

Bertold Sommer
Bundesverfassungsrichter a.D.

Berlin, 26. Juni 2006

Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages

Als vorherige schriftliche Stellungnahme zu der in der Anhörung am 26. Juni 2006 zu erörternden Vorlage BT Drs. 16/ 445 übermittle ich die nachfolgenden allgemeinen Ausführungen zum verfassungsrechtlichen Rahmen:

1. Maßnahmen des Staates, also auch die Schaffung gesetzlicher Vorschriften, durch welche die Situation von Menschen verbessert werden soll, die sich – aus welchen sehr unterschiedlichen Gründen auch immer – ohne Aufenthaltstitel und auch ohne Duldung in Deutschland aufhalten, scheinen in ein Dilemma voller unlösbarer Widersprüche zu führen: Der Staat, der durch den demokratisch legitimierten parlamentarischen Gesetzgeber zu Gunsten der unberechtigt in seinem Gebiet lebenden Personen initiativ werden soll, hat gegen eben diese Menschen einen rechtlich begründeten und gegebenenfalls gerichtlich überprüften Anspruch darauf, dass sie Deutschland alsbald verlassen. Das Rechtsstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 3 des Grundgesetzes fordert, dass dieser 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 nicht oder jedenfalls nicht sofort möglich. Deshalb bleiben die Menschen in erheblicher und nur vage zu schätzender Zahl ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland und leben hier. Während dieses Aufenthalts in Deutschland haben sie – wie jeder Mensch – elementare Lebensbedürfnisse und dem gemäß 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 ist gemäß Art. 1 GG Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. 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 berechtigterweise 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 dieser 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 unter Abwägung sehr verschiedenartiger Gründe und Interessen zu treffen ist, Rechtliche Vorgaben hierfür lassen sich dem Grundgesetz nur schwerlich entnehmen. Eine solche umfassende Legalisierung ist im übrigen auch nicht Gegenstand des hier zu erörternden Gesetzentwurfs.

Man wird vom Staat auch nicht ganz allgemein von Verfassungen wegen fordern können, dass er den weiteren Aufenthalt von Personen ohne Bleiberecht 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; der Staat sähe sich dem Vorwurf widersprüchlichen Verhaltens ausgesetzt, was die für den erwarteten Rechtsgehorsam notwendige Vertrauensbasis bei den Rechtsunterworfenen empfindlich erschüttern müsste.

Auf der anderen Seite bleibt der Staat aber auch gegenüber denjenigen Personen, deren Ausreise aus Deutschland er zu Recht fordert, aber aus welchen Gründen auch immer nicht oder nicht alsbald durchsetzen kann, zu Achtung und Schutz ihrer Menschenrechte verpflichtet. Zu diesen aus dem Grundsatz der Menschenwürde folgenden grundlegenden Rechten gehören jedenfalls das Recht des Einzelnen auf Sicherstellung des notwendigen Lebensunterhalts durch soziale Hilfeleistungen, 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 staatlichen Zwangsmonopols notfalls mit Hilfe staatlicher Gerichte durchzusetzen sowie das Recht von Kindern und Jugendlichen, durch Teilnahme am Schulunterricht und anderen öffentlichen Erziehungseinrichtungen ihre Lebenschance auf Heranbildung zu eigenverantwortlichen und aus eigener Kraft überlebensfähigen Persönlichkeiten zu wahren.

Der Staat hat ja solche Rechte auf Hilfe übrigens auch für Personen, die sich unberechtigt auf seinem Gebiet aufhalten, im Asylbewerberleistungsgesetz und im Sozialgesetzbuch XII ja auch 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 (Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt) von einem solchen unterstützenden Handeln abhalten sollte. Ferner darf er ihnen auch nicht Pflichten zur Meldung der betreffenden Personen bei der zuständigen Ausländerbehörde auferlegen. Dabei kann zwischen Privatpersonen und öffentlichen Bediensteten 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.

In einem solchen Konflikt zwischen der Durchsetzung der rechtsstaatlich begründeten Ausreiseforderungen 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 keinerlei Abwägung gegen andere Rechtsgüter und ist schließlich auch ein unverzichtbares Kennzeichen eines Rechtsstaates. Sicherlich gibt es kein „Menschenrecht auf Illegalität“. Oberste Leitlinie für Maßnahmen des Staates gegenüber Menschen ohne Aufenthaltsrecht muss aber sein: „Nicht die Menschen sind illegal, sondern (nur) ihr Aufenthalt“.

2. Der Gesetzentwurf BTDr. 16/445 hält sich in dem soeben skizzierten verfassungsrechtlichen Rahmen. Dies kann mündlich noch näher erläutert werden.