inhalt der Rechtsstaatlichkeit erschöpft sich nicht darin, dass eine Rechtsordnung lediglich Rechte und Ansprüche regelt; für die Qualität einer Rechtsordnung ist vielmehr entscheidend, ob bzw. dass diese Rechte auch ausgeübt und durchgesetzt werden können.

Die Petenten legen Wert darauf, mit diesem Rechtsverständnis wahrgenommen zu werden. Sie erinnern auch daran, dass die Petition “ausdrücklich das souveräne Recht der Bundesrepublik Deutschland an(kennt), die Einreise und den Aufenthalt von ausländischen Staatsangehörigen zu regeln und bestehende aufenthaltsrechtliche Normen auch durchzusetzen” (Seite 2 der Petition).

2.1.4. Vor diesem Hintergrund weisen sie die sich anschließende Formulierung des BMI zurück, wonach “das Anliegen der Verfasser der Eingabe (...) also darin (besteht) (...), Illegale‘ (...) vor staatlichen Zwangsmaßnahmen zu schützen”.

Die Petenten unterstellen dem BMI zwar keinesfalls, dass es mit dieser Formulierung die Anliegen der Petenten in rechtsstaatlicher Hinsicht diskreditieren und die Petenten persönlich fast kriminalisieren will; gleichwohl birgt die Formulierung dieses Missverständnis in sich, denn

gemäß § 92 a AuslG ist die Beihilfe zu rechtswidrigem und ungeduldetem Aufenthalt strafbar, wobei gemäß Nr. 92a.1.2. der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz (AuslG-VwV) dem Hilfeleistenden “jede Hilfe und Förderung (unterfällt), die dazu beiträgt, dass der Ausländer (...) sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten kann”.

Auf jeden Fall würden Diskreditierung, gar Kriminalisierung jener Würdigung der Petition widersprechen, die das BMI an anderer Stelle ausspricht, wonach die Eingabe “Ausdruck des humanitären Engagements” sei und die “selbstlose Arbeit” als “wertvolles Beispiel (...) höchsten Respekt” verdiene (2.2., Seite 4 des Schreibens).

Vor allem aber trifft die von den Petenten kritisierte Formulierung nur unzulänglich das juristische Kerndilemma, insoweit es um staatliche Zwangsmaßnahmen (z.B. Festnahme, Abschiebungsgewahrsam, Abschiebung) geht: Wie kann unsere Rechtsordnung einerseits bestimmte Rechte einräumen, andererseits Zwangsmaßnahmen androhen, sobald diese Rechte geltend gemacht bzw. durchgesetzt werden?

2.2. Außerdem bedarf das Verfahren aus begrifflichen Gründen eines weiteren, klärenden Fortgangs.

Unter “2. Stellungnahme” weist das BMI auf die Wichtigkeit hin, “eine klare Beschreibung der betroffenen Personengruppen zu finden” (2.1., Seite 3 des Schreibens). Die Petenten teilen diese Auffassung; umso mehr muss über diese begriffliche Erfassung der Menschen, die Anlass der Petition sind, noch eine begriffliche Verständigung (zwischen dem BMI und den Petenten) herbeigeführt werden.

- Die Petenten geben bereits zu Beginn ihrer Eingabe eine aufenthaltsrechtliche Definition, und zwar ausschließlich in Rechtsbegriffen. Danach geht es “um (eine unbestimmte Vielzahl von) Frauen, Männern und Kindern, die in Deutschland leben, ohne ein Aufenthaltsrecht oder eine Duldung zu besitzen” (Seite 1 der Petition).
- Der Begriff “Aufenthaltsrecht” umfasst hierbei nicht nur den Oberbegriff “Aufenthaltsgenehmigung” (vgl. § 5 AuslG), sondern schließt auch die “Aufenthalts-gestattung” (vgl. § 55 AsylVerfG) ein.
- Ergänzt wird dies durch den klarstellenden Zusatz, “oder (ohne) eine Duldung zu besitzen”.

Hierdurch ist nicht zuletzt auch eine engstmögliche begriffliche Anlehnung an die (Straf-) Vorschrift des § 92 Abs. 1 Nr. 1 AuslG gegeben.

- Für das BMI hingegen handelt es sich “um untergetauchte Personen, die sich unter Verstoß gegen das Ausländergesetz unrechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten und sich unter Verstoß gegen das Melderecht der Länder im Bundesgebiet aufhalten” (2.1., Seite 4 des Schreibens).

Diese beiden Definitionen sind in zweierlei Hinsicht unterschiedlich. Anders als die Definition der Petenten, enthält die Definition des BMI ein begriffliches Kernelement, das keinen Rechts-

begriff darstellt (“untergetaucht”); zudem wird aus der Definition des BMI nicht deutlich, ob auch das BMI, wie die Petenten, hier Duldungsinhaber begrifflich ausschließt, denn (auch) Duldungsinhaber halten sich nicht rechtmäßig in Deutschland auf, sondern sind nur (vorläufig) vor Abschiebung geschützt.

2.3. Vor allem aber ist eine vertiefte Verständigung über die Vorschriften des § 76 AuslG nötig.

Einigkeit besteht zwischen dem BMI und den Petenten dahingehend, dass, wie es das BMI formuliert, “Probleme für die Betroffenen (...) nicht durch das Fehlen entsprechender Rechte hervorgerufen (werden)”, sondern deshalb entstehen, “weil sie sich nicht in der Lage sehen, ihre Rechte durchzusetzen. Die Inanspruchnahme dieser Rechte unterbleibt regelmäßig aus Furcht der Ausländer vor Entdeckung ihrer 'Illegalität.'” (2.2., Seite 5 des Schreibens). Insoweit besteht Einhelligkeit darüber, dass die Vorschrift des § 76 AuslG “Grund für diese Furcht ist” (2.2., Seite 5 des Schreibens). Im übrigen bestehen aber noch einige Divergenzen.

2.3.1. Hinsichtlich der vom BMI vorgenommenen Wiedergabe des § 76 AuslG bitten die Petenten zunächst um Beantwortung zweier Rückfragen.

In Zusammenhang mit § 76 AuslG gibt das BMI lediglich Abs. 2 dieser Norm (in indirekter Rede) wieder und beschränkt sich beim Tatbestandsmerkmal der “öffentlichen Stellen” in der konkreten Subsumtion auf öffentliche Schulen und die Sozialämter (2.2., Seite 5, 6 des Schreibens).

- Bedeutet dies, dass nach Ansicht des BMI öffentliche Schulen und Sozialämter nur der Unterrichtspflicht nach § 76 Abs. 2 AuslG, nicht aber auch der Mitteilungspflicht nach § 76 Abs. 1 AuslG unterfallen? Sollte dies der Fall sein, wie wird dies vom BMI begründet?
- Bedeutet die verkürzte Wiedergabe des § 76 AuslG, dass im weiteren Gang des Petitionsverfahrens die Erörterung des § 76 AuslG, der insgesamt 5 Absätze umfasst, aus Sicht des BMI auf dessen Abs. 2 begrenzt werden soll? Wäre dies der Fall, so würden die Petenten an dieser Stelle vorsorglich auf die vollständige Lektüre des § 76 AuslG dringen dürfen:

2.3.2. Die Petenten bitten um Wahrnehmung aller 5 Absätze des § 76 AuslG.

Nicht nur die Unterrichtspflichten nach Abs. 2, sondern auch die Mitteilungspflichten gemäß Abs. 1 sind Teil der Übermittlungspflichten des § 76 AuslG, die in ihrer Gesamtheit problematisch sind.

Eine lückenlose Lektüre des § 76 AuslG ist nicht zuletzt auch in Ansehung des Abs. 3 notwendig. § 76 Abs. 3 AuslG statuiert zugunsten der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen Einschränkungen bei den Übermittlungspflichten nach § 76 Abs. 1 und Abs. 2 AuslG; diese Einschränkungen könnten nach Ansicht der Petenten ein Anknüpfungspunkt für zukünftige legislative Einschränkungen auch zugunsten anderer öffentlicher Stellen sein und dürfen deshalb nicht außer Betracht bleiben.

2.3.3. Bei der Interpretation des § 76 Abs. 2 AuslG ist noch dahingehend eine rechtliche Klärung vonnöten, als die Unterrichtspflicht öffentlicher Schulen betroffen ist.

Hinsichtlich der Sozialämter beurteilen die Petenten die gegenwärtige Rechtslage ebenso wie das BMI. Das BMI verweist auf Nr. 76.2.1.1. der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz (AuslG-VwV), wonach "auch die öffentlichen Schulen" der Unterrichtspflicht nach § 76 Abs. 2 AuslG unterfallen" (2.2., Seite 5, 6. Absatz).

Hier weisen die Petenten auf die ergänzende und vorgeordnete Nr. 76.2.0.3. der AuslG-VwV hin, wonach eine Unterrichtspflicht nur dann besteht, wenn die entsprechende öffentliche Stelle Kenntnis von dem Sachverhalt "in Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben erlangt", d.h. dass eine "Kenntnisnahme bei Gelegenheit der Aufgabenwahrnehmung" nicht genügt.

Auf Grund dieser Verwaltungsvorschrift vertreten die Petenten eine andere Rechtsansicht als das BMI: Da es nicht zu den Aufgaben von Schulleitern und Schulbehörden gehört, den Aufenthaltsstatus von Schülern zu ermitteln und dieser für die Erfüllung der edukativ-pädagogischen Aufgaben der Schulen auch irrelevant ist, unterfallen diese Stellen nicht der Übermittlungspflicht des § 76 Abs. 2 AuslG. Die Petenten verweisen zur näheren rechtlichen Begründung auf das bereits zuvor erwähnte Rechtsgutachten (in: Jörg Alt/Ralf Fodor; *Rechtlos? Menschen ohne Papiere*; Seiten 210 f.).

Diese Rechtsmeinung wird auch durch die Auffassung des BMI selbst, allerdings an anderer Stelle des Schreibens vom 14. Februar (2.2., Seite 5, 3. Absatz des Schreibens) gestützt, wonach sich Personen, die angesichts des bestehenden "Recht(s), eine Schule zu besuchen (...) unterstützend tätig werden", nicht strafbar machen.

Die Straflosigkeit in diesen Fällen, der auch die Petenten zustimmen, bringt das hohe Gut der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), verbunden mit dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), hier für Kinder durch ein Recht auf Schulbesuch konkretisiert, eindrucksvoll zur Geltung. Der so, d.h. im Rahmen der gesamten Rechtsordnung, (strafrechtlich) indizierte Schutz dieses hohen Gutes würde jedoch aufgehoben werden, wenn öffentliche Schulen gleichzeitig gemäß § 76 Abs. 2 AuslG unterrichtungspflichtig wären. Es entstünde die absurde Situation, dass z.B. ein Schulleiter, der ein Kind einschult, hierfür zwar nicht bestraft wird, weil das Recht des Kindes Vorrang vor dem Strafrecht genießt, er gleichzeitig ("unverzüglich") aber die zuständige Ausländerbehörde vom rechtswidrigen und nicht geduldeten Aufenthalts unterrichten müsste mit der Konsequenz, dass das Kind (und dessen Eltern) mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit abgeschoben werden würde; dies wäre im Ergebnis genau das Gegenteil von einem "Recht, eine Schule zu besuchen" und konterkarierte damit letztlich den von der Gesamtrechtsordnung eingeräumten Vorrang des Kindesrechts.

2.3.4. Hinsichtlich der grundsätzlichen Bedeutung von § 76 AuslG im Kontext von Rechtsstaat und Rechtspolitik müssen noch nicht befriedigende Erwägungen des BMI gemeinsam weiter reflektiert werden.

"Diese Meldepflicht", so die grundsätzliche Stellungnahme des BMI zu § 76 AuslG, sei "eine

rechtsstaatliche Folge, die notwendig ist, um dem Recht in der Bundesrepublik Geltung zu verschaffen. Es ist aus rechtsstaatlichen Gründen nicht hinnehmbar, wenn auf der einen Seite das Ausländerrecht den Aufenthalt an die Erfüllung bestimmter Bedingungen knüpft und andererseits das Sozialrecht einen unerlaubten Aufenthalt über Umwege materiell absichert und perpetuiert. Ein solcher Zustand wäre mit der Aufgabe des Staates, die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu gewährleisten (...) unvereinbar." (2.2., Seite 5 des Schreibens).

Abgesehen davon, dass es (begrifflich) nicht nur um "Sozialrecht" im Rechtssinne, auch nicht um "Melde-" Pflichten im Sinne des Melderechtsrahmengesetzes, verbunden mit den Meldegesetzen der Länder, sondern um "Übermittlungs-" Pflichten nach § 76 AuslG geht, drückt das BMI hier treffend die auch nach Ansicht der Petenten bestehende Kernfrage aus: Wie kann der Staat solchen Menschen, die sich nicht rechtmäßig und auch nicht rechtlich geduldet in Deutschland aufhalten, dennoch und gleichzeitig minimale Rechte und auch deren faktische Durchsetzungsfähigkeit für die Dauer des tatsächlichen Aufenthalts zusprechen?

Das BMI qualifiziert das hinter dieser Frage stehende Problem als "Widerspruch". Hieran knüpfen die Petenten an; sie möchten die Frage vertiefen und versuchen, das Problem noch präziser herauszuarbeiten.

Wie das BMI aufweist, stehen sich zunächst zwei Entscheidungskomplexe des Gesetzgebers gegenüber: Zum einen die aufenthaltsrechtlichen Regelungen im Ausländer- und Asylrecht, zum anderen die Gesetzgebung, die Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung bestimmte Rechte einräumt.

Beiden gesetzlichen Entscheidungskomplexen ist gemein, dass sie Entscheidungen des (hauptsächlich Bundes-) Gesetzgebers, also keine Entscheidungen der Exekutive darstellen.

Hieraus folgt in einem ersten Schritt, dass auch für Änderungen in diesen Rechtsgebieten der Gesetzgeber und nicht die Exekutive zuständig ist ("actus contrarius"). Nicht zuletzt aus diesen Gründen grundsätzlicher Zuständigkeit halten die Petenten an ihrer Bitte fest, das parlamentarisch geführte *Procedere* weiterzuführen.

In einem zweiten Schritt ist festzustellen, dass beide zuvor genannten gesetzgeberische Entscheidungen - allein betrachtet - nicht widersprüchlich, sondern - im Gegenteil - miteinander ausgesprochen vereinbar sind: Indiziert ist ein staatliches Verbot von rechtswidrigem, auch ungeduldetem Aufenthalt, welches indessen nicht so weit reicht, dass Menschen, die sich entgegen diesem Verbot in Deutschland aufhalten, elementare Rechte vorenthalten werden; hier ist nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vor allem dem Schutz der menschlichen Würde (Art. 1 GG) Rechnung getragen, wonach der Mensch als solcher nicht zum Rechtsobjekt degradiert werden darf, sondern stets als Rechtssubjekt wahrgenommen muss.

Diese grundsätzlichen Überlegungen und Werteentscheidungen sind unserer Rechtsordnung nicht fremd: Zum Beispiel darf eine Auto, das (zwar) in einem absoluten Halteverbot abgestellt ist, nicht deshalb auch gleich beschädigt oder gestohlen werden: Ungeachtet des "aufenthaltsrechtlichen" Rechtsverstoßes steht das Fahrzeug ungebrochen unter dem Schutz der gesamten Rechtsordnung. Was nun für Sachen gilt, sollte erst recht für Menschen gelten.

“Der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung”, hier noch präziser: der “Widerspruchsfreiheit der Rechtssetzung” (vgl. Helge Sodan; Das Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung; in JZ 18/1999, Seite 864, 868) ist insoweit Genüge getan.

Der “Widerspruch” entsteht präzise erst durch einen dritten Entscheidungskomplex des Gesetzgebers: Mittels der Übermittlungspflichten nach § 76 AuslG bewirkt er selber, dass die Rechte, die er zuvor eingeräumt hat, faktisch aber nicht geltend gemacht und durchgesetzt werden können.

Mit diesen Reflexionen ihrerseits zur Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung begründen die Petenten also und auch weiterhin ihre Bitte an den Gesetzgeber um angemessene Modifikation des § 76 AuslG (“actus contrarius”).

Denn das BMI neben der “Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung” zusätzlich Reflexions-elemente zur “angestrebten Steuerung der Zuwanderung” (2.2., Seite 5 des Schreibens) vorträgt, so geben die Petenten zunächst auch hier zu bedenken, dass dies in erster Linie eine legislative Aufgabe darstellt.

Gleichwohl verkennen die Petenten nicht die Sorge des BMI, wonach bestehende Übermittlungspflichten “nicht in Frage gestellt oder beseitigt werden können”, denn “die Abschaffung von Kontrollmöglichkeiten würde eine Verfestigung unrechtmäßigen Verhaltens ermöglichen” (2.2., Seite 6 des Schreibens).

Hierzu gilt es eingangs darauf hinzuweisen, dass die Petenten nicht die “Abschaffung”, sondern ausdrücklich eine “Modifikation” des § 76 AuslG anregen (Seite 4 der Petition). Außerdem kommt es auch darauf an, um wessen “unrechtmäßiges Verhalten” es geht.

Es kann nicht übersehen werden, dass § 76 AuslG in seiner geltenden Fassung auch entscheidend mitursächlich dafür ist, dass Arbeitgeber Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung auf dem Schattenarbeitsmarkt zu Niedrigstlöhnen beschäftigen können und sogar den versprochenen Lohn entweder gar nicht oder nur teilweise ausbezahlen (erst hierdurch entstehen die materiellen Notlagen seitens der Betroffenen). Es ist dieses “unrechtmäßige Verhalten”, das von der bestehenden Fassung des § 76 AuslG begünstigt wird. Verfestigt wird bei unveränderter Fassung des § 76 AuslG mithin zunächst das unrechtmäßige Verhalten solcher Arbeitgeber.

Was nun die Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung angeht, so widerspricht es dem von den Petenten repräsentierten Erfahrungswissen, dass die Möglichkeiten gesundheitlicher Versorgung, Beschulung und Einklagbarkeit von vorenthaltenem Lohn a priori zu einer “Verfestigung” des Aufenthaltes ohne Aufenthaltsrecht und Duldung, d.h. zu einem Daueraufenthalt führen, denn hier muss nach Gruppierungen unterschieden werden.

Die Gefahr einer “Verfestigung” bestünde lediglich bei solchen Menschen, die in jedem Fall (auch jetzt schon) einen Langzeit-Aufenthalt anstreben (z.B. Familienangehörige, Flüchtlinge). Dies wäre genau jene Gruppierung, die von Härtefall-Regelungen bzw. angemessener Neuregelung der Zuwanderungsbestimmungen erfasst würde.

Alle übrigen Gruppierungen (v. a. die große Gruppe der sog. “Arbeitsmigranten”) haben keinerlei Interesse an Langzeit-Aufenthalt; sie haben nach wie vor ihren Lebensmittelpunkt in der Heimat, in die sie auch (nach unterschiedlich langen Arbeitsaufenthalt) zurückreisen.

Daher können die Petenten die grundsätzliche Sorge des BMI nicht teilen.

Dessen ungeachtet sehen die Petenten aber und auf jeden Fall in der Positionierung des BMI, wonach Gesetzesänderungen bei § 76 AuslG “nicht hinnehmbar” bzw. “mit der angestrebten Steuerung der Zuwanderung ganz und gar unvereinbar” seien (2.2., Seite 5 des Schreibens), die Gefahr, dass Menschen (ohne Aufenthaltsrecht und Duldung) auf bloße Objekte im Rahmen einer konzeptionell verfassten Zuwanderungssteuerungspolitik reduziert werden könnten; dies widerspräche gefestigter höchstrichterlicher Rechtsmeinung zum Schutz der menschlichen Würde durch alle staatliche Gewalt (Art. 1 GG). Angesichts der großen Nachfrage des Schattenarbeitsmarktes nach Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung würden diese zum bloßen, faktisch rechtlosen “Mittel”, d.h. “Objekt”, marktwettbewerblicher Interessen gemacht.

2.3.5. Die Petenten bitten darum, dass anlässlich der von ihnen angeregten Anhörung weitere “Fallschilderungen” vorgetragen werden können.

Unter Berufung auch auf die der Eingabe beigefügten Fallschilderungen vertritt das BMI die Ansicht, dass Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung “selbst für ihre ‚Illegalität‘ verantwortlich” seien und “aus dieser Position heraus (...) keine Ansprüche an den deutschen Staat abgeleitet werden können” (2.2., Seite 6 des Schreibens).

Diese generelle und abstrakte Ansicht des BMI teilen die Petenten nicht. Sie rekurrieren erneut beispielhaft auf den Schattenarbeitsmarkt: Wenn Arbeitgeber nicht bereit sind, Leute für eine solche Arbeit einzustellen, können Illegale auch keine solche Arbeit finden. Gerade juristisch vermag “Verantwortlichkeit” nicht von “Kausalität” getrennt zu werden. Im übrigen verweisen die Petenten auf die Anlage 1 zur Petition (Seiten 2 – 6), in der die Ursachenkomplexe insgesamt dargestellt sind. Hierzu hat das BMI keinerlei substantiierte Repliken vorgetragen; dies könnte und müsste in einer Anhörung noch nachgeholt werden.

Die Petenten beziehen sich aber auch auf ungezählte individuelle und konkrete Notsituationen von Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung, die im Rahmen eines nur schriftlichen Verfahrens nur schwerlich vorgetragen werden können und die ein der Komplexität angemessenes Urteil über die “Verantwortlichkeit” für bestehende Situationen erleichtern würden.

2.3.6. Die Petenten bitten, eine Anhörung nicht deshalb nicht anzuberaumen, weil zur Zeit die Unabhängige Kommission Zuwanderung arbeitet.

Das BMI spricht sich dafür aus, die Empfehlungen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung abzuwarten (2.4., Seite 9 des Schreibens).

Demgegenüber meinen die Petenten, dass die Arbeit einer vom Bundesminister des Innern, also von der Exekutive, eingesetzten Kommission nicht zu einem sachlich einschlägigen Informations- und Reflexionsstillstand der Legislative führen darf. Ansonsten könnte die Exe-

kutive beliebig viele Unabhängige Kommissionen einsetzen und dadurch faktisch den parlamentarischen Betrieb aufheben.

Hinzu kommt, dass die Petenten im Ungewissen sind, ob die mit der Petition eingereichten Anliegen, verbunden mit den ausführenden Reflexionen, in der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (allein schon aus Zeitgründen) eine angemessene Behandlung erfahren können.

Ferner steht nicht zu erwarten, dass die Legislative aufgrund der vorliegenden Petition noch vor der Sommerpause gesetzliche Änderungen im hier vorliegenden Problemfeld beschließen wird. Also ist eine inhaltliche Vorwegnahme (der Ausführung) von möglichen Empfehlungen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung nicht zu befürchten.

Es ist schließlich davon auszugehen, dass der Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung auch das Parlament beschäftigen wird. Das durch die parlamentarische Prüfung der Petition erhobene Fachwissen kann eine entsprechende Diskussion und Schlussfolgerung vorbereiten, befruchten und/oder ergänzen.

C. AUCH ANDERE PUNKTE DER EINGABE WURDEN NACH AUFFASSUNG DER PETENTEN IN DER STELLUNGNAHME DES BMI NUR UNGENÜEND BEHANDELT:

Sie sollen, da die Petenten vom Fortgang des Verfahrens ausgehen, nachfolgend nur noch kurz angezeigt werden.

1. Wenn das BMI auf die Frage der "Verteilung" von Flüchtlingen hinweist (2.1., Seite 4 des Schreibens) so weist es damit indirekt auf einen in der Tat auch seitens anderer Unterzeichnerstaaten des Dubliner Abkommens als unbefriedigend eingestuften Bereich des zwischenstaatlichen Rechts hin. Da das BMI diesen Punkt von sich aus anspricht, bitten die Petenten darum, auch diese Frage auf die Tagesordnung einer Anhörung zu setzen, auf der geprüft werden sollte, ob auch in diesem Kontext Abhilfemöglichkeiten bestehen, die Illegalität zukünftig besser vermeiden könnten.
2. Sodann vermissen die Petenten eine klare Aussage, ob bzw. inwieweit ein humanitär motiviertes Engagement zugunsten 'illegaler' Migranten strafbar nach § 92a des Ausländergesetzes ist. Lediglich im Kontext der Beschulung erwähnt die Stellungnahme des BMI, dass hier erfolgendes Engagement nicht strafbar ist. Dies deckt aber die Bereiche, in denen haupt- und ehrenamtliche Helfer bzw. Familienangehörige von 'Illegalen' tätig sind, nur ungenügend ab.
3. Bei der Frage nach "Rückkehrförderung" (2.3., Seiten 6-7 des Schreibens) nimmt das BMI Bezug auf die Möglichkeiten von REAG und GARP und lehnt darüber hinaus gehende Optionen ab mit dem Hinweis, dass "Verstöße (...) belohnt und ein potenzieller Pull-Faktor (...) geschaffen" würde (2.3., Seite 7). Dieser Hinweis wird dem Anliegen der Petenten, was "Rückkehrhilfen" angeht (Seite 12, insbesondere Fußnote 18 der Anlage 1 zur Petition), nicht gerecht. Das BMI erkennt vor allem, dass sich Menschen nur höchst selten in die menschenunwürdigen Verhältnisse in der "Illegalität"

begeben würden, lediglich um für ihre Rückkehr "belohnt" zu werden. Es wäre völlig unsinnig, sich z.B. über 10.000 DM bei einer Schlepperorganisation zu verschulden, um sodann 2.000 DM Rückkehrhilfe zu erlangen. Insgesamt bedarf es hier noch der vertieften Verständigung.

4. Auf den differenzierten Vorschlag der Petenten zur Legalisierung humanitärer Härtefälle ist das BMI überhaupt nicht eingegangen.
5. Auch fehlen Stellungnahmen zu den Punkten d. und e. in der Petition, was seinerseits die Einholung einer Stellungnahme des Bundesministeriums für Justiz (BMJ) nahe legt (siehe auch weiter oben, Punkt B.1. dieses Schreibens).
6. Schließlich hat sich das BMI auch nicht zu den finanziellen Aspekten geäußert (Seite 14 f. der Anlage 1 zur Petition).

In diesem Zusammenhang weisen die Petenten darauf hin, dass der Linzer Wirtschaftswissenschaftler Professor Dr. Friedrich Schneider aufgrund komplexer ökonomischer Berechnungen zu dem Schluss gekommen ist, dass 'illegale' Migranten jährlich in Deutschland 26 Milliarden DM erwirtschaften. Professor Schneider geht ferner davon aus, dass zwei Drittel dieser Summe in Deutschland ausgegeben werden und somit angenommen werden kann, dass dem Staat über indirekte Steuern eine beachtliche Summe an Geld zufließt, die ihrerseits die Deckung der erforderlichen Ausgaben rechtfertigen könnte. Professor Schneider hat Petenten gegenüber seine Bereitschaft erklärt, diese Berechnungen, bei Bedarf auch öffentlich, näher darzulegen.

Nach alledem bitten die Petenten den Petitionsausschuss um eine weitere parlamentarische Prüfung der Eingabe. Der Bundesgesetzgeber ist für die Behandlung und Klärung der hier angesprochenen Rechtsfragen zuständig, und insbesondere - auf der Ebene der Ausschüsse - der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, da diesem als einzigem parlamentarischem Gremium ein konkreter Antrag zur Sache, d.h. die Eingabe der Petenten vom 29. November 2000, vorliegt.

Mit herzlichem Dank für Ihre geduldige Aufmerksamkeit und Ihre Bemühungen sind wir

mit freundlichen Grüßen

Ihr

Jörg Alt SJ

gez. Professor Dr. Klaus Bade, z. Zt. Wissenschaftskolleg Berlin

gez. Schwester Cornelia Bührle, rscj, Berlin

gez. Norbert Cyrus, Universität Oldenburg/Zentrale Anlaufstelle für PendlerInnen aus Osteuropa, Berlin

gez. Barbara Eritt, "InVia" Koordinations- und Beratungsstelle für Frauen aus Mittel- und Osteuropa, die von Menschenhandel betroffen sind, Berlin

gez. Ralf Fodor, Emigration Contacts and Consulting, Berlin

gez. Professor Dr. Johannes Müller SJ, Leiter des Instituts für Gesellschaftspolitik an der Hochschule für Philosophie, München

gez. Professor Dr. Dr. h.c. Dieter Oberndörfer, Leiter des Arnold Bergstraesser Instituts, Freiburg

gez. Hanns Thomä-Venske, Ausländerbeauftragter der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg, Berlin

gez. Dr. Dita Vogel
Universität Oldenburg