

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktion DIE GRÜNEN**

#### **Entwurf eines Gesetzes über die Niederlassung von Ausländern (Niederlassungsgesetz)**

##### **A. Problem**

Ziel des vorliegenden Gesetzes ist es, einem Großteil der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern und Ausländerinnen bessere aufenthaltsrechtliche Garantien zukommen zu lassen. Damit soll der Rechtsstatus so ausgestaltet werden, daß Einwanderer möglichst umfassend die gleichen Rechte und Pflichten wie deutsche Staatsangehörige haben. Der Rechtsstatus ist so auszugestalten, daß Niederlassungsberechtigte nicht mehr der Kontrolle und Überwachung der Ausländerpolizeibehörden unterliegen.

##### **B. Lösung**

Dieser Zielsetzung trägt das vorgelegte Gesetz Rechnung. Die Niederlassungsberechtigung gewährt dem Einwanderer umfassende Rechtsgarantien, etwa den Schutz vor Ausweisung, und verwirklicht einen zentralen Verfassungsgrundsatz, der von der Gleichheit der Bürger ausgeht. Insbesondere die Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt, die freie politische Betätigung, die umfassende soziale Absicherung sowie die Chancengleichheit in der Ausbildung konkretisieren den Rechtsstatus des Niederlassungsberechtigten. Die Niederlassungsberechtigten fallen nicht mehr unter das Ausländergesetz.

##### **C. Alternativen**

Die Gewährung umfassender Rechtsgarantien für Ausländer ist nur durch ein Niederlassungsrecht erreichbar, da das geltende Ausländergesetz diese Zielsetzung nicht erfüllt.

##### **D. Kosten**

Dem Bund erwachsen keine Kosten.

## Entwurf eines Gesetzes über die Niederlassung von Ausländern (Niederlassungsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

### ERSTER TEIL

#### Persönliche Geltung

##### § 1

#### Personenkreis

(1) Ausländer haben das Recht, im Geltungsbereich des Gesetzes auf Dauer zu bleiben, wenn sie zur Niederlassung zugelassen sind.

(2) Zur Niederlassung zugelassen werden

1. Ausländer nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von acht Jahren (§ 2),
2. sonstige Ausländer (politisch Verfolgte, Kontingentflüchtlinge, heimatlose Ausländer, Aufenthaltsberechtigte, Ausländer nach fünfjähriger rechtmäßiger unselbständiger Erwerbstätigkeit) (§ 3),
3. Familienangehörige Niederlassungsberechtigter (§ 4).

##### § 2

#### Achtjähriger Aufenthalt

(1) Das Niederlassungsrecht wird Ausländern nach achtjährigem rechtmäßigem Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes erteilt.

(2) Auf die Dauer des inländischen Aufenthalts angerechnet werden Zeiten, in denen sich der Ausländer

- a) zur Erfüllung seiner Wehrpflicht oder
- b) nicht länger als drei Monate ununterbrochen im Ausland aufgehalten hat.

(3) Auf die Dauer des inländischen Aufenthalts nicht angerechnet werden Zeiten, die länger als 15 Jahre zurückliegen.

##### § 3

#### Sonstige Ausländer

Unabhängig von der Dauer ihres inländischen Aufenthalts haben Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsberechtigung

1. politisch Verfolgte, sobald ihre Anerkennung unanfechtbar ist,

2. Kontingentflüchtlinge,

3. heimatlose Ausländer,

4. Aufenthaltsberechtigte im Sinne des § 8 des Ausländergesetzes,

5. Ausländer nach fünfjähriger rechtmäßiger unselbständiger Erwerbstätigkeit im Geltungsbereich des Gesetzes.

##### § 4

#### Familienangehörige

(1) Die Niederlassungsberechtigung erhalten Familienangehörige von im Geltungsbereich des Gesetzes lebenden Niederlassungsberechtigten oder Deutschen.

(2) Sofern die Einreise oder der Aufenthalt Niederlassungsberechtigter nach Absatz 1 von einer Erlaubnis abhängt, darf die Erlaubnis nicht versagt werden.

(3) Familienangehörige im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Verwandte absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind, und Ehegatten,
2. Verwandte in aufsteigender und absteigender Linie, denen ein Niederlassungsberechtigter oder ein Deutscher Unterhalt gewährt.

### ZWEITER TEIL

#### Sachliche Geltung

##### § 5

#### Grundsatz

Niederlassungsberechtigte sind Deutschen gleichgestellt, soweit sich nicht aus dem Völkerrecht oder aus dem Fehlen der deutschen Staatsangehörigkeit Abweichungen zwingend ergeben.

##### § 6

#### Freizügigkeit

(1) Niederlassungsberechtigte können ihren Aufenthalt frei wählen und sich im Geltungsbereich des Gesetzes frei bewegen, ohne daß sie einer Erlaubnis bedürfen. Regionale Zuzugsbeschränkungen und andere Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sind nur in den Grenzen des Artikels 11 Abs. 2 des Grundgesetzes zulässig.

(2) Eine Ausweisung Niederlassungsberechtigter ist ausgeschlossen.

(3) Die Auslieferung findet nur statt, soweit völkerrechtliche Vereinbarungen eine Auslieferung zwingend vorschreiben.

## § 7

### Berufsfreiheit

(1) Niederlassungsberechtigte sind zur selbständigen und unselbständigen Erwerbstätigkeit nach den für Deutsche geltenden Bestimmungen zugelassen. Sie bedürfen keiner Arbeitserlaubnis.

(2) Soweit gesetzliche Regelungen das Recht der Berufsausübung Deutschen vorbehalten, werden Niederlassungsberechtigte in den Vorbehalt einbezogen.

(3) Von der Gleichstellung ausgenommen ist die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse einschließlich des Richteramts als ständige Aufgabe, soweit sich nicht aus gesetzlichen Regelungen auch insoweit die Möglichkeit der Zulassung von Niederlassungsberechtigten ergibt.

## § 8

### Soziale Sicherheit

(1) Niederlassungsberechtigte werden in allen Bereichen der öffentlich-rechtlich geregelten Erbringung von sozialen Leistungen und Diensten Deutschen gleichgestellt.

(2) Dies gilt auch für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Rechten und Anwartschaften, soweit in zwischenstaatlichen Abkommen keine andere Regelung getroffen wurde.

## § 9

### Ausbildung und Erziehung

(1) Niederlassungsberechtigte haben zu öffentlichen Schulen, höheren Lehranstalten und Hochschulen gleichen Zugang wie Deutsche.

(2) Sie haben wie Deutsche Anspruch auf Ausbildungsförderung. An den Mitteln zur Förderung Begabter sind sie zu beteiligen.

(3) Wenn die in Absatz 1 und 2 sowie in § 7 vorgeschriebene Gleichstellung von Befähigungsnachweisen abhängig ist, so haben Niederlassungsberechtigte Anspruch auf Anerkennung von im Ausland erworbenen Nachweisen, soweit diese den geforderten inländischen Nachweisen vergleichbar sind.

## § 10

### Politische Rechte

(1) Niederlassungsberechtigte haben wie Deutsche Vereinsfreiheit, Versammlungsfreiheit und das Recht auf politische Betätigung.

(2) Der Vorbehalt, der das aktive und passive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag auf Deutsche beschränkt, endet am 31. Dezember 1989.

## § 11

### Bürgerliche Rechte

(1) Das Personalstatut Niederlassungsberechtigter bestimmt sich nach deutschem Recht.

(2) Die nach früherem Personalstatut erworbenen Rechte bleiben unberührt.

## § 12

### Ausweise

(1) Niederlassungsberechtigte erhalten einen von deutschen Behörden ausgestellten Ausweis. Die am jeweiligen Niederlassungsort für deutsche Personalausweise geltenden Vorschriften sind entsprechend anzuwenden.

(2) In dem Ausweis ist zu vermerken, daß der Inhaber niederlassungsberechtigt ist. Die Eintragung ist für alle Behörden und Dienststellen des Bundes und der Länder verbindlich.

(3) Auf Antrag erhalten Niederlassungsberechtigte einen Fremdenpaß, wenn der Staat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, die Paßausstellung oder -verlängerung verweigert.

## DRITTER TEIL

### Erlöschen des Niederlassungsrechts

## § 13

### Erlöschensgründe

Das Niederlassungsrecht endet

- a) durch Rücknahme (§ 14),
- b) durch Rückkehr oder Auswanderung (§ 15),
- c) durch Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit (§ 16).

## § 14

### Rücknahme

Das Niederlassungsrecht kann nur zurückgenommen werden, wenn die Rechtsverleihung aus den Gründen des § 48 Abs. 2 Satz 3 des Verwaltungsvorgangsgesetzes rechtswidrig war und nicht länger als drei Jahre zurückliegt.

## § 15

### Rückkehr und Auswanderung

(1) Verlegt ein Niederlassungsberechtigter durch Rückkehr in sein Herkunftsland oder Auswanderung in ein Drittland seinen Lebensmittelpunkt ins

Ausland, so erlischt die Niederlassungsberechtigung.

(2) Rückkehrer oder Auswanderer im Sinne des Absatzes 1, die innerhalb von fünf Jahren nach Verlassen des Bundesgebiets in den Geltungsbereich des Gesetzes zurückkehren wollen, sind zur Einreise und erneuten Niederlassung berechtigt.

#### § 16

##### Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

(1) Auf Antrag wird Niederlassungsberechtigten die deutsche Staatsangehörigkeit verliehen, wenn sie aus ihrer bisherigen Staatsbürgerschaft entlassen werden.

(2) Wird die Entlassung verweigert und von unzumutbaren Bedingungen abhängig gemacht, steht der schriftliche Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit der Entlassung gleich.

(3) Kinder niederlassungsberechtigter Ausländer, die im Geltungsbereich des Gesetzes geboren wurden und leben, erhalten bis zur Vollendung des 25. Lebensjahrs auf Antrag auch ohne Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit nach Absatz 1 und 2 die deutsche Staatsangehörigkeit. Dieser Rechtsspruch erlischt nicht durch Rückkehr oder Auswanderung der Eltern.

#### VIERTER TEIL

##### Verfahrens- und Übergangsvorschriften

#### § 17

##### Zuständigkeit und Verfahren

(1) Die Niederlassungsberechtigung wird auf schriftlichen Antrag des Ausländers erteilt.

(2) Zuständig für die Entscheidung über den Antrag und für die Ausstellung der Ausweise nach § 12 ist die für den Niederlassungsort zuständige Meldebehörde.

(3) Über die Rücknahme der Niederlassungsberechtigung entscheidet diejenige Behörde, die für

die Erteilung zuständig war. Die Entscheidung ergeht im förmlichen Verfahren nach §§ 63 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

(4) Ausländer, die im Besitz einer Niederlassungsberechtigung sind, unterliegen nicht den Vorschriften des Ausländergesetzes.

(5) Der Bundesminister des Innern erläßt mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen.

#### § 18

##### Kosten

(1) Von den Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind die Erteilung des Niederlassungsrechts (§ 17 Abs. 2), dessen Rücknahme (§ 17 Abs. 3) und die Einbürgerung (§ 16) gebührenfrei.

(2) Für Amtshandlungen nach § 12 werden die gleichen Gebühren erhoben, wie sie für die Ausstellung eines deutschen Personalausweises bzw. Passes vorgeschrieben sind.

#### § 19

##### Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

#### § 20

##### Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

(2) Gleichzeitig treten außer Kraft

1. das Gesetz über die Rechtstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 243-1, veröffentlichten bereinigten Fassung,
2. das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057).

Bonn, den 25. April 1984

Schoppe, Dr. Vollmer und Fraktion

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Im September 1983 lebten in der Bundesrepublik Deutschland legal 4 534 900 Ausländer. Diese Ziffer entspricht einem Anteil an der Wohnbevölkerung von 7,4 v. H. Die ausländische Wohnbevölkerung ist bis 1982 relativ stetig angewachsen, stagnierte dann und ist in letzter Zeit leicht rückläufig. Das Anwachsen der Ausländerbevölkerung ist das Ergebnis eines sich kontinuierlich verfestigenden Einwanderungsprozesses. Als ausländische Arbeiter als „Gastarbeiter“ von der deutschen Wirtschaft zur Schließung von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt in die Bundesrepublik Deutschland geholt wurden, gingen alle Beteiligten von einer zeitlich befristeten Arbeitswanderung aus. Mittlerweile ist jedoch deutlich geworden, daß sich auch in der Bundesrepublik Deutschland ein unumkehrbarer Einwanderungsvorgang vollzogen hat, der dazu führt, daß sich auch in diesem Land eine ethnische Minoritätenbevölkerung auf Dauer herausbildet. Damit steht die Bundesrepublik Deutschland in einer Reihe mit allen anderen westeuropäischen Ländern und den USA.

Für die Dauerhaftigkeit der Einwanderung gibt es mehrere unübersehbare Belege: Seit Jahren wächst die Aufenthaltsdauer der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland an. Im September 1983 lag die durchschnittliche Aufenthaltsdauer bei knapp über zehn Jahren. Etwas mehr als die Hälfte aller Ausländer sind vor zehn und mehr Jahren eingereist. 63,2 v. H. aller Ausländer befinden sich seit mindestens acht Jahren im Inland. Nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt Einwanderung immer dann vor, wenn „die Niederlassung in einem anderen Staat eine gewisse Dauerhaftigkeit hat“ (BVerwGE 36, 45; 38, 90). Für die überwiegende Mehrzahl der Ausländer ist diese „gewisse Dauerhaftigkeit“ faktisch schon seit langem erreicht. Sie wird noch dadurch unterstrichen, daß die meisten Ausländer inzwischen auch ihren familiären Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik Deutschland gelegt haben. Seit 1976 erfolgte eine verstärkte Familienzusammenführung im Inland. Viele Ausländer haben damit ihr Familienleben zumindest insofern normalisiert, als sie die — für ein Familienleben zerstörerische — Isolation als Alleinstehende oder Ledige aufheben konnten. Die Unumkehrbarkeit der Einwanderungsprozesse wird schließlich untermauert durch Geburt und Sozialisation vieler Ausländerkinder im Inland. Allein von 1970 bis 1982 wurden über eine Million Kinder als Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland geboren. Gegenwärtig (30. September 1983) wohnen 1,14 Mio. Ausländer bis zu 16 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland und erleben damit ihre prägenden Erfahrungen hier.

Diesen faktischen Einwanderungen steht bislang noch die offizielle politische Lebenslüge gegenüber,

die wider alle Fakten behauptet: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland.“ Aus diesem Grund wird selbst für Ausländer, die seit Jahren zum wirtschaftlichen Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland beigetragen haben, ein rechtlicher Sonderstatus aufrechterhalten, der eine aufenthaltsrechtliche Unsicherheit begründet, in vielen Bereichen eine sozialrechtliche Diskriminierung vorsieht sowie die ausländische Bevölkerung von der Beteiligung am politischen Leben praktisch ausschließt.

Die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit ist geradezu konstituierendes Merkmal des geltenden Ausländergesetzes. Dieses Gesetz knüpft in seinen wesentlichen inhaltlichen Bestimmungen an seinen Vorläufer, die nationalsozialistische Ausländerpolizeiverordnung von 1938, an und vermeidet systematisch jegliche Rechtsansprüche der Ausländer auf gesicherten Aufenthalt. Die sogenannten Verfestigungsstufen der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und der Aufenthaltsberechtigung reichen inhaltlich nicht aus; die Voraussetzungen für ihr Erreichen sind darüber hinaus nicht gesetzlich bestimmt, sondern in ermessensregelnden Verwaltungsvorschriften niedergelegt, die zudem in der Praxis auch noch restriktiv und repressiv gehandhabt werden.

Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis stellt nur eine Scheinsicherheit her. Sie kann auch nachträglich befristet und mit Auflagen versehen werden. Insbesondere die regelmäßig in der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis enthaltene Beschränkung auf eine unselbständige Erwerbstätigkeit ist eine für viele Ausländer diskriminierende Belastung und beschwört die ständige Gefahr eines aufenthaltsrechtlichen Konflikts bei Verdacht der Zuwiderhandlung herauf. Überdies schützt die unbefristete Aufenthaltserlaubnis nicht gegen das breite Ausweisungsermessen der Ausländerbehörden. Zugleich wird die unbefristete Aufenthaltserlaubnis auch nur zögerlich erteilt. Obwohl im September 1983 etwa drei Mio. „aufenthaltsrechtlichpflichtige“ Ausländer ohne EG-Aufenthaltsstempel und Aufenthaltsberechtigung seit über fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland leben und damit die von der Exekutive gesetzten Voraussetzungen für die Erteilung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis erfüllen, ist diese Verfestigungsstufe nur ca. 950 000 Ausländern eingeräumt worden.

Erst die Aufenthaltsberechtigung schafft eine gewisse, aber immer noch unzureichende aufenthaltsrechtliche Sicherheit. Auch sie schützt keineswegs vollständig gegen Ausweisungen. Bei der Erteilung der Aufenthaltsberechtigung verfährt die Verwaltung in der Weise, daß von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Voraussetzungen hinsichtlich der Sprachbeherrschung, der Wohnverhältnisse,

der wirtschaftlichen Situation und der Verfassungsschutzüberprüfung aufgestellt werden. Im Ergebnis läßt sich eine äußerst restriktive und willkürliche Verwaltungspraxis beobachten, die eine abschreckende Wirkung hervorruft. Obwohl rund 1,8 Mio. „aufenthaltsurlaubspflichtige“ Ausländer aus Nicht-EG-Staaten seit acht und mehr Jahren in der Bundesrepublik Deutschland leben und damit die von der Exekutive gesetzten zeitlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung erfüllen, ist dieser Rechtsstatus lediglich 93 500 Ausländern, d. h. zu nur knapp 5 v. H., erteilt worden.

Insgesamt sehen sich damit nahezu alle Ausländer aus Nicht-EG-Staaten in einer Situation erheblicher aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit. Sie sind nicht nur mit der Unwägbarkeit „aufenthaltsbeendender Maßnahmen“ der Ausländerbehörden konfrontiert, sondern erleben darüber hinaus vielerlei einschüchternde Schikanen im Vorfeld, von der durch breite Ermessensspielräume aufgeblähten Selbstherrlichkeit der Ausländerbehörden bis zur Prüfung der Frage, ob die Wohnungsgröße noch angemessen sei bei Vergrößerung der Familie durch Geburt oder Familieinzusammenführung. Ihre Macht erhalten all diese Maßnahmen aus der möglichen Ausweisung, die wie ein Damoklesschwert über jeder Ausländerfamilie hängt.

Es ist eine alte Erkenntnis der Rechtsstaatsdebatte, daß Rechtsunsicherheit in zentralen Lebensbereichen gravierende Auswirkungen auf das Verhalten der Betroffenen hat. Das Motiv der Rechtsstaatlichkeit liegt geradezu darin, die Zugriffe des Staates in so kalkulierbaren Grenzen zu halten, daß die einzelnen zur aufrechten und eigenständigen Lebensgestaltung in der Lage sind. Diesen Rechtsstaatsprinzipien entspricht das geltende Ausländergesetz nicht. Es erzwingt eine ambivalente Lebensgestaltung, die einerseits zwar den faktischen Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik Deutschland legt, andererseits aber die vollen Verhaltenskonsequenzen der Einwanderung vermeidet. Die These der Umkehrbarkeit von Einwanderungsprozessen, die im Ausländergesetz festgeschrieben ist, führt auch zu Verhaltenskonsequenzen auf seiten der Ausländer, die eine längerfristige Einpassung in die bundesrepublikanische Lebenswelt behindern. Es ist geradezu eine Verkehrung der Zusammenhänge, wenn solches Verhalten dann seinerseits den Ausländern als mangelnder Integrationswillen zur Last gelegt und zur Begründung für die Verweigerung von Aufenthaltsberechtigungen oder Einbürgerungen herangezogen wird.

Die These der Umkehrbarkeit der Einwanderungsprozesse erzeugt gleichzeitig auch gefährliche Illusionen auf seiten der deutschen Bevölkerung, die durch das kürzlich erlassene Rückkehrförderungsgesetz noch verstärkt werden. Gerade in der gegenwärtigen ökonomischen Krise breitet sich die Einschätzung aus, daß „Gastarbeiter“ ihr Gastrecht mißbrauchen, wenn sie in einem Land mit großen eigenen Problemen verbleiben, obwohl ihnen reale Rückkehrmöglichkeiten offenstehen.

Aus dieser offiziell gepflegten „Rückkehrillusion“ ohne Durchsetzungschance erwachsen ausländerfeindliche Selbsthilfemotive. Immer mehr Einwanderer sehen als ihre Hauptsorge solche ausländerfeindlichen bis rassistischen Übergriffe an. Dadurch wird das langfristig unausweichliche Zusammenleben mehrerer Ethnizitäten in der Bundesrepublik Deutschland durch die Gefahr ethnischer Polarisierung schwer belastet, wenn nicht rasch eine Wende erfolgt, die den Realitäten Rechnung trägt und statt restriktiver und repressiver Abwehr auf eine positive Gestaltung des Zusammenlebens setzt.

Die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit der Ausländer wird durch vielfältige sozialrechtliche Diskriminierungen begleitet, die etwa in der befristeten Verweigerung des Arbeitsmarktzugangs für Familienangehörige, in der Diskriminierung bei der Zahlung von Arbeitslosenhilfe für Ausländer, mit allgemeiner Arbeitserlaubnis oder auch „nur“ in der Ungleichbehandlung bei der Zahlung von BAföG-Mitteln liegen. Die gravierendste Auswirkung dürfte dabei in der Verknüpfung von Sozialhilfezahlungen mit der Ausweisungsdrohung zu sehen sein. Gerade in der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage gewinnt dieses Instrument an Bedeutung. Es ist bekannt, daß die Ausgestaltung dieser letzten sozialpolitischen Auffanglinie gravierende Rückwirkungen auf die unteren Segmente des Beschäftigungssystems hat. Ausländer, die ohne reguläres Einkommen der Ausweisungsgefahr wegen Bezugs von Sozialhilfe entgehen wollen, sind gezwungen, entweder ihrer Familie zur Last zu fallen oder ihr Überleben im Inland durch unterbezahlte Arbeit in der sogenannten Schattenwirtschaft zu sichern. Diese Lage ist nicht nur für die betroffenen Ausländer problematisch, die Konsequenzen sind auch tarifpolitisch, gewerkschaftspolitisch und sozialpolitisch unakzeptabel. Auch insofern ist eine politische Wende erforderlich, welche die sozialrechtliche Gleichstellung der ausländischen Bevölkerung gewährleistet.

Schließlich werden Einwanderer in der Bundesrepublik Deutschland politisch unmündig gehalten und vom — für eine Demokratie konstitutiven — Wahlrecht ausgeschlossen. Erstmals seit Abschaffung des preußischen Drei-Klassen-Wahlrechts hat sich in einem demokratischen deutschen Staat eine Situation entwickelt, in welcher der Arbeiterschaft bei demokratischen Wahlen ein geringeres Gewicht zukommt, als ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Denn aufgrund des fehlenden Wahlrechts ihres als „Ausländer“ ausgegrenzten Teiles sind in der Bundesrepublik Deutschland derzeit rund 17 v. H. aller Arbeiter ohne Wahlstimme. Diese Lage widerspricht nicht nur dem Grundsatz des „no taxation without representation“, der seit der amerikanischen Revolution Bestandteil demokratischer Verhältnisse ist, sie verschiebt auch die politischen Gewichte insgesamt zuungunsten der Arbeitnehmer. Ausländischen Kapitaleignern stehen dagegen vielfältige nicht auf Wahlbeteiligung angewiesene Wege offen, die Politik und die gesellschaftliche Entwicklung in diesem Lande mitzugestalten.

Es ist mit den Grundprinzipien der Demokratie — gleiche Beteiligung aller Bürger am politischen Prozeß — unvereinbar, wenn Millionen von Menschen auf Jahrzehnte hinaus von der verantwortlichen Beteiligung an der Bewältigung der auch sie betreffenden wirtschaftlichen, rechtlichen, sozialen und kulturellen Probleme ausgeschlossen werden. Der menschenrechtliche Grundsatz hat in das Grundgesetz Eingang gefunden. Das Bekenntnis zur Würde des Menschen ist von grundsätzlicher Bedeutung für das Verständnis unserer Demokratie; es bildet den „Schlüssel für den Grundrechtskatalog“ (Wernicke), den „Leitsatz für das gesamte Verfassungsrecht“ (Nipperdey). Unveräußerliche und unverletzliche Menschenrechte sollen die Grundlage jeder menschlichen, nicht nur der „nationalen“ Gesellschaft bilden. Anders als in Artikel 117 der Weimarer Reichsverfassung ist das Recht der freien, auch politischen Meinungsäußerung jedermann und nicht nur Deutschen, verbürgt. Darüber hinaus verpflichtet das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland auf die Staatsform eines demokratischen und sozialen Bundesstaates (Artikel 20 Abs. 1 des Grundgesetzes). Demgemäß kann nicht hingegenommen werden, daß ein Teil der in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Bevölkerung im Zustand politischer Unmündigkeit und Ohnmacht verharrt. Demokratie ist nicht aufteilbar in Demokraten und Heloten, in Bürger erster und dritter Klasse. Neben der Sicherheit des Aufenthaltsrechts und der sozialrechtlichen Gleichstellung sind für die Einwanderer in der Bundesrepublik Deutschland daher die politischen Institutionen für Mitbestimmung und Mitverantwortung zu öffnen.

Daß den ausländischen Mitbürgern fundamentale Rechte verweigert werden, hängt offenkundig mit dem krisenhaften Verlauf der marktwirtschaftlichen Entwicklung zusammen. Die Ausländerpolitik aller Bundesregierungen hat unter dem Diktat arbeitsmarktpolitischer Notwendigkeiten gestanden. Die „Gastarbeiter“ sollten als autonome Bürger nicht in Erscheinung treten können. Sie werden bis heute in dem Status arbeitsmarktpolitischer Manövriermasse gehalten. Diesen Sachverhalt hat die Bezeichnung „Gastarbeiter“ propagandistisch beschrieben. Die Vertreibung eines Großteils der ausländischen Mitbürger hat die derzeitige Bundesregierung auf ihre Fahnen geschrieben. Mit einer Vielzahl von staatlichen Zwangsmaßnahmen soll diese Politik jetzt exekutiert werden.

Diese Ausländerpolitik ist Bestandteil einer Politik, die sich gegen alle Arbeitnehmer stellt. Daß der Staat die Interessen der Arbeitnehmer nicht gegen die Wirtschaftskrise vertritt, sondern die Zwänge der freien Marktwirtschaft in alle Lebensbereiche hinein verlängert, spüren auch die deutschen Arbeitnehmer. Der Sozialstaat wird abgebaut gerade in der Situation, deren Bewältigung er beansprucht. Die Bundesregierung setzt die Arbeitnehmer, deutsche wie ausländische, in vielfältiger Weise unter Druck: Die Zumutbarkeitsregelungen etwa, denen die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung folgt, sind ebenso zu Lasten der Arbeitnehmer verändert worden wie der Jugendarbeitsschutz; letzterer ermöglicht jetzt nicht mehr Ausbil-

dung, wohl aber mehr Ausbeutung. Mit Hilfe des Staates ist eine Umverteilung der Einkommen in Gang gekommen; zugleich macht die Regierung Front gegen eine Umverteilung der Arbeit durch die 35-Stunden-Woche. Um möglichen Widerstand gegen diese Politik des Klassenkampfes von oben zu bremsen, sollen der nicht-reglementierten Opposition Ausdrucksmöglichkeiten genommen werden. Der Trias von Wirtschaftskrise, Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Verschärfung politischer Repression ist noch keine Bundesregierung entgangen.

Bevorzugtes Objekt dieser gegen alle Arbeitnehmer gerichteten Politik sind die ausländischen Mitbürger. Der Staat hat mehr rechtliche Möglichkeiten, gegen diese Beschäftigungsgruppe vorzugehen, während gleichzeitig die Betroffenen über weniger rechtliche Möglichkeiten verfügen, um sich gegen staatliche Macht zu wehren. Die gegenwärtige Bundesregierung nutzt dieses Machtgefälle, um der Arbeitsmarktkrise zu begegnen.

Diesem Repressionskurs soll das vorliegende Niederlassungsgesetz entgegensteuern. Es folgt der Einsicht, daß die Bundesrepublik Deutschland für die Mehrzahl der Ausländer faktisch zum Einwanderungsland geworden ist. Das Verhalten der Einwanderer zur Gesellschaft und umgekehrt ist auf Grundlagen zu stellen, die den Weg in ein demokratisches Zusammenleben mit jeweils eigenständigen kulturellen und sozialen Merkmalen ebnen.

Mit dieser Anerkennung der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland soll weder eine Einreihung der Bundesrepublik Deutschland in die sogenannten klassischen Einwanderungsländer wie etwa Kanada oder Australien angestrebt, noch gar eine erneute Anwerbung befürwortet werden. Der Nord-Süd-Konflikt, der den Hintergrund der weltweiten Migrationsprozesse bildet, ist derzeit weder durch nationale Abschottung von Arbeitsmärkten noch durch internationale Freizügigkeit zu lösen, sondern bedarf einer umfassenden solidarischen Entwicklungspolitik. Die Anerkennung der faktischen Einwanderung soll vielmehr kennzeichnen, daß die hier lebenden Ausländer mit allen Konsequenzen als Einwanderer zu behandeln sind.

Das vorliegende Gesetz konstituiert Rechtsansprüche auf Niederlassung in der Bundesrepublik Deutschland hauptsächlich für Einwanderer, die sich seit acht und mehr Jahren im Inland aufgehalten haben sowie für deren Familienangehörige. Es enthält keine weiteren zusätzlichen Kriterien. Es verzichtet ausdrücklich auf den Nachweis etwaiger „Integrationsfähigkeit und -willigkeit“ durch die Einwanderer. Der Integrationsbegriff nämlich ist in vieler Hinsicht undemokratisch und untauglich. Er geht von der falschen Vorstellung einer kulturellen und sozial homogenen Gesellschaft aus und wurde damit in der Vergangenheit geradezu als Mittel zur restriktiven Abwehr verbesserter Rechtspositionen der Ausländer eingesetzt. Die persönliche Lebensführung ist Sache des einzelnen und jenseits strafrechtlicher Normen, nicht Sache des Staates. Selbst viele Deutsche — man denke an die Millionen Vorbestraften oder an die angeblichen „Verfassungs-

feinde“ — würden an diesem bürokratischen Integrationsbegriff scheitern. Statt dessen ist davon auszugehen, daß eine Form des Zusammenlebens der ethnischen Bevölkerungsgruppen entwickelt werden muß, welche kulturellen Eigenständigkeiten Rechnung trägt und aber auch eine wechselseitige Befruchtung ermöglicht. Dieses Verständnis lockert keineswegs den gesellschaftlichen Anspruch, daß auch die Minoritätenbevölkerung im Laufe der Zeit Verhaltensweisen aufgibt, die emanzipierten Sozialbeziehungen widersprechen. Ein Beispiel ist etwa die familiäre Entmündigung vieler Frauen, die jedoch keineswegs auf den ausländischen Bevölkerungsteil begrenzt ist. Zudem entstehen unter den diskriminierenden Verhältnissen auch neue ethnisch abgegrenzte Verhaltensweisen, weil staatliche Diskriminierung den Zugang zu wesentlichen kulturellen und gesellschaftlichen Ressourcen der deutschen Gesellschaft verschließt und die Diskriminierten zu Verhaltensweisen zwingt, die von denen der Mehrheit differieren. Das Niederlassungsrecht soll im Gegensatz dazu die Möglichkeit eröffnen, durch Sicherung der Perspektive in der Bundesrepublik Deutschland solche Verhaltensweisen zu verändern. Dazu ist es allerdings zwingend geboten, auch die Familienangehörigen von Niederlassungsberechtigten in das Niederlassungsrecht aufzunehmen. Jede andere Regelung würde hauptsächlich die ausländischen Frauen und Jugendlichen minderen Rechts belassen. Darüber hinaus würde dann wiederum jede aufenthaltsrechtliche Unsicherheit in die Ausländerfamilie hineingetragen, die es zu beseitigen gilt, um die Lebensperspektive der gesamten Ausländerfamilie auf eine gesicherte Grundlage zu stellen.

Die Gruppe der Einwanderer mit mindestens achtjährigem Aufenthalt und ihrer Familienangehörigen stellt im wesentlichen den personellen Geltungsbereich des Niederlassungsrechts dar. Daneben werden zur Rechtsverbesserung auch heimatlose Ausländer, anerkannte Asylbewerber sowie — als Arbeitnehmerprivileg — auch diejenigen in das Niederlassungsrecht einbezogen, die mindestens fünf Jahre ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland gearbeitet haben. Diese Bestimmung soll schon jetzt allen Verantwortlichen verdeutlichen, daß der — derzeit unwahrscheinliche — Fall erneuter Anwerbung ausländischer Arbeiter sehr rasch zu Einwanderungsprozessen führen wird.

Nach diesen Anspruchsvoraussetzungen erhalten ca. 90 v. H. der gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer ein Niederlassungsrecht. Diese Niederlassungsberechtigten werden aus dem Geltungsbereich des Ausländergesetzes herausgenommen. Sie erhalten das Recht, auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland zu bleiben, ohne ihnen die dann auch wirklich freiwillige Rückkehr in die Heimatländer zu verlegen. Der Rechtsstatus ist mit festen Sicherungen gegen bürokratische Zugriffe ausgestattet: Das Niederlassungsrecht darf nicht widerrufen werden, jegliche Ausweisung ist untersagt. Um auch ein paßrechtliches Unterlaufen des Niederlassungsrechts auszuschließen, wird Niederlassungsberechtigten, denen die Heimatländer die Ausstellung oder Verlänge-

rung eines Passes verweigern, ein Recht auf Ausstellung eines Fremdenpasses eingeräumt. Um bürokratische Verfahren zu vereinfachen und zu vereinheitlichen sowie die Niederlassungsberechtigten vom belastenden Umgang mit den Ausländerbehörden zu befreien, wird die Erteilung der Niederlassungsberechtigung den Meldebehörden in Form der Ausstellung eines Ausweises übertragen. Damit wird Niederlassungsberechtigten erstmals der Weg aus ihrer Rollenambivalenz zu einer Lebensplanung eröffnet, die auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen ist.

Niederlassungsberechtigte werden in Anlehnung an die Stellungnahme des 53. Deutschen Juristentages, nach der Ausländern mit wachsender Aufenthaltsdauer eine „materielle Grundrechtsposition“ zuwächst, die der Verfassungsposition der Deutschen weitgehend gleichkomme, in allen Grundrechten und Sozialbereichen Deutschen gleichgestellt.

Insbesondere der Gleichstellung in Grundrechten werden bisweilen verfassungsrechtliche Bedenken entgegengestellt. Diese Argumentation übersieht jedoch, daß das Grundgesetz dem Gesetzgeber lediglich verbietet, Grundrechte Deutschen zu nehmen, nicht jedoch zugleich auch untersagt, die auf Deutsche bezogenen Grundrechte auch anderen Personen zuzugestehen. So ist nach dem Wortlaut der Verfassung zum Beispiel das Grundrecht der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit in Artikel 11 und 12 des Grundgesetzes nur Deutschen verbürgt. Niemand hat jedoch daraus die Schlußfolgerung gezogen, daß die durch die EG-Verträge auch Ausländern verliehene Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit deshalb verfassungswidrig sei. In der gleichen Weise lassen sich auch alle übrigen Grundrechte auf Niederlassungsberechtigte anwenden.

Das Niederlassungsgesetz nimmt im übrigen Artikel 6 des Grundgesetzes ernst und gestattet Niederlassungsberechtigten die Familienzusammenführung im Inland.

Der vorliegende Gesetzentwurf räumt daneben Ausländern das Recht auf politische Betätigung ein. Dazu wird in absehbarer Zeit auch das aktive und passive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag gehören. Der Gesetzentwurf verzichtet auf die unmittelbare Einführung des Bundestagswahlrechts nicht aus prinzipiellen Gründen, sondern ausschließlich deswegen, weil die demokratische Beteiligung der Einwanderer zunächst von unten, von den Kommunen bis zu den Ländern, aufgebaut werden sollte. Die Regelung des Kommunalwahlrechts ist aber nicht Sache der Bundes-, sondern der Ländergesetzgebung. Der vorliegende Gesetzentwurf soll allerdings einen Anstoß geben, eine entsprechende Ländergesetzgebung dringlich voranzutreiben, der dann das Bundestagswahlrecht folgen wird.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einbeziehung von Ausländern in das Wahlrecht sind unhaltbar. Das Grundgesetz gewährt zwar gegenwärtig das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag nur den „Deutschen“; ebenso verhält es sich mit den Länderverfassungen für die Wahl zu den Länder-

parlamenten. Die Verfassungen schließen jedoch in keiner Weise aus, daß durch einfache Gesetze den Ausländern das Wahlrecht eingeräumt wird. Wenn die Verfassung nämlich „Deutschen“ oder „dem deutschen Volk“ oder gar nur dem „Volk“ besondere Rechte zuspricht, so geschieht dies nicht, um diese in der Weise zu privilegieren, daß nur sie — und niemand sonst — an der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsstellung teilhaben dürfen. Nach der Verfassung dürfen Angehörige des „Staatsvolkes“ von der Wahl nicht ausgeschlossen werden. Dagegen verbietet die Verfassung nicht, Hoheitsrechte nach außen abzugeben (Artikel 24 des Grundgesetzes) oder nach innen zu verbreitern. Dafür, daß das Wahlrecht auch nicht zur Absonderung national-spezifischer Politiken führt, sprechen nicht nur die guten Erfahrungen in Schweden, sondern auch die Erfahrung mit dem Wahlrecht der Ausländer im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972. Wo es zu Ausländerlisten kam, bezog sich auch deren Politik auf konkrete Probleme ihrer Arbeitsfelder im jeweiligen Betrieb. Sie dienten überdies zur wünschenswerten und notwendigen Korrektur von Betriebsratspolitiken, welche zuvor eine Reihe von Problemfeldern vernachlässigt hatten.

Schließlich wird Niederlassungsberechtigten auch ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung eingeräumt. Mit dieser Regelung wird zwei in der gegenwärtigen Diskussion verbreiteten Positionen entgegengetreten. Die eine besteht in der Forderung, daß Ausländer, die auf Dauer in Deutschland bleiben wollen, ihre rechtliche Gleichstellung ausschließlich auf dem Wege der Einbürgerung erreichen sollten, so daß daher ein Niederlassungsrecht im Vorfeld der Einbürgerung überflüssig ist. Selbst eine Senkung der derzeit äußerst restriktiven Einbürgerungsschwellen würde ein Niederlassungsrecht jedoch nicht erübrigen. Einwanderung ist nämlich als langsamer — sich u. U. über Generationen erstreckender — Prozeß zu begreifen, für den die Alternative der Einbürgerung einerseits oder der Unterordnung unter die Rechtsunsicherheit des allgemeinen Ausländerrechts andererseits nicht angemessen ist. Vielmehr muß eine Zwischenstufe etabliert werden, die aber als Abschluß des Einwanderungsprozesses auch die Option der Einbürgerung eröffnet. Die zweite Position, die gleichzeitig abgelehnt wird, liegt in der von einigen Landesregierungen zeitweilig erwogenen „Zwangseinbürgerung“ mit aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bei Ablehnung. Auch sie trägt dem Prozeßcharakter der Einwanderung nicht Rechnung und ist eher als eine Form der Rückkehrpolitik zu interpretieren.

Bei Ausgestaltung des vorliegenden Gesetzes blieb keineswegs unberücksichtigt, daß die Bundesrepublik Deutschland sich gegenwärtig und auf absehbare Zeit in einer Phase der Massenarbeitslosigkeit befindet. Die Motive zur Abschließung des nationalen Arbeitsmarktes gegen Massenzuwanderung sind daher ernst zu nehmen. Dem hat das Gesetz in zweierlei Hinsicht Rechnung getragen. Zum einen dürften sich die durch das Niederlassungsgesetz ausgelösten zusätzlichen Einwanderungen in Grenzen halten. Der Familienschutz des Artikels 6 des

Grundgesetzes untersagt schon jetzt die Unterbindung der Zusammenführung von Familien an den Lebensmittelpunkt des Unterhaltspflichtigen. Bestehende und geplante verfassungswidrige Restriktionsregelungen führen hauptsächlich dazu, daß die Eltern ihre Kinder illegal ins Land holen. Sie verändern nicht gravierend die Zuwanderungen, sondern nur in gefährlicher Weise die Form, in der sie stattfinden. Illegalität nämlich schließt diese Personen nur vom offiziellen Arbeitsmarkt aus, nicht jedoch von dem viel problematischeren Schattenarbeitsmarkt. Die Illegalität eines Mitgliedes schwächt darüber hinaus die gesamte Familie in der Teilnahme an der Durchsetzung von Ansprüchen und Forderungen, die für die gesamte Arbeitnehmerschaft von Bedeutung sind. Offizielle Darstellungen erwecken in der letzten Zeit die Befürchtung, der Ehegattennachzug der zweiten Generation könne umfangreiche neue Einwanderungen auslösen. Tatsächlich entwickelt sich eine Familienstruktur der Einwandererfamilien immer mehr in dem für die Industriegesellschaft üblichen Rahmen.

Das Gesetz räumt allerdings auf mit der Illusion, die Massenarbeitslosigkeit ließe sich durch Abwälzung auf die Schultern ausländischer Arbeiter und durch deren „Rückführung“ lösen. Ausländische Arbeiter sind zu einem wichtigen Teil des Arbeits- und Wirtschaftslebens geworden, der nicht vollständig zu ersetzen ist. Der Druck der Arbeitslosigkeit und der Abbau sozialstaatlicher Regelungen hat allerdings auch deutsche Arbeitnehmer bereit gemacht, ungünstigere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, wie sie vor der Krise vor allem Ausländern zugemutet werden konnten. Die Vertreibung einer Anzahl von ausländischen Arbeitnehmern wird zwar kaum Arbeitsplätze frei machen, wohl aber in begrenztem Maße die Zahl der Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt verringern. Die Diskriminierung derjenigen, die nicht vertrieben werden, wird überdies den deutschen Arbeitern einige Wettbewerbsvorteile verschaffen, denn auf bestimmten Sektoren des Arbeitsmarktes werden die Ausländer als Konkurrenten gar nicht erst zugelassen. Aber diesen materiellen „Vorteilen“ stehen ebenso handfeste materielle Nachteile gegenüber. Die Verteilung von Vergünstigungen und Belastungen auf dem Arbeitsmarkt ist nämlich kein „Nullsummenspiel“, bei dem es lediglich um die Frage geht, wer die Vorteile und wer die Nachteile erhält. Zur Disposition steht auch, wie günstig oder belastend die Arbeitsbedingungen insgesamt sind. Was die Betriebe der Arbeitnehmerschaft zumuten können, ist bekanntlich eine Frage der Macht zwischen Arbeit und Kapital, und dabei hängt die Macht der Arbeitnehmerschaft wesentlich davon ab, ob es ihr gelingt, organisatorisch Konkurrenz zu unterbinden. Auf die Verschärfung der Konkurrenz zwischen Arbeitnehmern aber spekulieren jene, die „Ausländer raus!“ rufen.

Die Diskriminierung der Ausländer ist nur möglich, wenn das organisatorische Band, das alle Arbeitnehmer umschließt, gelockert wird. Die organisierte Gemeinsamkeit der Interessen der Arbeitnehmer verwandelt sich dann in Konkurrenzverhältnisse, und diese Konkurrenz wird um so schärfer, je weiter die Diskriminierung von Minderheiten reicht.

Diskriminierung macht aus Ausländern zwar schwächere Konkurrenten, aber die schwächeren Konkurrenten sind gerade die gefährlichsten. Denn ihrer Schwäche wegen müssen sie Arbeitsbedingungen akzeptieren, die gegen die geschlossene Organisation der Arbeitnehmer nicht durchzusetzen wären. Was deutsche Arbeitnehmer gewinnen, wenn sie den ausländischen die Solidarität aufkündigen, verlieren sie, weil sie aus Verbündeten Konkurrenten machen, deren Hilflosigkeit den Unternehmern gestattet, die Arbeitsbedingungen insgesamt zu verschlechtern.

Die Kampagne zur Ausländerverdrängung stellt daher in wesentlichen Momenten einen Versuch der Veränderung der Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zuungunsten der Arbeitnehmer insgesamt sowie der ideologischen Bewältigung von Problemen der Massenarbeitslosigkeit dar. Es geht darum, einen bestimmten Modus der Krisenpolitik durchzusetzen, der auf der Idee beruht, man könne die Arbeitslosigkeit auf bestimmte Arbeitnehmergruppen abwälzen. Mit dieser Argumentation werden Motive einer solidarischen Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit geschwächt. Insofern steht die Kampagne zur Ausländerverdrängung in unmittelbarem Zusammenhang mit der Opposition der gleichen Kräfte gegen eine entscheidende Umverteilung der Arbeit durch Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland steht gegenwärtig vor der grundsätzlichen Alternative, entweder die Arbeitszeit insgesamt zu verkürzen und damit den einzelnen mehr Freizeit zu verschaffen, oder aber diese arbeitsfreie Zeit den sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarkts — den Frauen, älteren Arbeitnehmern, Jugendlichen und ausländischen Arbeitern — in Form von Arbeitslosigkeit aufzubürden. Die rechtliche Fortschreibung der Rückkehr-„Illusion“ weist in die eine, das vorliegende Niederlassungsgesetz in die andere solidarische Richtung.

## B. Zu den einzelnen Vorschriften

### Zu § 1 Personenkreis

§ 1 Abs. 1 enthält eine Zusammenfassung der Zielsetzung des Gesetzes. Dem Ausländer, der sich entschieden hat, sich in der Bundesrepublik Deutschland niederzulassen, soll die Möglichkeit gegeben werden, diese Entscheidung auch rechtlich abzusichern. Indem die Bundesrepublik Deutschland ihm diese Möglichkeit gibt, zieht sie die gebotenen Konsequenzen aus ihrem eigenen Verhalten, das darin bestand, daß sie Arbeitskräfte für unbestimmte Dauer ins Land geholt hat und mit ihrer Hilfe ihre Wirtschaft, ihre sozialen Institutionen und letztendlich ihren Wohlstand aufgebaut hat. § 1 Abs. 1 macht deutlich, daß die Konsequenz aus diesem Verhalten die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf dauernden Aufenthalt ist, wenn der Ausländer zu dem in Absatz 2 genannten Personenkreis gehört und durch entsprechende Antragstellung (vgl.

§ 17 Abs. 1) seinen Niederlassungswillen zum Ausdruck bringt.

§ 1 Abs. 2 enthält keine eigenständige Regelung, sondern gibt zur besseren Lesbarkeit des Gesetzes eine Übersicht über die nachfolgenden Vorschriften über die persönliche Geltung.

### Zu § 2 Achtjähriger Aufenthalt

§ 2 Abs. 1 gibt allen Ausländern, die sich acht Jahre lang rechtmäßig im Geltungsbereich des Gesetzes aufgehalten haben, einen Anspruch auf Erteilung eines Niederlassungsrechts. Weitere Voraussetzungen werden nicht aufgestellt. Es hat sich in der Vergangenheit bei der Handhabung des § 8 des Ausländergesetzes (AuslG) (Aufenthaltsberechtigung) gezeigt, daß der Versuch, das Erreichen einer höheren Stufe der aufenthaltsrechtlichen Absicherung für Ausländer mit Bedingungen — insbesondere hinsichtlich der Wohnverhältnisse und des Spracherwerbs — zu verknüpfen, in der Verwaltungspraxis zu für die Ausländer erniedrigenden Prozeduren geführt hat, die im Ergebnis die Ausländer an der Wahrnehmung ihrer Rechte gehindert haben. Die Aufstellung solcher Voraussetzungen ist zur Wahrung öffentlicher Belange nicht notwendig. Wenn sich ein Ausländer acht Jahre lang regelmäßig in Deutschland aufgehalten hat, so folgt hieraus unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen (vgl. § 10 AuslG) Bedingungen, daß er ohne schwerwiegende Gesetzesverstöße in der Lage war, seinen Lebensunterhalt zu sichern.

Die Festlegung einer achtjährigen Frist für den Regelfall (zu den Ausnahmen vgl. § 3) erscheint dabei angemessen. Wie in der allgemeinen Begründung bereits ausgeführt, erfüllt der ganz überwiegende Teil der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer diese zeitliche Voraussetzung. Soweit dies nicht der Fall ist, werden regelmäßig die Voraussetzungen des § 4 vorliegen. Bei den übrigen Ausländern handelt es sich fast ausschließlich um Ausländer in einem Ausbildungsverhältnis, die im Regelfall auf die mit einem Niederlassungsrecht verbundenen Rechtsfolgen nicht angewiesen sind, zumal diese — z. B. im Fall des § 11 — auch nachteilig sein können.

Absatz 2 enthält eine Regelung über die Berechnung der Achtjahresfrist des Absatzes 1. Grundgedanke ist, daß kein ununterbrochener Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland gefordert wird, sondern daß alle Zeiten eines rechtmäßigen Aufenthalts innerhalb der letzten 15 Jahre zusammengerechnet werden können. Dabei sollen auch die Zeiten der Erfüllung einer Wehrpflicht oder sonstige Auslandsaufenthalte, die nicht länger als drei Monate sind, angerechnet werden, um keine bürokratischen Hemmnisse und unbilligen Härten zu verursachen.

### Zu § 3 Sonstige Ausländer

Die Niederlassungsberechtigung ist unabhängig von der Aufenthaltsdauer all denjenigen Auslän-

dern zu erteilen, bei denen auch vor Ablauf der Achtjahresfrist des § 2 Abs. 1 feststeht, daß sie sich voraussichtlich auf Dauer in Deutschland aufhalten werden. Dies sind in erster Linie die anerkannten Asylbewerber (Nummer 1). Die Tatsache, daß im Gesetzestext auf die Unanfechtbarkeit der Anerkennungentscheidung abgestellt wird, bedeutet nicht, daß die gegenwärtige Praxis des Asylverfahrens, wie sie sich als Folge des Asylverfahrensgesetzes entwickelt hat, gebilligt wird. Die Regelung dieses Verfahrens würde jedoch den Zweck des vorliegenden Gesetzes überschreiten. Die darüber hinausgehende Notwendigkeit, Asylbewerbern von ihrer Einreise an und im Zuge ihres weiteren Aufenthalts zunehmend einen aufenthaltsrechtlich gesicherten und zugleich menschenwürdigen Aufenthalt zu ermöglichen, ist Aufgabe einer Reform des Asylverfahrensrechts, deren Dringlichkeit durch das vorliegende Gesetz in keiner Weise in Frage gestellt wird.

Ebenfalls von Anbeginn an auf Dauer ist der Aufenthalt jener Ausländer, die aufgrund des „Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge“ vom 22. Juni 1980 (BGBl. I S. 1057) nach Deutschland gekommen sind (Kontingentflüchtlinge). Diese Ausländer erhalten bisher regelmäßig die Rechte eines anerkannten Asylbewerbers und sind deshalb im Rahmen des vorliegenden Gesetzes diesen ebenfalls gleichzustellen (Nummer 2).

Das gleiche gilt für jene Ausländer, für die das Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (BGBl. III 243-1) anwendbar ist. Diese Ausländer werden allerdings ausnahmslos auch die Voraussetzung des § 2 Abs. 1 erfüllen, so daß ihre Aufführung an diese Stelle im wesentlichen der Klarstellung der Systematik des Gesetzes dient.

Ebenfalls in Richtung auf einen dauernden Aufenthalt bereits festgelegt und deshalb in den Kreis der Niederlassungsberechtigten aufzunehmen, sind diejenigen Ausländer, die im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung im Sinne des § 8 AuslG sind (Nummer 4). Zwar wird nach den gegenwärtigen geltenden Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz die Aufenthaltsberechtigung regelmäßig erst nach einem achtjährigen Aufenthalt erteilt, so daß die Ausländer, die im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung sind, zugleich die Voraussetzung des § 2 Abs. 1 erfüllen. Diese Handhabung entspricht jedoch nicht dem Wortlaut und Sinn des § 8 AuslG und muß deshalb durch eine entsprechende Änderung der Verwaltungsvorschrift abgeschafft werden. Richtig ist es vielmehr, denjenigen Ausländern, die eine Verbesserung ihres Aufenthaltes wünschen, diese Möglichkeit bereits nach dem in § 8 AuslG vorgeschriebenen fünfjährigen Aufenthalt zu geben und damit eine Absicherung der Lebensverhältnisse dieser Ausländer zu erreichen. Da Voraussetzung des § 8 Abs. 1 AuslG ist, daß der Ausländer sich in das wirtschaftliche und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland eingefügt hat, bestehen keine Bedenken, einem Ausländer, der im Besitz der Aufenthaltsberechtigung ist, auch die Niederlassungs-

rechtigung zuzuerkennen, wenn er daran ein Interesse hat. Ausländer, die auf die Rechtsstellung des Niederlassungsberechtigten keinen Wert legen oder die im Bereich des bürgerlichen Rechts (§ 11) möglicherweise denkbaren Nachteile nicht in Kauf nehmen wollen, können dagegen auf die Inanspruchnahme eines Niederlassungsrechts verzichten.

Ebenfalls als Voraussetzung für einen dauernden Verbleib in Deutschland erfüllen diejenigen Ausländer, die innerhalb der letzten fünf Jahre eine unselbständige Tätigkeit im Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgeübt haben. Ausländer, in deren Person diese Voraussetzungen vorliegen, die im wesentlichen mit denen einer besonderen Arbeitserlaubnis (§ 2 der Arbeitserlaubnisverordnung — AEVO) übereinstimmen, haben sich in ihrer Lebensplanung regelmäßig auf einen längeren Verbleib in der Bundesrepublik Deutschland eingerichtet, so daß es notwendig und sinnvoll ist, ihnen die Möglichkeit der Absicherung ihres aufenthaltsrechtlichen Status durch Beantragung des Niederlassungsrechts zu geben.

Aufgrund der Tatsache, daß gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Niederlassungsberechtigte keiner Arbeitserlaubnis bedürfen, wird durch diese Regelung zugleich das Verfahren der Erteilung einer besonderen Arbeitserlaubnis im Sinne des § 2 AEVO weitgehend gestandslos und das Arbeitserlaubnisrecht, das für Ausländer eine zusätzliche Erschwerung ihres Lebens durch eine Vielzahl bürokratischer Hemmnisse bedeutet, in seinem Anwendungsbereich eingeschränkt.

#### Zu § 4 Familienangehörige

§ 4 Abs. 1 erstreckt die Niederlassungsberechtigung auch auf alle Familienangehörige, die mit dem Niederlassungsberechtigten in Deutschland leben. Diese Regelung ist erforderlich, weil die bisherigen Grundsätze zur Familienzusammenführung, die lediglich im Wege von Verwaltungsvorschriften geregelt sind, sich für den Kreis der länger in Deutschland aufhältlichen Ausländer als völlig unzureichend erwiesen haben. Dies gilt zum einen für den Personenkreis der Nachzugsberechtigten, der im vorliegenden Gesetz in § 4 Abs. 3 geregelt wird. Die hier vorgenommene und notwendige Erweiterung wird unten noch im einzelnen begründet. Darüber hinaus ist die bisherige Familienzusammenführung auch noch mit weiteren Bedingungen und bürokratischen Hindernissen verbunden, die für den länger in Deutschland lebenden Ausländer nicht hinnehmbar sind. So prüfen verschiedene Ausländerbehörden, ob der betreffende Ausländer einen gesicherten Unterhalt, eine gesicherte Arbeitsstelle und einen angemessenen großen Wohnraum vorweisen kann. Diese Einschränkungen sind ebenso wie die Beschränkungen des nachzugsberechtigten Personenkreises als Verstoß gegen die „wertentscheidende Grundsatznorm“ (BVerwG NJW 1981, 107) des Grundrechts auf Familie nach Artikel 6 Abs. 1 des Grundgesetzes abzulehnen. Das Recht auf Zusammenleben im Familienverband ist im übrigen

auch in Artikel 8 der Menschenrechtskonvention niedergelegt. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte vom 1. August 1975 ausdrücklich auf eine Vereinigung der Wanderarbeiter mit ihren Familien festgelegt.

Die von der gegenwärtigen Bundesregierung verfolgten Pläne, den Ausländernachzug noch weiter zu drosseln, indem man das Nachzugsalter der Kinder heruntersetzt, sind daher verfassungswidrig. Eine solche Maßnahme würde die bei den ausländischen Mitbürgern gegenwärtig schon in bezug auf die Familienzusammenführung herrschende Unsicherheit noch verstärken; sie verträgt sich im übrigen in keiner Weise mit den christlichen Ansprüchen derjenigen, die sie gegenwärtig fordern und durchsetzen wollen.

Notwendig und deshalb im vorliegenden Gesetz festgelegt ist vielmehr ein unbeschränktes Nachzugsrecht für die Kinder und die Ehegatten jedes Ausländers mit Niederlassungsberechtigung. Nur auf diese Weise kann erreicht werden, daß unsere ausländischen Mitbürger in ihrer Lebensplanung frei von Ängsten über die Zukunft ihrer Familienangehörigen sind und in Deutschland jenes Mindestmaß an Eigenständigkeit und Selbstbestimmung erreichen, das Artikel 6 Abs. 1 jedem Menschen — und nicht nur deutschen Staatsbürgern — innerhalb seines räumlichen Geltungsbereiches garantiert.

Es wird bei der in § 4 Abs. 1 getroffenen Regelung nicht verkannt, daß ein Teil der gegenwärtig auftretenden Probleme zwischen Deutschen und Ausländern mit dem Nachzug der Familien zusammenhängen. Diese Probleme sind jedoch längerfristig gesehen nur dort lösbar, wo sie entstehen: in den Schulen, Betrieben und Nachbarschaften. Die dazu notwendigen Anstrengungen dürfen nicht zu Lasten unserer ausländischen Mitbürger zurückgestellt werden. Darüber hinaus liegt eine kulturelle Weiterentwicklung dieser Institutionen durchaus im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse.

§ 4 Abs. 1 garantiert ein Niederlassungsrecht zugleich auch für alle Familienangehörigen von Deutschen. Dies ist notwendig, weil gegenwärtig den Ehegatten von Deutschen das Recht auf Nachzug ihrer Eltern aus Staaten, die nicht zur EG gehören, regelmäßig versagt wird, obwohl dieses Recht nach dem EWG-Aufenthaltsgesetz sogar Ausländern aus Staaten der EG zusteht. Regelungen können nicht hingenommen werden, die zwar dem in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Franzosen den Nachzug seiner türkischen Schwiegermutter erlauben, dem eigenen Staatsangehörigen diesen Nachzug aber verweigern.

Mit der Einbeziehung von Familienangehörigen von Deutschen soll auch einigen Praktiken der Ausländerbehörden im Umgang mit gemischt-nationalen Ehen ein Ende gesetzt werden. Es ist gegenwärtig immer noch ein Wagnis, die Ehe mit einem ausländischen Mitbürger einzugehen. Diejenigen, die es tun, werden oft sozial geächtet. Dieser Effekt wird verstärkt und kann für die Betroffenen unerträglich werden, wenn die Folge dieser Ehe stän-

dige Anrufe und Besuche der Ausländerpolizei sind, um nachzuprüfen, ob die Ehe auch besteht und „praktiziert“ wird. In diesem Zusammenhang ergangene Anweisungen an Standesbeamte, bei bestimmten Konstellationen Eheschließungen nicht vorzunehmen, sind zurückzunehmen. Das Bestehen oder Nichtbestehen eines Willens zur ehelichen Gemeinschaft entzieht sich als innerer Vorgang jeder Nachprüfung.

In § 4 Abs. 2 wird geregelt, daß die Herstellung der Familiengemeinschaft in den Fällen des Absatzes 1 keinen aufenthaltsrechtlichen Restriktionen unterworfen werden darf. Das bedeutet, daß insbesondere die gegenwärtig geltenden „Fristenregelungen“ für Ehegatten von Ausländern der zweiten Generation abgeschafft werden. Es ist unakzeptabel, daß die Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig den Zuzug eines Ehegatten von einem hier seit längerem aufenthaltlichen oder gar hier geborenen Ausländer von einem Getrenntleben während der Ehe abhängig macht und dabei Fristen setzt, die nach unserem eigenen Scheidungsrecht bereits wieder geeignet sind, die Vermutung der Zerrütung der Ehe zu begründen.

Durch § 4 Abs. 2 wird auch verhindert, daß der Familiennachzug von dem Nachweis einer gesicherten Arbeitsstelle oder eines angemessenen großen Wohnraums abhängig gemacht wird. Ebenso wie es die ureigenste Entscheidung eines jeden Menschen ist, ob er ein Kind zur Welt bringen will oder nicht und ihm dies nicht unter Hinweis auf einen angeblich nicht gesicherten Unterhalt oder eine zu kleine Wohnung verboten werden kann, darf einem Ausländer auch die Herstellung der Familiengemeinschaft mit diesem Kind nicht von solchen Bedingungen abhängig gemacht werden. Es ist vielmehr Aufgabe der staatlichen Sozial- und Wohnungspolitik, dafür zu sorgen, daß auch für unsere ausländischen Mitbürger ausreichende Arbeitsplätze und Wohnraum vorhanden sind.

§ 4 Abs. 3 legt den Kreis der Familienangehörigen im Sinne des Niederlassungsgesetzes fest. Diese Vorschrift orientiert sich an dem geltenden EWG-Aufenthaltsgesetz und beseitigt damit die gegenwärtig geltende Ungleichbehandlung der Nicht-EG-Ausländer und der Familienangehörigen von Deutschen mit den EG-Ausländern. Die Vorschrift orientiert sich dabei an dem Familienbegriff des Grundgesetzes, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die minderjährigen Kinder umfaßt, sondern auch die sonstigen Verwandten aufsteigender und absteigender Linie.

Der Familientradition des überwiegenden Teils der in Deutschland lebenden Ausländer würde allerdings eher ein Rückgriff auf den Familienbegriff des § 94 Abs. 2 des Bundesvertriebenengesetzes entsprechen. Dort werden auch Familienangehörige der Seitenlinien, denen Unterhalt gewährt wird, zur Familiengemeinschaft gerechnet. Bei einer Übernahme dieses weiten Familienbegriffes in das Niederlassungsgesetz ist allerdings anzunehmen, daß die sozialpolitischen Voraussetzungen für den Familiennachzug in den Schulen, Betrieben und Nach-

barschaften sowie im Bereich der Sozialfinanzen von staatlicher Seite verweigert werden und daher ohne entsprechende Regelungen die Gefahr von Konflikten entstünde, die weder im Interesse der Niederlassungsberechtigten noch im Interesse ihrer nachzugsberechtigten Familienangehörigen wäre. Dementsprechend sollte die Nachzugsmöglichkeit für Familienangehörige der Seitenlinien in einem für den Familiennachzug positiv zu verändernden allgemeinen Ausländerrecht geregelt werden, damit das Niederlassungsrecht frei von der Rücksichtnahme auf notwendige sozialpolitische Forderungen bleiben kann.

#### Zu § 5 Grundsätze der sachlichen Geltung

§ 5 des Gesetzes enthält die Kernaussage, daß Niederlassungsberechtigte Deutschen gleichgestellt sind, soweit sich nicht Abweichungen zwingend ergeben. Dabei wird zum einen auf das Völkerrecht verwiesen, das eine Gleichstellung z. B. im Ausland verbietet. So wäre es etwa völkerwidrig, wenn die deutschen Auslandsvertretungen Anspruch auf Betreuung eines in seinem Heimatland inhaftierten, aber in Deutschland niederlassungsberechtigten Ausländers erheben würden. Ähnliche Probleme bestehen im Bereich der Auslieferung (vgl. § 6 Abs. 3).

Die Gleichstellung ist auch in den Bereichen nicht möglich, in denen sich aus dem Fehlen der deutschen Staatsangehörigkeit Abweichungen zwingend ergeben.

Die Grundsatzregelung des § 5 dient dazu, die Gleichstellung Niederlassungsberechtigter mit Deutschen für alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens soweit wie möglich zu sichern. Dieser Grundsatz bindet als Bundesrecht die Länder und gibt eine Auslegungsrichtlinie für alle zuvor erlassenen Bundesgesetze. Die folgenden Vorschriften konkretisieren die Gleichstellungsregelung und schaffen damit entsprechende Ansprüche der Niederlassungsberechtigten auf Gleichstellung. Sie setzen damit entgegenstehendes Bundes- bzw. Landesrecht direkt außer Kraft.

#### Zu § 6 Freizügigkeit

Durch § 6 Abs. 1 wird das Grundrecht der Freizügigkeit (Artikel 11 des Grundgesetzes) auf die Niederlassungsberechtigten erstreckt. Dementsprechend sind insbesondere Zuzugsbeschränkungen für Niederlassungsberechtigte nicht mehr zulässig.

Absatz 2 stellt klar, daß damit auch eine Ausweisung Niederlassungsberechtigter ausgeschlossen ist. Dies ergibt sich zwar schon aus der allgemeinen Regelung des § 17 Abs. 4, wonach Niederlassungsberechtigte den Vorschriften des Ausländergesetzes nicht mehr unterliegen; insoweit dient Absatz 2 der Klarstellung. Darüber hinaus verbietet § 6 Abs. 2 auch einen Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel, um Aufenthaltsveränderungen Niederlassungsberechtigter durchzusetzen.

Absatz 3 stellt klar, daß eine Auslieferung Niederlassungsberechtigter nur insoweit zulässig ist, wie sie für die Bundesrepublik Deutschland nach den bestehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen vorgeschrieben ist. Eine pauschale Ausnahme der niederlassungsberechtigten Ausländer aus diesen gesetzlichen Regelungen wäre völkerrechtswidrig.

§ 6 Abs. 3 schließt ein, daß die Bundesrepublik Deutschland jedoch auf eine Änderung der völkerrechtlichen Vereinbarungen hinarbeitet, um Niederlassungsberechtigte von dem Geltungsbereich dieser Vorschriften auszunehmen.

#### Zu § 7 Berufsfreiheit

§ 7 regelt die Gleichstellung der Niederlassungsberechtigten mit Deutschen im Bereich des Artikels 12 Abs. 1 des Grundgesetzes. Er enthält dabei den Grundsatz und stellt zugleich klar, daß das Arbeiterlaubnisrecht für Niederlassungsberechtigte nicht anwendbar ist. Hierbei handelt es sich um eine ganz entscheidende Besserstellung der ausländischen Mitbürger gegenüber ihrer bisherigen Rechtssituation, weil selbst langjährig in Deutschland lebende Ausländer aufgrund der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation und dadurch bedingter Betriebsschließungen und Kündigungen häufig nicht die Voraussetzungen für die Erteilung einer besonderen Arbeiterlaubnis gemäß § 2 AEVO erfüllen. Damit steht ihre Beschäftigung aber unter dem jederzeitigen Vorbehalt, daß freie Arbeitsplätze erst Deutschen oder ihnen gleichgestellten Ausländern angeboten werden müssen. Es ist aber nicht hinnehmbar, daß z. B. ein seit zehn Jahren in Deutschland lebender türkischer Arbeitnehmer an der Besetzung eines Arbeitsplatzes gehindert wird, nur weil auf diesem Arbeitsplatz etwa ein soeben eingereister italienischer Staatsbürger Anspruch erhebt.

Durch die Herausnahme der Niederlassungsberechtigten aus dem Geltungsbereich des Arbeiterlaubnisrechts werden diese auch von den ständigen bürokratischen Schwierigkeiten befreit, die mit der Verlängerung der befristeten Arbeiterlaubnis und mit jedem Wechsel des Arbeitsplatzes verbunden sind.

Absatz 2 nimmt auf die Tatsache Rücksicht, daß entsprechend dem Gesetzesvorbehalt des Artikels 12 Abs. 1 des Grundgesetzes das Recht der Berufsausübung in vielen Einzelgesetzen geregelt und dort häufig Deutschen vorbehalten ist. Diese Vorbehalte werden mit Inkrafttreten des Niederlassungsgesetzes gegenstandslos, soweit Niederlassungsberechtigte von ihnen betroffen sind.

§ 7 Abs. 3 trägt der Problematik Rücksicht, die sich aus den Regelungen des Artikels 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes ergeben. Nach Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen. Eine beamtenmäßige Rechtsstellung ist gemäß Artikel 97 des Grundgesetzes auch für hauptamtliche Richter vorgeschrieben. Gemäß

Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes ist nun wiederum das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Zu diesen hergebrachten Grundsätzen gehört auch, daß Beamte — und damit auch Richter — in der Regel die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen müssen. Eine vollständige Gleichstellung der Niedergelassenen mit Deutschen ist in diesem Bereich z. Z. ausgeschlossen. Die gegenwärtige Regelung des § 4 des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) geht allerdings zuungunsten der Ausländer weiter, als er durch Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes geboten ist. Nach § 4 Abs. 2 BRRG können Ausländer zum Beamtenverhältnis nur zugelassen werden, wenn „für die Gewinnung des Beamten ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht“. Lediglich für Professoren oder Hochschulassistenten können Ausnahmen auch aus anderen Gründen zugelassen werden.

Ohne Einschränkungen gleichgestellt sind die niederlassungsberechtigten Ausländer durch das vorliegende Gesetz im Bereich der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst. § 7 Abs. 3 führt auch zu einer Gleichstellung der Niedergelassenen mit Deutschen bei der Wahrnehmung aller politischen Wahlämter und Ehrenämter, soweit nicht die Einschränkung des § 5 (vgl. die dortige Begründung) entgegensteht.

#### Zu § 8 Soziale Sicherheit

§ 8 Abs. 1 stellt die Niederlassungsberechtigten in allen Bereichen der öffentlich-rechtlich geregelten Erbringung von sozialen Leistungen und Diensten Deutschen gleich. Diese Vorschrift ist notwendig, weil entgegen den öffentlichen Bekundungen der Bundesregierung auch im Bereich der sozialen Sicherheit immer noch erhebliche Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern bestehen. So erhalten Ausländer nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht das volle Kindergeld für ihre im Ausland verbliebenen Kinder. Im Jugendhilferecht werden sie von verschiedenen Maßnahmen ausgeschlossen; § 10 Abs. 1 Nr. 3 AuslG führt u. a. sogar die Notwendigkeit einer bestimmten jugendhilferechtlichen Maßnahme gegenüber Ausländern als Ausweisungsgrund an. Auch in vielen anderen sozialrechtlichen Bereichen kann von einer Gleichstellung der Ausländer mit Deutschen noch keine Rede sein.

§ 8 Abs. 2 erstreckt die Gleichstellung auch auf im Ausland erworbene Rechte und Anwartschaften, weil insoweit noch nicht mit allen Ländern, aus denen Niederlassungsberechtigte kommen können, zwischenstaatliche Vereinbarungen bestehen. Soweit solche Abkommen vorhanden sind, gehen deren Regelungen aus völkerrechtlichen Gründen vor; eine entsprechende Änderung der Abkommen ist anzustreben.

#### Zu § 9 Ausbildung und Erziehung

§ 9 Abs. 1 erstreckt die Gleichstellung der Niederlassungsberechtigten auch auf den gesamten Bereich

der Ausbildung und Erziehung in öffentlichen Einrichtungen. Hier ist der gegenwärtige Zustand insbesondere im Bereich der Hochschulzulassung unbefriedigend. Selbst in Deutschland geborene Ausländer haben gegenwärtig keinen freien Zugang zu den Hochschulen; ihnen wird von der Rechtsprechung sogar das Recht auf Überprüfung von nachteiligen Zulassungsentscheidungen abgesprochen. Sie nehmen darüber hinaus in den Numerus-Clausus-Fächern nicht an den Quotenregelungen teil, die für Deutsche gelten, sondern werden in der Ausländerquote berücksichtigt, die zugleich den Auszubildenden aus anderen europäischen Ländern und aus allen Entwicklungsländern zur Verfügung stehen soll. Dieser völlig unbefriedigende Rechtszustand wird durch die Regelung des § 9 Abs. 1 beseitigt.

§ 9 Abs. 2 BAföG stellt klar, daß die Niederlassungsberechtigten auch im Bereich der Ausbildungsförderung und der Begabtenförderung Deutschen gleichgestellt sind. Gegenwärtig sind Ausländer nach § 8 Abs. 2 BAföG z. B. dann von der Ausbildungsförderung ausgeschlossen, wenn ihre Eltern vor Beginn des förderungsfähigen Ausbildungsabschnittes ausgereist und sie selber bisher nicht oder weniger als fünf Jahre erwerbsunfähig gewesen sind. Die Folge ist z. B., daß eine in Deutschland geborene und hier aufgewachsene Türkin nach ihrem Abitur kein BAföG erhalten würde, wenn ihre Eltern vor Beginn der Ausbildung Deutschland verlassen, weil sie sich in ihrem Heimatland selbständig machen wollen.

Über diesen genannten Fall hinaus enthält das BAföG noch weitere Diskriminierungen ausländischer Anspruchsberechtigter. Sie können z. B. gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 BAföG keine Förderung für eine Ausbildung im Ausland erhalten — eine bei in Deutschland geborenen oder hier aufgewachsenen Ausländern durch nichts gerechtfertigte Benachteiligung. Alle diese Diskriminierungen — wozu auch die Überlegung einiger Bundesländer gehört, Ausländer vom Bezug einer neu zu regelnden Landesausbildungsförderung von vornherein auszuschließen — werden durch die Regelungen des § 9 Abs. 2 ausgeschlossen.

§ 9 Abs. 3 dient als Ergänzung der in Absatz 1 und Absatz 2 sowie in § 7 vorgeschriebenen Gleichstellung und soll Mißbräuche durch die Zulassungsbehörden verhindern, die häufig versuchen, die Gleichstellung ausländischer Bewerber durch willkürliche Herabstufung von im Ausland erworbenen Befähigungsnachweisen zu unterlaufen.

#### Zu § 10 Politische Rechte

Die Regelung des § 10 stellt die Niederlassungsberechtigten auch in den Bereichen der Artikel 8 und 9 des Grundgesetzes den Deutschen gleich. Damit werden insbesondere Diskriminierungen, wie sie gegenwärtig noch in § 6 des Ausländergesetzes zu finden sind, hinfällig.

§ 10 Abs. 2 räumt den Ausländern das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag ein. Daß dies verfas-

sungsrechtlich möglich ist, wurde bereits in der allgemeinen Begründung ausgeführt. Um eine sinnvolle Einführung des Wahlrechts von „unten nach oben“, d. h. von der kommunalen Ebene über die Länderparlamente bis zum Deutschen Bundestag zu ermöglichen, ist der Anfangszeitpunkt für das Bundestagswahlrecht auf 1990 festgelegt worden.

#### Zu § 11 Bürgerliche Rechte

Mit der Einführung eines Niederlassungsrechts ist zugleich eine Änderung der für Ausländer geltenden familien- und kindschaftsrechtlichen Regelungen notwendig. Der gegenwärtige Rechtszustand im internationalen Ehe- und Kindschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland ist mit erheblichen Mängeln behaftet. Insbesondere sind wichtige Teilbereiche des geschriebenen Rechts mit den Grundrechtsverbürgerungen der Verfassung nicht vereinbar. Dies gilt z. B. für die Anknüpfung an das Heimatrecht des Ehemannes (Artikel 15, 17 Abs. 1 EGBGB) wie auch des Vaters im Recht der ehelichen Kindschaft (Artikel 19 EGBGB). Das Rechtsgebiet bedarf daher schon aus diesem Grund der Reform durch den Gesetzgeber. Bei dieser Reform ist der in der Niederlassung der Ausländer zum Ausdruck kommende Wille zur dauerhaften Anknüpfung an das Recht des Aufenthaltsortes angemessen zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 1). Dies gilt insbesondere für das Recht der gemischt-nationalen Ehe und des Kindschaftsrechts. Dabei müssen allerdings gemäß § 11 Abs. 2 die nach früherem Personalstatut erworbenen Rechte unberührt bleiben, um nicht für den Niederlassungsberechtigten nachteilige Rechtsverluste eintreten zu lassen.

#### Zu § 12 Ausweise

§ 12 Abs. 1 bezieht die Niederlassungsberechtigten in das für Deutsche am jeweiligen Niederlassungs-ort geltende Ausweisrecht ein. Dies bedeutet zum einen, daß sie ein Recht auf Ausstellung eines entsprechenden Ausweises haben; die gegenwärtig gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 AuslG geltende Paßpflicht ist damit aufgehoben. Die Vorschrift stellt zum anderen sicher, daß an die Ausweispflicht der Niederlassungsberechtigten keine höheren Anforderungen gestellt werden dürfen, als sie für Deutsche gelten.

Durch Absatz 2 ist sichergestellt, daß der Niederlassungsberechtigte den Nachweis über seine Niederlassungsberechtigung in allen Fällen durch Vorlage des Ausweises führen kann. Damit entfallen zeitraubende Rückfragen anderer Behörden bei der gemäß § 17 Abs. 2 zuständigen Meldebehörde, so daß der Einwanderer bei der Geltendmachung seiner Niederlassungsberechtigung nicht auf mehrmaliges Vorsprechen bei den jeweils zuständigen Behörden angewiesen ist.

§ 12 Abs. 3 verbessert die gegenwärtig geltende Regelung des § 4 Abs. 1 AuslG, wonach die Ausstellung eines Fremdenpasses im Ermessen der Ausländerbehörde steht. Diese Regelung ist in all denjenigen Fällen unbefriedigend, in denen der Heimatstaat

des Ausländers diesen aus menschenrechtswidrigen Gründen durch Entziehung des Passes zwingt, zurückzukehren. Entsprechende Praktiken hat es in der Vergangenheit in vielen Fällen gegeben: So haben die griechischen Behörden z. B. zu Zeiten der Herrschaft der Militärjunta versucht, in Deutschland lebende Oppositionelle durch Paßentzug zur Rückkehr zu zwingen. Ähnliche Praktiken sind von den iranischen Behörden bekannt; auch jordanische Behörden haben sich zeitweise entsprechend verhalten. Die deutschen Ausländerbehörden haben diese Praktiken durch restriktive Handhabung des § 4 Abs. 1 AuslG regelmäßig unterstützt. Diese Praxis ist gemäß § 12 Abs. 3 für Niederlassungsberechtigte nunmehr nicht mehr möglich.

#### Zu § 13 Erlöschensgründe

§ 13 enthält zur besseren Lesbarkeit des Gesetzes eine Übersicht über die Erlöschensgründe. Eine eigenständige Regelung erfolgt durch diese Vorschrift nicht. Es wird allerdings klargestellt, daß die Niederlassungsberechtigung aus anderen als den in §§ 14 bis 16 genannten Gründen weder endet noch entzogen werden kann.

#### Zu § 14 Rücknahme

Die Regelung des § 14 beruht auf dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, daß eine Rechtsverleihung dann rückgängig gemacht werden können muß, wenn ihre Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Verleihung in Wahrheit nicht vorlagen. Um die Rechtssicherheit nicht mehr als unbedingt notwendig zu beeinträchtigen, wird dabei durch den Verweis auf § 48 Abs. 2 Satz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Rücknahme auf folgende Fälle begrenzt:

1. Arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung,
2. in wesentlicher Beziehung unrichtige oder unvollständige eigene Angaben des Ausländers,
3. bewußt oder grob fahrlässige Entgegennahme einer aus anderen Gründen als rechtswidrig erkennbaren Niederlassungsberechtigung.

Auch diese Rücknahmegründe dürfen entgegen den allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen nicht länger als drei Jahre zurückliegen, wenn die Niederlassungsberechtigung entzogen werden soll. In § 17 Abs. 3 des Gesetzes ist darüber hinaus geregelt, daß für die Entziehung ausschließlich diejenige Behörde zuständig ist, die auch für die Erteilung der Niederlassungsberechtigung zuständig war, und daß die Entscheidung im förmlichen Verfahren nach § 63 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes ergeht, insbesondere also zwingend die persönliche Anhörung des Einwanderers voraussetzt.

Eine Rücknahme oder ein Widerruf der Niederlassungsberechtigung aus anderen Gründen ist ausgeschlossen.

**Zu § 15 Rückkehr und Auswanderung**

Diejenigen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in ihre Heimatländer zurückkehren wollen, werden hieran gegenwärtig vor allem dadurch gehindert, daß das bestehende Ausländerrecht eine Wiedereinreise in die Bundesrepublik Deutschland ausschließt. Statt dieses einschneidende Rückkehrhindernis zu beseitigen, wird gegenwärtig eine Rückkehrpolitik betrieben, die von den Ausländern den Abbruch aller erworbenen Brücken zur Bundesrepublik Deutschland verlangt. Dabei wird in der öffentlichen Kampagne regelmäßig verschwiegen, daß in den wichtigsten Herkunftsländern der ausländischen Arbeitnehmer wirtschaftliche und politische Zustände herrschen, die mit der Situation in der Bundesrepublik Deutschland auch aus ihrer Sicht in keiner Weise vergleichbar sind. Die Arbeitsmarktsituation in den genannten Ländern führt dazu, daß eine Arbeitsaufnahme als abhängig Beschäftigter für rückkehrende Arbeitsemigranten selbst dann praktisch ausgeschlossen ist, wenn es sich um hochqualifizierte Fachkräfte handelt. Der Beginn einer selbständigen Existenz wird durch die chronische Devisenknappheit und die schwierige wirtschaftliche Situation selbst für solche Rückkehrer, die über erhebliche Kapitalmittel verfügen, zu einem unkalkulierbaren Risiko. Gleichwohl gibt es eine nicht unerhebliche — wenn auch in der Öffentlichkeit meist weit übertriebene — Zahl von Ausländern, die nach Volljährigkeit ihrer Kinder alleine oder vorher mit ihren Familien das Risiko einer Rückkehr in Kauf nehmen würde, wenn sie nicht aufgrund der gegenwärtigen ausländerrechtlichen Rechtsgrundlage gezwungen wären, mit diesem Schritt zugleich alle Brücken zu ihrem ehemaligen „Gastland“ abubrechen. Nach den gegenwärtig geltenden Verwaltungsvorschriften ist für die Ausländer aus Nicht-EG-Staaten eine Wiedereinreise zu Arbeits- und Ausbildungszwecken nahezu vollständig ausgeschlossen, selbst wenn es sich um Einwanderer handelt, die Jahrzehnte in der Bundesrepublik Deutschland gelebt haben und möglicherweise sogar hier geboren sind. In dieser Situation würde ein Einwanderer, der in der Bundesrepublik Deutschland sich und seine Familie noch ernähren kann, geradezu verantwortungslos handeln, wenn er in seine Heimat zurückkehrte mit dem sicheren Bewußtsein, daß jedes Scheitern seiner wirtschaftlichen Pläne die Familie und insbesondere die in der Bundesrepublik Deutschland aufgewachsenen Kinder in wirtschaftliches und soziales Elend führen würde.

Hieran können auch die — gemessen an dem Bedarf einer rückkehrenden Ausländerfamilie — geringfügigen „Rückkehrprämien“ nichts ändern. In Absetzung von der bisherigen Praxis wird daher in § 15 des Gesetzes geregelt, daß die Niederlassungsberechtigung eines Ausländers durch Rückkehr in sein Herkunftsland oder Auswanderung in ein Drittland zwar erlischt, der Rückkehrer oder Auswanderer aber innerhalb von fünf Jahren nach Verlassen des Bundesgebietes jederzeit wieder einreisen kann und sodann zur erneuten Niederlassung berechtigt ist. Durch die Worte „seinen Lebensmit-

telpunkt“ in Absatz 1 ist darüber hinaus klargestellt, daß entgegen der jetzigen Regelung des § 9 Abs. 1 Nr. 3 AuslG wirklich eine sichtbare Entscheidung zur Rückkehr oder Auswanderung vorliegen muß, bevor ein Erlöschen des Niederlassungsrechts eintritt. In der Praxis wird diese regelmäßig darin liegen, daß der Auswanderer seinen Ausweis gemäß § 12 Abs. 1 des Gesetzes an die zuständige Behörde zurückgibt.

**Zu § 16 Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit**

§ 16 geht davon aus, daß der Niederlassungsberechtigte seinen Rechtsstatus selbstverständlich mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verliert. Er regelt deshalb im wesentlichen die Voraussetzungen, unter denen der Niederlassungsberechtigte in Abweichung von dem bisherigen Recht der §§ 8 und 9 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStaG) vom 22. Juli 1913 (BGBl. III 102-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 1979 (BGBl. I S. 1061), eingebürgert werden kann. Absatz 1 enthält den Grundsatz, daß ein Einbürgerungsanspruch des Niederlassungsberechtigten besteht, wenn er aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen wird. Damit wird über die bisherige Regelung des § 9 RuStaG, die nur für Ehegatten Deutscher galt, hinausgegangen, indem die dort zusätzlich aufgestellten Anforderungen ebenso wie die Anforderungen des § 8 RuStaG entfallen.

In Absatz 2 wird in Anlehnung an die bisherige Regelung der Nummern 5.3.3 bis 5.3.6 der Einbürgerungsrichtlinien auch eine Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatlichkeit zugelassen. Voraussetzung ist insoweit, daß der Einwanderer sich um die Entlassung aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit bemüht hat, diese aber ohne Begründung verweigert oder von unzumutbaren Bedingungen abhängig gemacht wurde. Solche Fälle sind in der Praxis relativ häufig. Es bedurfte insoweit einer eigenen Regelung, weil die bisherige Ermessenshandhabung der Behörden trotz der genannten Grundsätze in den Einbürgerungsrichtlinien nicht einheitlich ist und darüber hinaus den wichtigen Fall der Verweigerung der Entlassung der Staatsangehörigkeit wegen Wehrdienstverweigerung sehr unzureichend erfaßt.

Absatz 3 enthält eine noch weitergehende Regelung zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit in denjenigen Fällen, in denen der Einbürgerungswillige Kind eines Niederlassungsberechtigten ist. In diesen Fällen ist die Einbürgerung lediglich von der Stellung des Antrages durch den Einwanderer abhängig.

Die in Absatz 1 bis 3 geregelten Erleichterungen der Einbürgerung von Niederlassungsberechtigten sind deshalb notwendig, weil das gegenwärtige Einbürgerungsrecht in bezug auf langjährig in Deutschland aufhältliche Ausländer sehr unbefriedigend ist. In einem demokratischen Rechtsstaat wäre zu erwarten, daß die „Staatsbürgerschaft“ erreicht werden kann, wenn vom Gesetzgeber nüchtern festgestellte Voraussetzungen erfüllt sind, die jeder Einwanderer, der sich seit einem Jahrzehnt oder länger im Lande aufgehalten hat oder gar dort

geboren ist, ohne weiteres zu erfüllen vermag. So ist es aber gegenwärtig nicht. Die „deutsche“ Staatsbürgerschaft ist etwas ganz besonderes, das nur im „Einzelfall“ nach „freiem Ermessen“ der Exekutive verliehen wird. Vorab muß der Einwanderer dem Idealbild des „Deutschen“ entsprechen, d. h. er muß „einen unbescholtenen Lebenswandel“ geführt haben und „sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande“ sein. Ob der Einwanderer diese Voraussetzungen zu schaffen vermag, liegt aber zum guten Teil nicht in seinem Vermögen, sondern wird durch die Praxis der deutschen Institutionen bestimmt. Zusätzlich verlangt die Exekutive in ihren Einbürgerungsrichtlinien noch „eine freiwillige und dauernde Hinwendung zur Bundesrepublik Deutschland“, die Gewähr der Verfassungstreue sowie — fast ausnahmslos — das Ausscheiden aus der alten Staatsangehörigkeit.

Wer als Auswanderer alle diese Voraussetzungen erfüllen will, gerät in nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Da wird zum einen von ihm verlangt, daß er „Deutscher“ sein soll, als es Millionen Menschen sind, die bereits die Staatsangehörigkeit dieses Landes besitzen — von den weiteren Millionen deutschen Vorbestraften und angeblichen „Verfassungsfeinden“ ganz zu schweigen.

#### Zu § 17 Zuständigkeit und Verfahren

Die Eröffnung der Möglichkeit für die in Deutschland lebenden Einwanderer, ein Niederlassungsrecht zu erhalten, wird von diesen in großem Umfang nur in Anspruch genommen werden, wenn sie nicht — wie gegenwärtig alle ausländerrechtlichen Formalitäten bis hin zur Einbürgerung — mit einem aufwendigen, komplizierten und teuren Verfahren verbunden ist. Deshalb wird in § 17 Abs. 1 als verfahrensmäßige Voraussetzung für die Verleihung der Niederlassungsberechtigung lediglich ein schriftlicher Antrag des Einwanderers vorgeschrieben. Es besteht eine Informationspflicht der Meldebehörde.

Zuständig zur Entscheidung über diesen Antrag ist gemäß Absatz 2 die für den Niederlassungsort zuständige Meldebehörde. Da die Niederlassungsberechtigung mit der Erteilung eines Ausweises (vgl. § 12 Abs. 1) verbunden ist und durch einen Vermerk in diesem nachgewiesen wird, ist es sachgerecht, die für die Erteilung dieses Ausweises zuständige Behörde — und das ist die Meldebehörde — auch für die Erteilung der Niederlassungsberechtigung zuständig zu machen. Dadurch vermeidet der Niederlassungsberechtigte überflüssige Wege, zugleich wird der Verwaltungsablauf vereinfacht. Bei allen anderen Behörden (insbesondere der Ausländer-

oder der Einbürgerungsbehörde) wäre ein kompliziertes Verwaltungsverfahren mit verschiedenen Wegen für den Niederlassungsberechtigten erforderlich.

§ 17 Abs. 3 ist eine Ergänzung zu § 14 und stellt sicher, daß die Rücknahme nur durch die mit der Sache bereits befaßte Behörde in einem ordnungsgemäßen Verfahren erfolgt.

§ 17 Abs. 4 stellt klar, daß alle aufenthaltsrechtlichen Fragen, die sich für einen Niederlassungsberechtigten stellen, abschließend in dem vorliegenden Gesetz geregelt sind. Das Ausländergesetz ist daneben nicht anwendbar.

#### Zu § 18 Kosten

Im Interesse einer möglichst unbürokratischen und dem Niederlassungsberechtigten keine neuen Hindernisse in den Weg legenden Handhabung des Gesetzes schreibt § 18 Abs. 1 vor, daß die wichtigsten Amtshandlungen nach diesem Gesetz gebührenfrei sind. Nach Absatz 2 werden lediglich für die Ausstellung eines Ausweises bzw. eines Fremdenpasses nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung diejenigen Gebühren erhoben, die auch Deutsche in diesen Fällen zu zahlen haben.

#### Zu § 20 Inkrafttreten

Da zur Vorbereitung der Durchführung des vorliegenden Gesetzes eine entsprechende Umorganisation der Meldebehörden erforderlich ist, sollte das Gesetz nicht mit dem Datum seiner Verkündung, sondern nach einer angemessenen Vorbereitungsfrist in Kraft treten. Gleichzeitig sollten die beiden in den Nummern 1 und 2 genannten Gesetze außer Kraft gesetzt werden, weil diese für die Rechtsstellung der durch sie betroffenen Niederlassungsberechtigten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes keine Bedeutung mehr haben.

#### Kosten des Gesetzes

Die durch dieses Gesetz entstehenden Mehrkosten werden im wesentlichen darin bestehen, daß in den nächsten Jahren das Personal der Meldebehörden zur Bewältigung des Geschäftsanfalles im gewissen Umfang verstärkt werden muß. Dafür fallen in den Ausländerbehörden zunehmend entsprechende Stellen weg, weil sich der Arbeitsanfall mit Übergang der Einwanderer in den Status der Niederlassungsberechtigten erheblich vermindern wird. Weitere Kosten sind nicht zu erwarten.





